

dodis.ch/54523

Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA¹

THESENPAPIER ZUR SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄT

Bern, 8. Juni 1990

1. Verminderter Stellenwert der Neutralität

Verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts stellen Bedeutung, Wert und Sinn der Neutralität als Institut des Völkerrechts und als aussenpolitische Maxime der Schweiz zunehmend in Frage:

1.1 Das Neutralitätsrecht hat an Profil und Wirkungskraft verloren. Es wird nur von ganz wenigen Staaten in Europa ernst genommen und gepflegt. Ausserhalb Europas und Nordamerikas ist es weitgehend unbekannt geblieben. Infolge seiner Ausrichtung auf das klassische Bild staatlicher Kriege des 19. Jahrhunderts (offene, mit konventionellen Waffen geführte Kampf-

1 CH-BAR#E2010A#1999/250#1085* (B.51.10). *Dieses Thesenpapier wurde von Thomas Borer von der Sektion Völkerrecht des EDA verfasst. Eine Kopie ging an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi. Diese Kopie übermittelte der Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Jenö Staehelin, am 12. Juni 1990 an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, mit der Anmerkung: «Wie anlässlich unseres kürzlichen Gesprächs beschlossen, haben wir diese interessante Notiz aus Gründen des thematischen Gleichgewichts und aus anderen Gründen nicht an die Teilnehmer der kommenden Botschafterkonferenz verschickt.» Zur ad hoc einberufenen Regionalen Botschafterkonferenz zum Thema «Europa und die Schweiz» vom 22. bis zum 23. Juni 1990 im Studienzentrums Gerzensee vgl. dodis.ch/55149 und dodis.ch/56301.*



handlungen unter weitestgehender Ausklammerung der wirtschaftlichen und ideologischen Kriegsführung) ist es heute nur noch den Bedürfnissen bei lokal begrenzten bewaffneten Auseinandersetzungen ausserhalb Europas (z. B. Iran–Irak) angepasst.

1.2 Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen Gegebenheiten einer vergangenen Epoche herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Sie hat dabei der Schweiz die Erhaltung des Eigenen und Besonderen ermöglicht. Der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft hat aber mittlerweile ein Ende gefunden. Heute lebt die Schweiz neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die unsere demokratischen, humanitären, marktwirtschaftlichen Werte weitgehend teilen.

1.3 Der Bedeutungsverlust der schweizerischen Neutralität als wichtiger Pfeiler des europäischen Gleichgewichtssystems wurde nicht durch eine Zunahme ihrer globalen Funktion kompensiert. Im Rahmen der universellen Staatengemeinschaft hat die schweizerische Neutralität mit wenigen Ausnahmen (humanitäres Völkerrecht, Rolle des IKRK)² keinen festen Stellenwert. Ihre «egoistische» Komponente wird in einer Welt der solidarischen Kooperation und weltweiten Integration sogar als fragwürdig oder suspekt bewertet. Die Neutralität ist auch keine unabdingbare Voraussetzung für die Leistung Guter Dienste oder für die Funktion als Sitzland für internationale Organisationen und Ort internationaler Konferenzen.³ Auf diesen Gebieten gibt es paktgebundene Staaten, die darin ebenso erfolgreich sind wie die Schweiz.

1.4 Die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der westlichen Welt und ihre stets weiter zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit von der Europäischen Gemeinschaft relativieren faktisch unsere staatliche Souveränität mehr und mehr. Der Bereich der reinen Selbstbestimmung der Schweiz wird täglich kleiner. Für den Neutralen ist die Handlungsautonomie jedoch absolute Voraussetzung für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik.

1.5 Die ursprüngliche Balance- und Stabilisierungsfunktion, welche die bewaffnete schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere der Feindschaft zwischen Frankreich und Deutschland, besass, war nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränktem Masse noch im Hinblick auf die Ost-West-Spaltung Europas von Bedeutung. Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa⁴ bringen nun auch eine Veränderung dieser Rolle des Neutralen mit sich. Insbesondere relativieren sie den geostrategischen Wert des neutralen schweizerischen Territoriums und die Stabilisierungsfunktion der schweizerischen Neutralität.

1.6 Verschiedene innenpolitische Faktoren, welche zur Entstehung der schweizerischen Neutralität beigetragen haben (z. B. Interessengegensätze zwischen den Kantonen in aussenpolitischen Fragen, Glaubensspaltung in der Schweiz, Gegensätze zwischen den Sprachgruppen), sind weggefallen oder haben stark an Bedeutung eingebüsst.

