

VEREINBARKEIT VON EG-MITGLIEDSCHAFT  
UND NEUTRALITÄT

Gutachten von  
Prof. Dr. Dietrich Schindler

unter Mitwirkung von  
lic. iur. Hans-Peter Brunner  
Rechtsanwalt

31. Oktober 1988

(revidierte Fassung 1988)



## INHALTSVERZEICHNIS

---

<u>1. Teil: Einleitende Bemerkungen zum Neutralitätsrecht und zur Neutralität der Schweiz</u>	3
1. Der gegenwärtige Stand des Neutralitätsrechts	3
2. Rechtfertigung der schweizerischen Neutralität	8
 <u>2. Teil: Widersprüche zwischen Gemeinschaftsrecht und Neutralitätsrecht bzw. Neutralitätspolitik</u>	 12
1. Freier Warenverkehr, Zollunion	12
2. Gemeinsame Handelspolitik	16
3. Freiheit des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs	26
4. Landwirtschaft, Selbstversorgung	28
5. Verkehr	30
6. Europäische Investitionsbank (EIB)	31
7. Wirtschaftliche Verflechtung	32
8. Supranationalität, Unabhängigkeit	35
9. Politische Zielsetzung der EG, Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)	38
10. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion)	43
11. Europäische Atomgemeinschaft (EAG, Euratom)	45

<u>3. Teil: Möglichkeiten der Befreiung von neutralitätswidrigen Verpflichtungen des EG-Rechts</u>	48
1. Festgestellte Widersprüche und notwendig erscheinende Befreiungen	48
2. Art. 223 und 224 EWGV	49
3. Der Luxemburger Kompromiss von 1966	53
4. Die Frage von Neutralitätsvorbehalten	55
5. Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs zur Überprüfung neutralitätsbedingter Massnahmen	60
6. Schutz der EG vor Missbrauch neutralitätsbedingter Befreiungen durch den dauernd neutralen Mitgliedstaat	63
7. Neutralität Irlands als Vorbild?	64
8. Konsequenzen eines österreichischen Beitritts unter Aufrechterhaltung der Neutralität	67
9. Konsequenzen eines vorbehaltlosen Beitritts für die dauernde Neutralität	69
Schlussfolgerungen	71

#### ABKURZUNGEN

EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
LN	Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges

## 1. TEIL

---

### Einleitende Bemerkungen zum Neutralitätsrecht und zur

---

### Neutralität der Schweiz

---

#### 1. Der gegenwärtige Stand des Neutralitätsrechts

Es erscheint zweckmässig, sich vor der Erörterung der Frage der Vereinbarkeit der EG-Mitgliedschaft mit der Neutralität Rechenschaft zu geben über den gegenwärtigen Stand des Neutralitätsrechts im allgemeinen und über die Gründe, welche die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität rechtfertigen können.

Das Neutralitätsrecht ist seit seiner Kodifikation im 5. und 13. Haager Abkommen von 1907 nie mehr erneuert worden. Zwar wurden in die Genfer Abkommen von 1949 über den Schutz der Kriegsoffer und in das Zusatzprotokoll I von 1977 einige Bestimmungen über neutrale und andere an einem bewaffneten Konflikt nicht teilnehmende Staaten aufgenommen, doch betreffen diese lediglich einzelne Funktionen dieser Staaten im Rahmen des humanitären Völkerrechts, lassen aber das Neutralitätsrecht als solches unberührt. Das Neutralitätsrecht ist seit 1907 in eine Krise geraten. Der Grossteil der Staaten nimmt von ihm keine Kenntnis mehr, ja betrachtet es - mindestens für sich selbst - als hinfällig geworden. Mehrere Ursachen sind dafür verantwortlich.

Zu Beginn unseres Jahrhunderts war es noch eine Pflicht aller an einem Krieg anderer Staaten nicht teilnehmenden Staaten, sich ans Neutralitätsrecht zu halten. Seither ist die Neutralität im Krieg anderer Staaten aber ein bloss fakultatives und von den meisten Staaten nicht mehr gewähltes Verhaltensprinzip geworden. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass zuerst durch den Völkerbundpakt und den Kelloggpackt, später durch die Charta der Vereinten Nationen die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten

verboten wurde und, damit verbunden, das Recht, teilweise auch die Pflicht der Staaten anerkannt wurde, dem Staat, der das Opfer eines bewaffneten Angriffs geworden ist, Hilfe zu leisten (Art. 51 der UNO-Charta). Damit ist in einem Krieg anderer Staaten jede Haltung zwischen der Neutralität und der vollen Kriegsteilnahme auf der Seite des angegriffenen Staates zulässig geworden. Nur noch die Schweiz und Oesterreich, in beschränkterem Masse Schweden, halten sich ans übernommene Neutralitätsrecht. Die übrigen Staaten berufen sich nur noch ganz selten auf einzelne Normen des Neutralitätsrechts, falls diese in einer bestimmten Situation ihren Interessen entsprechen. Die Neutralität hat an Bedeutung ferner verloren durch die militärischen und wirtschaftlichen Zusammenschlüsse der Staaten, zu denen es seit dem Zweiten Weltkrieg zufolge der immer stärker gewordenen Interdependenz und militärischen Verwundbarkeit gekommen ist. Die in Militärbündnisse und engere Wirtschaftsorganisationen zusammengeschlossenen Staaten rechnen in der Regel nicht mehr mit der Möglichkeit der Neutralität, da diese - mindestens in ihrer traditionellen Form - eine weitgehende Ungebundenheit voraussetzt. Dazu kommt, dass sich, als Folge der Blockbildung neue Formen von Neutralität gebildet haben, insbesondere die Blockfreiheit, die rein politischer Natur sind und dem Neutralitätsrecht keinerlei Beachtung schenken. In zwei Fällen, in denen Staaten sich seit dem Zweiten Weltkrieg völkerrechtlich zur Neutralität verpflichteten (Laos 1961, Malta 1982), wurde nicht auf das Neutralitätsrecht Bezug genommen, sondern der Neutralität ein neuer, in den entsprechenden völkerrechtlichen Akten festgelegter Inhalt gegeben. Schliesslich ist das Neutralitätsrecht auch deshalb ausser Gebrauch gekommen, weil die Konflikte der Gegenwart nur noch in wenigen Fällen zwischenstaatliche Kriege herkömmlicher Art sind, auf welche sich das Neutralitätsrecht bezieht. An den meisten bewaffneten Konflikten der Gegenwart sind nichtstaatliche Parteien beteiligt (nicht-internationale Konflikte, Befreiungskriege), auf die das Neutralitätsrecht nicht anwendbar ist; oder es werden die Ziele, für die früher Kriege geführt wurden, mit anderen Mitteln, wie Subversion, Terrorismus, wirtschaftlicher Erpressung, zu erreichen versucht. Auch auf sie bezieht sich das Neutralitätsrecht nicht.

