

[dodis.ch/54497](https://dodis.ch/54497)

*Die Direktion für Völkerrecht an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Felber<sup>1</sup>*

BEURTEILUNG DER WIRTSCHAFTSMASSNAHMEN GEGENÜBER IRAK  
UND KUWAIT AUS DER SICHT DER SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄT

Bern, 15. August 1990

*Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. August 1990<sup>2</sup>*

Im Hinblick auf die randerwähnte Sitzung erlauben wir uns, Ihnen eine neutralitätsrechtliche und -politische Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Irak und Kuwait<sup>3</sup> zukommen zu lassen:

*1. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität*

Eine nähere Analyse der schweizerischen Geschichte und der Bundesverfassung macht deutlich, dass die Neutralität einen bloss instrumentalen Charakter hat. Die Neutralität ist nicht ein Ziel unserer Aussenpolitik an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung unserer aussenpolitischen Zielsetzungen. Daher kann die Neutralitätspolitik der Schweiz nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten einmal definiert werden und dann immerwährend gelten. Vielmehr muss die Neutralitätspolitik an die sich ändernden internationalen Beziehungen angepasst werden. Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik. Als blosses Mittel zum Zweck muss die Neutralität – wie alles politische Handeln – in einer sich wandelnden Welt stets auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und flexibel an neue Notwendigkeiten angepasst werden.<sup>4</sup> Diese Aufgabe war dem Bundesrat auch bei der Frage der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak gestellt.

<sup>1</sup> CH-BAR#E2010A#1999/250#1085\* (B.51.10), DDS 1990, Dok. 30. Diese Notiz wurde von Thomas Borer von der Sektion für Völkerrecht verfasst und vom stv. Direktor der Direktion für Völkerrecht, Minister Blaise Godet, unterzeichnet. Die Notiz richtete sich an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, und ging in Kopie an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi, sowie diverse Amtsstellen und Personen des EDA. Für die komplette Verteilerliste vgl. das Faksimile [dodis.ch/54497](https://dodis.ch/54497).

<sup>2</sup> Vgl. das Protokoll vom 10. September 1990, QdD 15, Dok. 41, [dodis.ch/56503](https://dodis.ch/56503).

<sup>3</sup> Am 7. August 1990 beschloss der Bundesrat, sich im Einklang mit den UNO-Mitgliedern an den Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Irak und Kuwait zu beteiligen, vgl. DDS 1990, Dok. 29, [dodis.ch/55715](https://dodis.ch/55715); das BR-Prot. Nr. 1467 vom 7. August 1990, [dodis.ch/55525](https://dodis.ch/55525) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C1674](https://dodis.ch/C1674). Für eine Chronologie der Ereignisse vgl. [dodis.ch/56995](https://dodis.ch/56995). Zu den ausserordentlichen telefonischen Verhandlungen des Bundesrats vom 6. und 7. August 1990 vgl. [dodis.ch/55190](https://dodis.ch/55190) und [dodis.ch/57200](https://dodis.ch/57200).

<sup>4</sup> Für weitere Thesen über die Entwicklung der schweizerischen Neutralität vgl. DDS 1990, Dok. 24, [dodis.ch/54523](https://dodis.ch/54523).



### 2. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Das Neutralitätsrecht auferlegt dem Neutralen in erster Linie nur *militärische* Rechtspflichten. Der Neutrale darf an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten nicht teilnehmen; er darf den Kriegführenden keine Waffen und keine Munition liefern und ihnen keine finanzielle Unterstützung zur direkten Verwendung für die Kriegführung gewähren. Im Übrigen kennt das Neutralitätsrecht aber keine *wirtschaftlichen* Neutralitätspflichten.<sup>5</sup> Insbesondere trifft den Neutralen keinerlei Pflicht, die Wirtschaftsbeziehungen mit einer Konfliktpartei aufrechtzuhalten. Während daher die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität zum vornherein nicht vereinbart werden kann, ist es grundsätzlich durchaus zulässig, dass ein neutraler Staat Wirtschaftsmassnahmen ergreift. Ob er dies tun will, ist in erster Linie Sache seiner Neutralitätspolitik; diese kann er nach freiem Ermessen gestalten. Der dauernd neutrale Staat muss dabei lediglich alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte.