Diese und andere Entwicklungen berühren die künftige Stellung des «Neutralsten aller Neutralen» aufs Engste und stellen das herkömmliche Unabhängigkeits- und Neutralitätsverständnis der Schweiz grundsätzlich zur Diskussion. Sie werfen Fragen auf: Weshalb und wofür neutral sein? Wieviel an Neutralität und zu welchem Preis? Vermag die traditionelle Neutralität in Bezug auf die Herausforderungen des modernen Europas noch einen Beitrag zu leisten?

2 Zum Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und dem IKRK, vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1855.

3 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Sitzfrage internationaler Organisationen, dodis.ch/T1001.

4 Zum Reformprozess in Ost- und Mitteleuropa vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1729.

2. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität

Wer sich Gedanken über den Sinn der Neutralität im Rahmen einer zukünftigen schweizerischen Aussenpolitik macht, muss sich die aus unserer Geschichte und unserer Verfassung abgeleitete Einsicht vor Augen halten, 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. Letztlich muss und soll die schweizerische Neutralität nur in dem Masse aufrechterhalten werden, als sie *besser* als andere Konzepte zur Verwirklichung der für die Schweiz grundlegenden aussenpolitischen Ziele beiträgt.

3. Neutralität und die Herausforderung durch die westeuropäische Integration

3.1 Der Abschluss eines EWR-Vertrages⁵ in der sich zur Zeit abzeichnenden Form und mit dem vorgesehenen Inhalt ist neutralitätsrechtlich nicht relevant. Neutralitätspolitisch erweckt der Abschluss des EWR-Vertrages aber Bedenken, weil die einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz weiter verstärkt und damit ihre herkömmliche Neutralitätspolitik noch weniger glaubwürdig wird.

3.2 Ein Beitritt zur EG wirft neutralitätsrechtliche (u. a. Teilnahme an Wirtschaftssanktionen) und neutralitätspolitische (u. a. politische und sicherheitspolitische Finalität der EG) Probleme auf. Sofern uns die EG bei einem Beitritt nicht weitgehende Vorbehalte zugesteht, können diese Schwierigkeiten nur mit einer Neukonzeption unserer Neutralitätspolitik gelöst werden: die schweizerische Neutralität muss auf die *militärischen und sicherheitspolitischen Aspekte beschränkt werden*;⁶ das bisher gepflegte, wegen der starken wirtschaftlichen Verflechtung grösstenteils falsche Bild einer vollkommenen, integralen Neutralität muss aufgegeben werden. Nur der eigentliche Kern der Neutralität, nämlich das militärische Abseitsstehen unseres Landes bei einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten, darf auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden. Diesbezüglich müssen die Kriegführenden auf eine dem Neutralitätsrecht entsprechende Haltung des dauernd Neutralen zählen können. Darüber hinaus besteht jedoch kein Anlass, unsere aussenpolitische Handlungsfreiheit weiterhin übermässig einzuschränken und die nicht mehr zeitgemässen Maximen der Unvereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in einer Wirtschaftsunion sowie diejenige der Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen aufrechtzuerhalten.⁷

3.3 Auch wenn die Schweiz der EG nicht beitrifft, wird die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität in hohem Masse in Frage gestellt: denn welches Mass an Neutralität kann ehrlicherweise von einem Staat noch erwartet werden, der bezüglich seines Volkseinkommens zu über 40 Prozent, bezüglich seiner Einfuhren zu rund 80 Prozent und bezüglich seiner Ausfuhren zu über 65 Prozent vom EG-Block abhängig geworden ist?⁸

5 *Zum Stand der Verhandlungen Anfang Juni 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 23, dodis.ch/55262.*

6 *Zur Frage der Neutralität in Zusammenhang mit der sicherheitspolitischen Standortbestimmung der Schweiz vgl. DDS 1990, Dok. 19, dodis.ch/54937, Punkt Elemente der Sicherheitspolitik 90.*

7 *Im August 1990 beteiligte sich die Schweiz mit den gegenüber Irak und Kuwait erlassenen Wirtschaftsmassnahmen erstmals an einem Sanktionsregime der UNO, vgl. DDS 1990, Dok. 29, dodis.ch/55715; Dok. 30, dodis.ch/54497 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1674.*

8 *Für die schweizerische Aussenhandelsbilanz des Jahres 1990 vgl. dodis.ch/54592.*

3.4 Ob die neutrale Schweiz eine Mitgliedschaft in der EG mit ihrer Neutralität vereinbar hält, ist letztlich ein *politisches* Problem: Es geht um die politische Frage, ob die Gesamtinteressen der Schweiz besser durch einen EG-Beitritt mit einem neuen Neutralitätsverständnis oder durch ein Abseitsstehen unter Beibehaltung der überkommenen, sehr strengen Neutralitätspolitik gewahrt werden können. Diese Frage des politischen Preises einer EG-Mitgliedschaft müssen letztlich das Schweizer Volk und die Stände beantworten.