Trotzdem bleibt anerkannt, dass Staaten sich in Kriegen anderer Staaten weiterhin neutral verhalten können. Die Schlussakte von Helsinki von 1975 und das abschliessende Dokument des Madrider Treffens von 1980 anerkennen ausdrücklich das Recht der Staaten auf Neutralität, ohne damit allerdings spezifisch das Neutralitätsrecht anzuvisieren. Einen näheren Bezug zum Neutralitätsrecht hatten die Anerkennung der immerwährenden Neutralität Oesterreichs 1955 wegen des Hinweises auf das Schweizer Muster sowie die Haltung der EG-Staaten gegenüber den drei dauernd neutralen Staaten Schweiz, Oesterreich und Schweden, die ihre Neutralitätsvorbehalte gemeinsam abgesprochen hatten und mit denen die EG 1972 Freihandelsabkommen schloss, die auf diese Vorbehalte Rücksicht nahmen. Das Recht der Staaten, insbesondere der Schweiz und Oesterreichs, sich im Kriegsfall auf die Haager Neutralitätsabkommen zu berufen, falls nicht widersprechende Pflichten - insbesondere solche aufgrund der UNO-Charta - im Wege stehen, ist bis heute nie bestritten worden.

Die dauernde Neutralität - im Gegensatz zur gewöhnlichen Neutralität - ist völkerrechtlich nicht geregelt, abgesehen von den wenigen Bestimmungen, welche anlässlich der Begründung oder Anerkennung der dauernden Neutralität bestimmter Staaten angenommen wurden (Schweiz 1815, Oesterreich 1955). Es gilt nur der allgemeine Grundsatz, "dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte" oder, anders ausgedrückt, "dass der dauernd neutrale Staat keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d.h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechts, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden" (Leitsätze des EPD 1954, VEB 1954 (24), Nr. 1). Das Recht der dauernden Neutralität ist somit ausschliesslich auf mögliche künftige Kriege bezogen und hängt deshalb davon ab, wie man sich künftige Kriege vorstellt. Während die Kriege, die seit dem Zweiten Weltkrieg stattgefunden haben, wie der Nahostkrieg, der Krieg Iran-Irak und der Falklandkrieg, eindeutige Beispiele für mögliche künftige Kriege liefern, besteht erhebliche Ungewissheit, wie ein Krieg in

Europa aussehen würde. Ein Krieg in Europa, in den die Mitgliedstaaten der EG verwickelt wären, ist aber der für die Frage des Beitritts eines dauernd neutralen Staates zur EG weitaus heikelste Fall. Da ein solcher Krieg für absehbare Zeit als unwahrscheinlich betrachtet wird und die Chancen, dass in einem solchen Krieg die Neutralität aufrechterhalten werden könnte, als gering eingestuft werden, besteht eine starke Tendenz, ihm für die Frage eines Beitritts zur EG wenig Gewicht beizumessen. In der Diskussion über den EG-Beitritt in Oesterreich scheint ein umfassender europäischer Krieg überhaupt nicht berücksichtigt zu werden, wogegen in der Schweiz, wo die Neutralitätserfahrungen des Zweiten Weltkriegs noch in naher Erinnerung sind, diese Möglichkeit im Vordergrund steht. Rechnet man gemäss den Erfahrungen seit 1945 nur mit aussereuropäischen Kriegen, besonders solchen, an denen keine Mitgliedstaaten der EG beteiligt sind, sind die Schwierigkeiten eines EG-Beitritts für den dauernd Neutralen viel geringer, als wenn man einen grossen europäischen Krieg mit in die Rechnung einbezieht.

Für das Verhalten des dauernd neutralen Staates im Frieden wird zwischen Rechtspflichten (Vorwirkungen der Neutralität) und Neutralitätspolitik unterschieden. Eine Rechtsverletzung begeht ein dauernd Neutraler im Frieden nur, wenn er Bindungen eingeht, die keinen Zweifel offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, die Regeln des Neutralitätsrechts zu befolgen. Im Frieden eingegangene Bindungen aber, die die Möglichkeit neutralen Verhaltens im Krieg zwar erschweren können, aber nicht zwingend verbauen, stellen noch keine Rechtsverletzung dar.<sup>1</sup> Bei solchen Bindungen ist erst die Nichteinhaltung der Neutralitätspflichten im Kriegsfall selbst eine Neutralitätsverletzung. Ob ein dauernd neutraler Staat sich im Frieden diesbezüglich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhält, ist Sache seiner von ihm frei zu führenden Neutralitätspolitik.

Im folgenden sollen die Pflichten des Neutralitätsrechts angeführt werden, die im Hinblick auf eine Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften von Bedeutung sind. Es handelt sich um

Pflichten der gewöhnlichen Neutralität, die auf mögliche künftige Kriege bezogen werden müssen.