### 3. Neutralitätspolitische Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Der Fall der Invasion Kuwaits durch den Irak und der daran anschliessenden Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch andere Staaten unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht grundlegend von anderen Situationen,<sup>6</sup> in denen für die Schweiz die Verhängung von Sanktionen in Frage stand:

- a) Es bestehen keinerlei Zweifel darüber, dass der Irak durch seine militärische Invasion und Annexion Kuwaits fundamentalste Normen des Völkerrechts in eklatanter Weise verletzt hat. Der Irak kann für seine Vorgehen keinerlei irgendwie beachtenswerte Rechtfertigungsgründe geltend machen.
- b) Die Staatengemeinschaft ist sich in der Verurteilung des Rechtsbrechers und in der Verhängung von Wirtschaftssanktionen bis auf wenige Ausnahmen absolut einig.
- c) Es bestehen berechtigte Aussichten dafür, dass die Wirtschaftsmassnahmen universell durchgeführt werden und innert absehbarer Frist im Irak spürbare Wirkung zeitigen.

Die Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak liegt aus folgenden Gründen im ausserpolitischen Interesse der Schweiz:

- a) Ein Kleinstaat wie die Schweiz hat an der Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere des Gebots, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Landes gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben, ein überragendes Interesse. Die Schweiz muss daher die Staatengemeinschaft unterstützen, wenn diese einen derartigen Rechtsbrecher zur Verantwortung zieht.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch DDS, Bd. 27, Dok. 69, [dodis.ch/40195](http://dodis.ch/40195).

<sup>6</sup> Vgl. die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, [dodis.ch/T1571](http://dodis.ch/T1571). Für die Handhabung der Sanktionsmassnahmen gegenüber Südafrika durch die Schweiz vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C1768](http://dodis.ch/C1768).

- b) Der unserer Neutralitätspolitik zugrundeliegende Gleichbehandlungsgrundsatz kann nicht auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze Staatengemeinschaft andererseits angewendet werden. Durch eine Nichtteilnahme an den Wirtschaftssanktionen oder eine blossе Verhängung des Courant normal hätte die Schweiz den Rechtsbrecher Irak faktisch und moralisch unterstützt. Diese Haltung wäre im Ausland nicht verstanden worden. Unser Ansehen hätte weltweit grossen Schaden erlitten. Die schweizerische Neutralitätspolitik hätte ihre Glaubwürdigkeit eingebüsst.
- c) Die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen drängte sich auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität mit unseren westeuropäischen Partnern auf. Ein Abseitsstehen der Schweiz hätte unter anderem unsere Position bei den gegenwärtigen Verhandlungen über einen EWR schwächen können.<sup>7</sup>
- d) Trotz Verhängung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Irak kann die Schweiz ohne Zweifel ihre *militärische* Neutralität aufrechterhalten und riskiert nicht in eine militärische Auseinandersetzung hineingezogen zu werden.

Weil die Neutralität ein Instrument zur Wahrung unserer nationalen Interessen ist, musste der Bundesrat diese aussenpolitischen Interessen berücksichtigen und seinen neutralitätspolitischen Handlungs-Spielraum ausschöpfen. Seine Aufgabe wird es nunmehr sein, von Zeit zu Zeit die Zweckmässigkeit und neutralitätspolitische Opportunität der verhängten Wirtschaftsmassnahmen zu überprüfen und bei Bedarf ihre allfällige Aufhebung zu erwägen.