4. Neutralität und der Wandel in Ost- und Mitteleuropa

4.1 Je weniger sich die Staaten des Westens und des Ostens in Antagonismus gegenüberstehen, je mehr ihr Verhältnis durch Kooperation geprägt ist, desto weniger wichtig wird die herkömmliche Stabilisierungs-, Vermittlungs- und Friedensfunktion des Neutralen. Der Schweizer muss sich dieses Wandels der Rolle des Neutralen bewusst werden.

4.2 In dieser Periode des mit einem hohen Grad an Ungewissheit verbundenen Übergangs kann eine auf militärische und sicherheitspolitische Aspekte beschränkte Neutralität weiterhin ein wichtiges Instrument der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik bleiben, zumindest bis ebenbürtige, alternative Sicherheitsstrukturen aufgebaut sind. Der beherrschende Stellenwert der Neutralität als Mittel unserer Aussenpolitik muss aber auch im Hinblick auf Mittel- und Osteuropa reduziert werden. Die Neutralität darf nicht Vorwand für Abseitsstehen und Igelhaltung sein. Wir müssen – im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten eines Kleinstaates – initiativ und aktiv am Aufbau eines neuen, sicheren Europas mitwirken.⁹

4.3 Die vier europäischen Neutralen¹⁰ können während einer Übergangszeit einen stabilisierenden Faktor in einem potentiell destabilisierten Europa bilden. Sie können aufgrund ihres Vertrauenskapitals und ihrer machtpolitischen Unverdächtigkeit wichtige sicherheitspolitische Funktionen übernehmen (Verifikation, Friedenstruppen, Wahlbeobachter,¹¹ friedliche Beilegung von Streitigkeiten).¹² Mittel- oder langfristig wird aber die Neutralität alleine kein sinnstiftendes Kriterium für eine gemeinsame Aussenpolitik der vier Neutralen bilden können.

4.4 Es ist denkbar, dass ein Status der Neutralität mittelfristig allenfalls im künftigen Europa wieder erweiterte Bedeutung gewinnt. Gesetzt der Fall, die Reformen in Osteuropa¹³ schreiten friedlich und unbehindert voran, der Aufbau pluralistischer Systeme nach westlichem Vorbild wird möglich, und vor allem, die Sicherheitspolitik der Sowjetunion begnügt sich damit, dass diese Region nicht in gegnerische Allianzen einbezogen wird, so ist es denkbar, dass gewisse Oststaaten nach und nach einen neutralitätsähnlichen Status anstreben. Diese Staaten müssten wohl – etwa dem Beispiele Finnlands und Österreichs folgend – gewisse sicherheitspolitische Konzessionen zugunsten der benachbarten Grossmacht eingehen, wären aber im übrigen politisch und militärisch unabhängig.

4.5 Sofern in Europa ein den ganzen Kontinent umfassendes System kollektiver Sicherheit (einschliesslich der Möglichkeit von militärischen Zwangsmassnahmen) entsteht, so wird sich

9 Zur Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten vgl. DDS 1990, Dok. 12, dodis.ch/56158.

10 Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz bildeten die informelle Gruppe der «vier Neutralen», vgl. die thematische Zusammenstellung Zusammenarbeit mit den neutralen Staaten, dodis.ch/T1827.

11 So beteiligte sich die Schweiz im Rahmen der Beistandsgruppe der Vereinten Nationen für die Übergangsperiode (UNTAG) in Namibia erstmals an einer friedenserhaltenden Operation der UNO, vgl. DDS 1990, Dok. 31, dodis.ch/56036.

12 Zum neuerlichen Interesse am schweizerischen Vorschlag für ein System der friedlichen Streitbeilegung im Rahmen der KSZE vgl. DDS 1990, Dok. 34, dodis.ch/56205. Dagegen wurde die traditionelle Mittler- und Koordinatorenrolle der Neutralen und Nichtgebundenen (N+N) gerade im KSZE-Prozess zunehmend in Frage gestellt; *ibid.*

13 Vgl. Anm. 4.

für die Schweiz die Frage der Beibehaltung der Neutralität noch verschärfter stellen: Sollen wir uns an diesem Sicherheitssystem beteiligen und die Neutralität aufgeben (Mitwirkung an militärischen Massnahmen) oder sollen wir als militärisch neutraler Staat abseitsstehen?