#### Enthaltungspflichten

- Verbot der Lieferung von Kriegsmaterial durch den neutralen Staat an kriegführende Staaten (Art. 6 des 13. Haager Abkommens). Private Lieferungen sind dagegen nicht verboten.
- Verbot der Gewährung von Krediten durch den neutralen Staat an kriegführende Staaten. Nicht darunter fallen Kredite im Rahmen des erlaubten Handelsverkehrs sowie private Kredite.
- Aus dem Interventionsverbot wird das Verbot einer "aussergewöhnlichen, besonders ins Gewicht fallenden wirtschaftlichen Begünstigung einer Partei" abgeleitet.<sup>2</sup> Dieses Verbot ist in den völkerrechtlichen Abkommen nicht ausdrücklich festgehalten.

#### Verhinderungspflichten

- Verhinderung neutralitätswidriger Handlungen kriegführender Staaten auf neutralem Gebiet (Art. 5 des 5. Haager Abkommens), insbesondere:
- Verhinderung des Transports von Truppen oder von Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch neutrales Gebiet (Art. 2 und 5 des 5. Haager Abkommens). Unter "Munitions- und Verpflegungskolonnen" sind - abgesehen von Truppen - nur Kriegsmaterial sowie solche Güter zu verstehen, die, ohne militärischen Charakter zu haben, dazu bestimmt sind, in direktem Zusammenhang mit kriegerischen Operationen verwendet zu werden, z.B. zur Versorgung kriegführender Streitkräfte.<sup>3</sup> Private Durchfuhr von Kriegsmaterial ist nicht verboten.

#### Gleichbehandlungspflichten

Pflicht, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der privaten Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden (Art. 9 des 5. Haager Abkommens). Die Gleichbehandlung ist eine formelle und betrifft nicht das Volumen der gelieferten Güter.



## 2. Rechtfertigung der schweizerischen Neutralität

Nach schweizerischem Selbstverständnis ist die Neutralität nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 wurde deshalb ein Antrag, die Neutralität unter den Zwecken des Bundes in Art. 2 anzuführen, abgelehnt. In der Tagsatzung wurde dargelegt, die Neutralität sei ein Mittel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern. Man könne nie wissen, ob die Schweiz sie nicht einmal im Interesse ihrer eigenen Selbständigkeit verlassen müsse (Abschied der Tagsatzung 1847, IV. Teil, S. 51). Diesem Selbstverständnis entspricht es, dass die Schweiz sich nie als durch das Völkerrecht verpflichtet betrachtete, die dauernde Neutralität beizubehalten, sondern für berechtigt hält, sie aus eigenem Entschluss aufzugeben. Die Frage der Bedeutung der Neutralität für die Erhaltung der Unabhängigkeit soll in diesem Abschnitt nicht näher behandelt werden (vgl. dazu 2. Teil, Abschnitt 8. Supranationalität, Unabhängigkeit). Vielmehr geht es hier um die Frage, welcher Sinn und welche Rechtfertigung der schweizerischen Neutralität heute tatsächlich zukommen.

Edgar Bonjour nannte vier hauptsächliche Gründe, die zur Entstehung der schweizerischen Neutralität geführt hatten und ihr damit ihre ursprüngliche Rechtfertigung gaben.<sup>3a</sup> Teils waren es innenpolitische, teils aussenpolitische Gründe. Innenpolitisch war zunächst entscheidend, dass die eidgenössischen Orte nach ihren Siegen über Karl den Kühnen und ihren Niederlagen in Oberitalien nicht bereit waren, ihre lokale Autonomie aufzugeben, um unter einheitlicher Führung ihre expansive Aussenpolitik fortsetzen zu können. Nur durch Verzicht auf eine aktive Aussenpolitik konnte die Selbständigkeit der einzelnen Orte gewahrt bleiben. Neutralität bedeutete damit einen Sieg der Innenpolitik über die Aussenpolitik. Sodann war im Zeitalter der Glaubenskriege aussenpolitische Enthaltensamkeit nötig, weil die Teilnahme der eidgenössischen Orte auf der Seite ihrer Glaubensbrüder im Ausland zur Spaltung und Zerstörung der Eidgenossenschaft geführt hätte. In ähnlicher Weise waren es im Zeitalter der Nationalstaatenbildung im 19. Jahrhundert und noch im Ersten Weltkrieg innere Gegen-

sätze der Schweiz, die eine Nichtteilnahme an europäischen Kriegen nahelegten. Zu den aussenpolitischen Faktoren, die die Entstehung der schweizerischen Neutralität begünstigten, ist zunächst das europäische Gleichgewicht zu zählen, durch welches die Vormachtstellung eines einzelnen Staates in Europa verhindert werden sollte. Das europäische Gleichgewicht war nicht nur eine Voraussetzung für die schweizerische Neutralität, sondern diese wurde umgekehrt ihrerseits ein wichtiges Element zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts. Die andere aussenpolitische Ursache der Entstehung der Neutralität der Schweiz lag in deren geopolitischer Lage. In der Mitte Europas zwischen Grossmächten gelegen wäre die Schweiz ohne dauernde Neutralität leicht zum Kriegsschauplatz der Grossmächte geworden.

Die geschilderten Ursachen der Entstehung der schweizerischen Neutralität bestehen heute im wesentlichen nicht mehr. An ihre Stelle sind jedoch andere Ursachen und Gründe getreten, welche darauf hinwirken, die Neutralität beizubehalten. Auch heute sind es teilweise innenpolitische, teilweise aussenpolitische Gründe.