#### 4. Echo im Ausland und in den Massenmedien

Der Entscheid des Bundesrates zur Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak wurde von den schweizerischen Massenmedien durchwegs *äusserst positiv* aufgenommen. Soweit unsere Botschaften im Ausland dies in Erfahrung bringen konnten, wurde der Entscheid des Bundesrates insbesondere in Westeuropa begrüsst.<sup>8</sup> Lediglich der Irak sah in der schweizerischen Haltung eine Verletzung der dauernden Neutralität.<sup>9</sup>

Zum Teil wurde der Schritt des Bundesrates in der Schweizer Presse als «völliger Kurswechsel», als «Schlachten einer heiligen Kuh», als «Aufgabe eines geliebten Dogmas» bezeichnet und entsprechend kommentiert. Diese Wertung entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten nicht. Der bundesrätliche Entscheid ist Ausdruck einer kontinuierlichen Neutralitätspolitik.

<sup>7</sup> Zum Stand der Verhandlungen über den EWR-Vertrag im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 28, [dodis.ch/55291](http://dodis.ch/55291).

<sup>8</sup> Für die Berichterstattung diverser schweizerischer Vertretungen im Ausland vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#1999/250#4541\* (C.23.20) und CH-BAR#E2010A#1999/250#4542\* (C.23.20).

<sup>9</sup> Vgl. dazu [dodis.ch/57005](http://dodis.ch/57005).

### 5. Kontinuität der Neutralitätspolitik

Historisch gesehen hat die Schweiz, insbesondere im 19. Jahrhundert und während der Völkerbundszeit, eine sehr flexible, weitmaschige und aktive Neutralitätspolitik geführt. Erst kurz vor und während des Zweiten Weltkrieges wurde unsere Neutralität – unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus der Igelstellung der Schweiz heraus – sehr strikt und eng gehandhabt. Nach 1945 setzte aber, namentlich unter den Aussenministern Petitpierre und Wahlen, ein steter Prozess der Auflockerung und Erweiterung der schweizerischen Neutralitätspolitik ein (Disponibilität und Solidarität, Mitgliedschaft in «politischen» internationalen Organisationen, wie etwa dem Europarat). Parallel zur immer intensiveren internationalen Zusammenarbeit verstärkte sich auch in der schweizerischen Neutralitätspolitik der Zug zur aktiven Kooperation und Mitwirkung innerhalb der Staatengemeinschaft. Das Ergreifen von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak ist ein weiterer Schritt in dieser konsequent geführten Politik der Öffnung und Mitwirkung bei einer umfassenden internationalen Kooperation.

Der Bundesrat hat bereits bei verschiedenen Gelegenheiten verdeutlicht, dass die Schweiz allenfalls an Wirtschaftssanktionen mitwirken könnte. Insbesondere hat er dies in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBl 1982 I 497, 546 ff.)<sup>10</sup> angekündigt und die Bedingungen für die Mitwirkung der Schweiz an derartigen Sanktionen umschrieben.

Mithin handelt es sich bei der vom Bundesrat ergriffenen Massnahme keineswegs um einen «dramatischen Kurswechsel in unserer Neutralitätspolitik» oder um die «Aufgabe eines Dogmas». Der Bundesrat hat nicht von der «integralen» zur «differentiellen» Neutralität der Völkerbundszeit gewechselt. Er hat auch in keiner Weise die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Sanktionensystem der Europäischen Gemeinschaft oder die Verhängung von Sanktionen in zukünftigen Fällen präjudiziert. Vielmehr hat der Bundesrat lediglich die *kontinuierliche* schweizerische Neutralitätspolitik in einem konkreten Fall zur Anwendung gebracht. Wenn sie in Zukunft in einem anderen Fall die Frage von Sanktionen stellt, so wird der Bundesrat in gleicher Weise unter Abwägung aller relevanter Gesichtspunkte einen dem Einzelfall und den schweizerischen Interessen gerechten Entscheid über die Mitwirkung der Schweiz an Sanktionen fällen müssen.

---

10 Vgl. [dodis.ch/53990](http://dodis.ch/53990).