Schweizerische Innenpolitik und Neutralität stehen auch heute noch in engem Zusammenhang, nur zeigt sich dieser Zusammenhang in anderer Weise als früher. Unter dem Schutzschild der seit Jahrhunderten bestehenden dauernden Neutralität konnte sich das politische Leben der Schweiz fast ausschliesslich der Innenpolitik zuwenden. Aussenpolitische Kontroversen blieben dank der Neutralität weitgehend ausgeschaltet. Insbesondere machte die Neutralität es möglich, dass die Einrichtungen der direkten Demokratie sich seit dem 19. Jahrhundert in aussergewöhnlichem Mass ausdehnen konnten. Nicht nur die direkte Demokratie, sondern auch die Konkordanzdemokratie wäre ohne die Aussonderung aussenpolitischer Auseinandersetzungen kaum in dieser Weise möglich geworden. Nachdem die direkte Demokratie einmal in der heutigen Form in einem viel höheren Grad als in irgendeinem anderen Staat verwirklicht ist, ist sie es, die ein Abgehen von der aussenpolitischen Abstinenz verhindert. Eine mitgestaltende Rolle der Schweiz in der internationalen Politik wäre mit dem heutigen schweizerischen Demokratieverständnis und den Institutionen der direkten Demokratie kaum zu vereinbaren. Aussenpolitik verlangt nicht nur oft rasche Entscheidungen, sondern macht

auch Willenseinigungen mit anderen Staaten nötig. Referendums- und Initiativrechte aber stehen diesen Erfordernissen erschwerend im Weg. Die Neutralität ist heute in so enger Weise mit unserer Demokratie verknüpft, dass jede Aenderung im aussenpolitischen Verhalten der Schweiz als eine grundlegende Umgestaltung des schweizerischen Staatswesens insgesamt empfunden wird und tiefem Argwohn begegnet. Darüber hinaus ist die Neutralität, zusammen mit der direkten Demokratie, auch ein Kennzeichen schweizerischer Identität geworden. Je mehr die grossen Nachbarstaaten gleicher Sprache und Kultur sich zusammenschliessen, desto mehr bedarf die Schweiz als politische Nation der besonderen Kennzeichen, die sie von den anderen Staaten unterscheiden. Eine weitere Rechtfertigung findet die schweizerische Neutralität darin, dass sie zum wirtschaftlichen Wohlstand der Schweiz beigetragen hat und weiterhin als Garant dieses Wohlstandes empfunden wird. Dank der Neutralität ist die Schweiz seit Jahrhunderten nicht nur von Kriegsverwüstungen verschont geblieben, sondern konnte auch ihre Handelsbeziehungen mit dem Ausland erheblich ausbauen. Die Neutralität als aussenpolitische Enthaltensamkeit unseres Staates einerseits, die Weltoffenheit und Dynamik unserer Wirtschaft andererseits sind nicht Gegensätze, sondern stehen in enger Wechselbeziehung zueinander.

Unter den aussenpolitischen Faktoren, welche die Entstehung der schweizerischen Neutralität begünstigten, ist das europäische Gleichgewicht weggefallen; dagegen bestehen geopolitische Gründe für die Aufrechterhaltung der Neutralität auch heute noch. Die beiden Machtblöcke, die sich nach Ende des Zweiten Weltkriegs bildeten, haben ein Interesse daran, dass das Gebiet der Schweiz und Oesterreichs nicht an den anderen Block fällt, sondern in der Hand der beiden neutralen Kleinstaaten bleibt. Die Neutralität dieser zwei Staaten wird überdies als ein Element des Ausgleichs und der Stabilität geschätzt. Diese Rolle ist seit den 1970er Jahren besonders auch im Rahmen der KSZE zu Bedeutung gelangt, wo allerdings die Schweiz nur einer von mehreren N+N-Staaten ist. Verringern sich die Ost-West-Spannungen, so wird diese Rolle an Bedeutung einbüßen. Im aussenpolitischen Bereich ist sodann eine weitere Funktion der Neutralität zunehmend wichtiger geworden: die im weltweiten Rahmen erfolgenden Dienstleistungen der Schweiz, insbesondere die auf der Neutralität beruhende humanitäre Rolle, die sich vom 16. Jahrhundert an zunächst in der Asylgewährung

an politisch und konfessionell Verfolgte zeigte und vom 19. Jahrhundert an ihre Fortsetzung und Ausweitung in der Sorge für die Kriegsoffer fand. Das IKRK als rein schweizerisch zusammengesetzte internationale Einrichtung beruht auf der schweizerischen Neutralität. Dazu kommen die Rolle der Schweiz als Sitzstaat internationaler Organisationen und als Ort internationaler Konferenzen sowie die vielfältigen Guten Dienste, die die Schweiz für die Staatengemeinschaft leisten kann. In solchen Dienstleistungen dürfte für die Völkergemeinschaft der grösste Wert der schweizerischen Neutralität liegen.

Da die Neutralität nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck ist, stellt sich die Frage, ob die schweizerische Neutralität im Fall einer zunehmend engeren Integration Europas ihren Sinn und ihre Rechtfertigung behalten wird. Diese Frage soll hier nicht näher erörtert werden. Immerhin seien im Anschluss an das Gesagte folgende Bemerkungen angebracht. Die Neutralität als Schutzschild der inneren demokratischen Struktur der Schweiz ist nur so lange sinnvoll, als die Selbstbestimmung der Schweiz nicht von aussen her erheblich unterlaufen wird. Sollte Europa einen so hohen Grad an wirtschaftlicher und politischer Einheit erreichen, dass die Schweiz nur noch als ein vor ihm weitgehend abhängiges Gebilde erscheinen würde, dürften sich starke Zweifel an der Fortführung der bisherigen Neutralitätspolitik erheben. Gleiches würde gelten, wenn sich zeigen sollte, dass die Neutralität den wirtschaftlichen Wohlstand nicht mehr fördert, sondern gefährdet. Die Rolle der Neutralität der Schweiz im internationalen Bereich andererseits hängt ab von den in Europa und in der Welt bestehenden Spannungen und Konflikten. Neutralität bezieht sich immer auf Spannungen und Konflikte, was in der Schweiz oft vergessen wird. Wo keine Spannungen und Konflikte mehr bestehen, hat die Neutralität keinen Sinn. Falls aber Konflikte in Europa und der Welt weiterhin bestehen wird sich die Frage stellen, welcher Natur sie sind, ob zwischenstaatlich oder nur innerstaatlich, ob wirtschaftlich, politisch oder ideologisch, ob es sich um Ost-West- oder Nord-Süd-Gegensätze handelt, usw. Je nach der Natur der Konflikte wird die Schweiz als neutraler europäischer Kleinstaat in ihrem Rahmen eine nützliche Rolle spielen können oder aber, wie sich bei der Bekämpfung des Terrorismus zeigt, nur im Zusammengehen mit anderen Staaten sinnvoll handeln können.

## 2. TEIL

---

### Widersprüche zwischen Gemeinschaftsrecht und Neutralitätsrecht

---

#### bzw. Neutralitätspolitik

---

#### 1. Freier Warenverkehr, Zollunion

Art. 9 Abs. 1 EWGV bestimmt: "Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern." Der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und der gemeinsame Aussenzoll können die Neutralität eines Mitgliedstaates in dreifacher Weise berühren.

Ein erster Aspekt betrifft die Durchfuhr durch den neutralen Staat. In dieser Hinsicht stimmen Zollunion und Freihandelszone grundsätzlich miteinander überein, da beide den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen befreien. Der freie Warenverkehr in der EWG könnte die Neutralität nur bezüglich des Transits von Kriegsmaterial berühren. Dem Neutralen obliegt im Krieg die Pflicht, den Transit von "Munitions- und Verpflegungskolonnen" eines kriegführenden Staates durch sein Gebiet zu verhindern (Art. 5 i.V. mit Art. 2 LN). Unter "Munitions- und Verpflegungskolonnen" werden - soweit Güter und nicht Truppen darunter fallen - neben dem eigentlichen Kriegsmaterial nur Güter verstanden, die dazu bestimmt sind, in direktem Zusammenhang mit kriegerischen Operationen verwendet zu werden. Die Durchfuhr privater Lieferungen von Kriegsmaterial ist dagegen nach Neutralitätsrecht zulässig (Art. 7 LN), doch hat der Neutrale Beschränkungen und Verbote, die er diesbezüglich anordnet, auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden (Art. 9 LN). Es sind somit zwei Arten des Transits von Kriegsmaterial zu unterscheiden: 1. Kriegs-

material, das ein kriegführender Staat selbst durch einen neutralen Staat hindurchtransportieren lässt, um es an einem andern Ort einsetzen zu können. Ein solcher Transit muss vom neutralen Staat vollständig unterbunden werden. 2. Kriegsmaterial, das von einem privaten Lieferanten an eine kriegführende Partei geliefert wird. Der Transit dieses Kriegsmaterials (wie auch die Ausfuhr desselben) darf vom neutralen Staat zugelassen werden; falls er ihn aber beschränkt oder verbietet, muss er die Beschränkungen oder Verbote auf beide Kriegsparteien gleichmässig anwenden.

Die erste Art von Transit fällt nicht unter den EWGV und dessen Regeln über den freien Warenverkehr, da sie als eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit nicht zum Aufgabenbereich der EWG gehört. Aufgabe der Gemeinschaft ist es, "durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft ... zu fördern ..." (Art. 2 EWGV). Ein rein staatlicher, militärischer Transit von Kriegsmaterial ist rechtlich gesehen gleich zu beurteilen wie der Durchtransport von Truppen. Eine Pflicht, ihn zuzulassen, besteht gemäss EWGV nicht. Ein Mitgliedstaat der EWG kann ihn deshalb ohne weiteres verbieten.

Die zweite Art von Transit, die private Lieferung von Kriegsmaterial, dagegen fällt unter die Bestimmungen des EG-Rechts. Sie spielte im Zweiten Weltkrieg für die Schweiz allerdings nur eine geringe Rolle und dürfte auch in Zukunft nicht von sehr grosser Bedeutung sein. Schränkt die EG im Kriegsfall den Handel mit Waffen nicht ein, besteht für den neutralen Mitgliedstaat kein Problem, da der private Waffentransit neutralitätsrechtlich zulässig ist. Probleme würden sich aber ergeben, wenn die Gemeinschaftsorgane die Ausfuhr und, damit verbunden, auch die Durchfuhr von Kriegsmaterial zugunsten bestimmter kriegführender Staaten einschränken oder verbieten. Zur Anordnung von Beschränkungen der Ausfuhr sind sie aufgrund von Art. 113 EWGV befugt (vgl. nachfolgenden Abschnitt 2. Gemeinsame Handelspolitik). Wie weit sie auch den freien Warenverkehr innerhalb des EWG-Raums beschränken könnten, mag dahingestellt bleiben.<sup>4</sup> Falls sie aber den Transit von Kriegsmaterial,

das für einen kriegführenden Drittstaat bestimmt ist, beschränken oder verbieten, kann es zu einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots kommen, weil ein Mitgliedstaat nicht von sich aus den Warenverkehr mit kriegführenden EG-Mitgliedstaaten einschränken darf. In einer derartigen Situation könnte der neutrale Mitgliedstaat aber unter Umständen die Schutzklausel von Art. 223 Abs. 1 lit b EWGV anrufen, die es ihm erlaubt, "die Massnahmen zu ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen". Diese Schutzklausel sowie andere Möglichkeiten der Befreiung von EG-Pflichten werden im 3. Teil dieses Gutachtens behandelt werden.

Neben den Bestimmungen über den freien Warenverkehr im Inneren der Zollunion können zweitens die Bestimmungen über den gemeinsamen Zolltarif neutralitätsrechtliche Relevanz haben. Was die Einfuhrzölle betrifft, enthält das Neutralitätsrecht allerdings keinerlei Verpflichtungen. Die Tatsache, dass ein neutraler Staat den zwei Kriegsparteien gegenüber verschiedene Zollsätze anwendet bzw. gegenüber der einen Partei völlige Zollfreiheit kennt, ist neutralitätsrechtlich ohne Bedeutung. Art. 9 LN verlangt die Gleichbehandlung nur bezüglich der Ausfuhr von Kriegsmaterial. Die Lage bei der Zollunion ist in dieser Hinsicht im übrigen dieselbe wie im Fall einer Freihandelszone, wo gegenüber Mitgliedern der Zone ebenfalls Zollfreiheit besteht, nicht aber gegenüber Drittstaaten. Auch im Rahmen des GATT, wo unter den Vertragsstaaten die Meistbegünstigung gilt, besteht keine Möglichkeit der Gleichbehandlung gegenüber einer Kriegspartei, die nicht Vertragsstaat des GATT ist. Das Neutralitätsrecht verlangt keine allgemeine wirtschaftliche Gleichbehandlung der beiden Kriegsparteien.<sup>5</sup> Bei den Ausfuhrzöllen könnte nur dann eine Neutralitätsverletzung eintreten, wenn die EG prohibitive Ausfuhrzölle festlegen würde, die einer "Beschränkung" oder einem "Verbot" der Ausfuhr von Kriegsmaterial im Sinne von Art. 9 und Art. 7 LN gleichkommen würden. Gemäss dem 1987 abgeänderten Art. 28 EWGV entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit über autonome Änderungen des Zolltarifs.

Ein neutraler Mitgliedstaat könnte somit überstimmt werden. Eine Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial an kriegführende Drittstaaten dürfte allerdings kaum durch das Mittel der Zölle, sondern eher durch Ausfuhrverbote im Rahmen der Handelspolitik erfolgen. Die Frage der Ausfuhrbeschränkungen ist deshalb im Zusammenhang mit der Handelspolitik zu erörtern.<sup>6</sup>

Eine dritte Frage, die sich in Bezug auf die Zollunion stellt, ist die, ob selbst dann, wenn zwischen den Vorschriften einer Zollunion und jenen des Neutralitätsrechts keine Unvereinbarkeit besteht, die Zugehörigkeit zu einer Zollunion einen Mitgliedstaat nicht in ein Abhängigkeitsverhältnis bringt, das die Führung einer selbständigen Neutralitätspolitik verunmöglicht. Die Leitsätze des EPD zur Neutralität von 1954 führen dazu folgendes aus:

"Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insoweit, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit einem andern Staate abschliessen darf, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Voraussetzung ist, dass der neutrale Staat den schwächeren Teil bildet und dadurch in Abhängigkeit von seinem stärkern Partner gerät; in diesem Falle würde die rechtliche Möglichkeit einer Kündigung des Unionsvertrages oder eine besondere Kriegsklausel an der bestehenden Sachlage nichts ändern."

Die Neutralitätswidrigkeit wird somit in der wirtschaftlichen Verflechtung des kleineren Staates mit dem stärkeren Partner und der Unmöglichkeit, sich aus dieser Verflechtung zu lösen, falls der stärkere Partner in einen Krieg verwickelt wird, gesehen.

Es liegen vier Präzedenzfälle bezüglich des Abschlusses einer Zollunion zwischen einem dauernd neutralen Staat und einem anderen Staat vor.<sup>7</sup> Zwischen Frankreich und dem neutralisierten Belgien wurde 1842 eine Zollunion geplant, doch scheiterte dieser Plan am Widerstand Englands und Preussens, die darin, angesichts entsprechender Bestrebungen Frankreichs, den ersten Schritt zur politischen Verschmelzung der beiden Länder sahen, womit die belgische Neutralität hinfällig geworden wäre. Ein Jahrhundert später, 1931, kam der Ständige Internationale Gerichtshof zu einem ähnlichen Schluss, als eine Zollunion zwischen Oesterreich und Deutschland geplant wurde. Er war der Auffassung, eine Zollunion Oesterreichs mit Deutschland würde dem Genfer Protokoll Nr. 1 vom 4.10.1922 widersprechen, in dem Oesterreich zugesichert hatte,



keine wirtschaftlichen und finanziellen Vereinbarungen zu treffen und alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet wären, seine Unabhängigkeit direkt oder indirekt zu gefährden. Auch in diesem Fall musste aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse angenommen werden, dass die Zollunion zum Anschluss Oesterreichs an das Deutsche Reich führen würde. Als aber 1867 Luxemburg, das bereits Mitglied des Deutschen Zollvereins war, neutralisiert wurde, waren die Grossmächte einig, dass die Zugehörigkeit zum Zollverein keine Gefahr für die Neutralität Luxemburgs bedeute. Dies konnte aus der bisherigen Geschichte Luxemburgs und aus seinen politisch-sozialen Verhältnissen geschlossen werden. Eindeutig war die Lage schliesslich beim Zollanschluss Liechtensteins an die Schweiz, durch den angesichts der bestehenden Grössenunterschiede die schweizerische Neutralität offensichtlich nicht gefährdet werden konnte. Diese Präzedenzfälle lassen den Schluss zu, dass eine Zollunion, selbst wenn sie rechtlich gesehen der Neutralität nicht widerspricht, je nach bestehenden politischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten den kleineren Partner in die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit des grösseren bringen und zum politischen Anschluss an den grösseren führen kann. Im Falle der Europäischen Gemeinschaften stellt sich die Frage, ob die in der EG eintretende wirtschaftliche Verflechtung, die Unterordnung der Mitgliedstaaten unter die Gemeinschaftsbeschlüsse und die Einbindung in die politische Integration es einem Mitgliedstaat nicht verunmöglichen würden, im Kriegsfall als selbständiger neutraler Staat zu handeln. Diese Frage greift über das Problem der Zollunion hinaus. Sie wird in den Abschnitten über die wirtschaftliche Verflechtung und über die Supranationalität und Unabhängigkeit behandelt werden (nachfolgend Abschnitte 7 und 8).

## 2. Gemeinsame Handelspolitik

Gemäss Art. 113 EWGV steht der Gemeinschaft die Führung der gemeinsamen Handelspolitik zu. Diese umfasst insbesondere "die Aenderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmassnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmassnahmen". Bei der Ausübung

dieser Befugnisse beschliesst der Rat auf Antrag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Neutralitätsrechtlich relevant ist diese Gemeinschaftskompetenz insbesondere, weil der Rat durch Mehrheitsbeschluss Ausführbeschränkungen und -verbote gegen Drittstaaten erlassen, m.a.W. Wirtschaftssanktionen anordnen kann. Seit den 1970er Jahren sind die EG in zunehmendem Masse veranlasst worden, ihr wirtschaftliches Gewicht zur Durchsetzung politischer Forderungen einzusetzen. Dabei hat sich, besonders seit Beginn der 1980er Jahre, eine gewisse Praxis der EG-Organe gebildet. Anfänglich herrschte die Meinung vor, politisch motivierte Zwangsmassnahmen fielen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 113, könnten aber von den Mitgliedstaaten aufgrund von Art. 224 EWGV ergriffen werden.<sup>8</sup> Art. 224 ermöglicht dem einzelnen Mitgliedstaat, Massnahmen "im Kriegsfall, bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat", zu ergreifen. Der letztgenannte Hinweis bezieht sich besonders auf Sanktionsbeschlüsse der UNO, aber auch auf Verpflichtungen gemäss dem NATO- und dem WEU-Vertrag. Als 1966 der Sicherheitsrat der UNO Sanktionen gegen Rhodesien anordnete und als nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran 1979 Massnahmen gegen Iran in Aussicht genommen wurden, folgten die EG-Organe und die Mitgliedstaaten der erwähnten, anfänglich bestehenden Meinung. Die Massnahmen wurden deshalb durch die einzelnen Mitgliedstaaten angeordnet. Im Fall des Iran-Embargos gingen Beschlüsse der Aussenminister im Rahmen der EPZ den nationalen Beschlussfassungen voraus.

In der Folge änderte sich aber die Praxis.<sup>9</sup> Im Schrifttum war schon zuvor mehrheitlich die Meinung vertreten worden, Art. 113 EWGV bilde die Grundlage nicht nur für rein handelspolitisch motivierte Massnahmen gegen Drittstaaten, sondern auch für politisch motivierte Massnahmen. Zwar liegt die Aussenpolitik noch im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, dagegen bildet das für wirtschaftliche Massnahmen gegen Drittstaaten erforderliche Instrumentarium einen Teil der an die EG übergegangenen gemeinsamen Handelspolitik. Nach der seither befolgten Praxis kann der Rat aufgrund von Art. 113 politisch motivierte Sanktionsmassnahmen gegen Drittstaaten treffen,

wobei er aber aufgrund politischer Beschlüsse handelt, die im Rahmen der EPZ gefasst wurden. Bereits 1979, nach der Besetzung Afghanistans durch die Sowjetunion, beschlossen Rat und Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewisse Massnahmen, um eine Umgehung des amerikanischen Getreideembargos zu verhindern. 1982, nach Verhängung des Kriegsrechts in Polen, beschloss der Rat Sanktionen gegen die Sowjetunion, nachdem im Rahmen der EPZ Einigkeit erzielt worden war, wobei freilich Griechenland von der Mitwirkung ausgenommen wurde und Dänemark gewisse Zugeständnisse gemacht wurden. Im Konflikt um die Falkland-Inseln 1982 verhängte zunächst Grossbritannien allein wirtschaftliche Sanktionen gegen Argentinien aufgrund von Art. 224. Nach Konsultationen im Rahmen der EPZ nahm sodann der Rat am 16.4.1982 eine Verordnung über die Aussetzung aller Einfuhren aus Argentinien an, die am 18.5.1982 und am 24.5.1982, diesmal gegen die Stimmen Italiens, Irlands und Dänemarks, verlängert wurde. Italien und Irland hielten sich in der Folge nicht an das Importverbot, wobei die Frage offen blieb, ob sie dadurch gegen EG-Recht verstieszen. Im Falle der Sanktionen gegen Südafrika schliesslich kam 1986 eine Verordnung des Rates nur hinsichtlich des Einfuhrverbotes für Goldmünzen zustande, während andere Massnahmen von den Mitgliedstaaten individuell gemäss einer gemeinsamen Absprache eingeführt wurden.

Aufgrund der bisherigen Praxis kann die Folgerung gezogen werden, dass zwar der Rat in der Regel nur dann Sanktionen gegen Drittstaaten beschliesst, wenn im Rahmen der EPZ ein Konsens erzielt wurde. Gleichwohl geht die vorherrschende Meinung dahin, dass der Rat aufgrund von Art. 113 mit qualifizierter Mehrheit politisch motivierte Sanktionen gegen Drittstaaten verbindlich beschliessen kann, ohne dass er rechtlich an einen zuvor von den Mitgliedstaaten erreichten Konsens gebunden ist. In dieser Weise wurde die Verlängerung der Sanktionen gegen Argentinien vom Rat mit Mehrheitsbeschluss angenommen. Auf diesem Hintergrund ist das Problem der Neutralität eines Mitgliedstaates zu beurteilen.

Nach Art. 9 LN hat der neutrale Staat Beschränkungen und Verbote, die er bezüglich der in Art. 7 genannten "Ausfuhr und Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine

Flotte nützlich sein kann", anordnet, auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden. Rechtlich gesehen fallen unter die in Art. 7 umschriebenen Güter, für die das Gleichbehandlungsgebot spielt, nur das eigentliche Kriegsmaterial sowie Güter, die ausschliesslich oder vorwiegend für militärische Zwecke bestimmt sind.<sup>10</sup> Die in Art. 7 umschriebenen Güter sind, trotz verschiedener Formulierung, mit den in Art. 2 bezüglich des verbotenen Transits umschriebenen Gütern identisch. Die Gleichbehandlungspflicht des Neutralen bezüglich der Ausfuhr ist somit eng begrenzt. Indessen ist zu berücksichtigen, dass auch "eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt", da sie als ein Eingreifen ins Kriegsgeschehen bewertet werden kann (Leitsätze des EPD 1954, VEB 1954, S. 13). Ein neutraler Staat muss deshalb bestrebt sein, eine einseitige Begünstigung über den Waffenhandel hinaus zu verhindern. Dies ist besonders im Fall eines umfassend geführten Krieges wichtig, da in diesem Fall auch zivile Güter zur Entlastung und Begünstigung eines kriegführenden Staates beitragen können. Eine materielle Gleichbehandlung der Kriegsparteien ist freilich nicht erforderlich. Die Beschränkung des Handels mit den Kriegführenden auf den *courant normal*, wie die Schweiz sie in den zwei Weltkriegen einfuhrte, entspricht keiner völkerrechtlichen Verpflichtung, sondern wurde als Massnahme der Neutralitätspolitik eingeführt.

Die Gleichbehandlungspflicht nach Art. 9 LN - wie auch das erwähnte Begünstigungsverbot - gilt, wie alle Neutralitätspflichten, nur im Falle eines Krieges oder eines andern bewaffneten internationalen Konflikts. Die von der EG bisher ergriffenen Wirtschaftssanktionen wurden nur ein einziges Mal im Rahmen eines solchen Konflikts ergriffen, nämlich im Fall des Falklandkonflikts zwischen Grossbritannien und Argentinien. In den übrigen Fällen (Sanktionen gegen Rhodesien, Iran, Sowjetunion und Südafrika) lag kein derartiger Konflikt vor, so dass es einem neutralen Staat nicht verboten gewesen wäre, an ihnen mitzuwirken. Freilich war auch in diesen Fällen die Nichtteilnahme für einen Neutralempfehlenswert. So hätte die Schweiz die Vertretung der Interessen der USA in Iran 1979 möglicherweise nicht übernehmen können, wenn sie an den Sanktionen

teilgenommen hätte. Ein Vergleich mit der Teilnahme an Wirtschafts-sanktionen der UNO ist in diesem Zusammenhang nur in beschränktem Mass am Platz. Die schweizerischen Behörden zeigten zwar mit ihrem Antrag, der UNO beizutreten, die Bereitschaft, an nicht neutralitätswidrigen Sanktionen der UNO teilzunehmen. Zwischen Sanktionen, die von einer Weltorganisation mit praktisch universeller Zustimmung beschlossen werden, und Sanktionen, die von einer westlichen Regionalgruppe durchgeführt werden, besteht hinsichtlich der neutralitätspolitischen Relevanz jedoch ein erheblicher Unterschied.

Auffallend ist im übrigen, dass der Rat in den Beschlüssen über Wirtschaftssanktionen jeweils nur Einfuhrbeschränkungen oder -verbote anordnete, nicht Ausfuhrverbote. Die Gleichbehandlungspflicht des Neutralen nach Art. 9 und 7 LN betrifft nun aber nur die Ausfuhr und Durchfuhr, nicht die Einfuhr. Insofern waren die vom Rat angeordneten Beschränkungen nicht direkt neutralitätsrelevant. Dennoch sind sie für die Neutralität von Bedeutung, einerseits wegen der Rückwirkungen des Einfuhrstopps auf die Ausfuhr, andererseits weil darin leicht eine "aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende Begünstigung" bzw. Benachteiligung einer Kriegspartei gesehen werden kann.

Nun bestehen freilich für einen Mitgliedstaat der EG Möglichkeiten, sich von Sanktionsbeschlüssen gemäss Art. 113 zu befreien. Eine erste Möglichkeit ergibt sich aus der umschriebenen Praxis, dass vor der Ergreifung von Wirtschaftssanktionen nach Art. 113 Uebereinstimmung aller Mitglieder im Rahmen der EPZ zu erreichen versucht wird. Bis heute hätte in der Tat noch nie ein Mitgliedstaat an neutralitätswidrigen Wirtschaftssanktionen teilnehmen müssen. Das EG-Recht macht indessen die Beschlussfassung nach Art. 113 nicht von einem vorgängigen Konsens aller Mitgliedstaaten abhängig, so dass ein neutraler Staat sich nicht auf diese Möglichkeit verlassen kann. Insbesondere in einem Krieg, an dem alle NATO-Mitgliedstaaten beteiligt sind, kann eine Rücksichtnahme auf die Zustimmung aller EG-Mitgliedstaaten kaum erwartet werden. Die Schweiz könnte sich auf die erwähnte Praxis jedenfalls nur verlassen, wenn ihr im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eine entsprechende Zusicherung gegeben würde.

Aehnliches gilt für die Berufung auf den Luxemburger Kompromiss von 1966, in dem die Mitgliedstaaten vereinbarten, im Falle von Beschlüssen, die mit Mehrheit gefasst werden müssen, die Einstimmigkeit anzustreben, falls "sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel stehen". Obwohl dieser Beschluss bisher fast durchwegs beachtet wurde, wenn sich ein Staat auf ihn berief, und auch die EEA daran nichts änderte, geht die Tendenz doch zu vermehrter Rückkehr zum Mehrheitsbeschluss<sup>11</sup>. Auch wird ein Staat, der der EG neu beitrifft und an einer im EWGV vorgesehenen und für die EG unter Umständen wichtigen Massnahme von vornherein nicht mitwirken will, dies in den Beitrittsverhandlungen vorbringen müssen, um eine ausdrückliche Absprache zu erreichen.

Dasselbe gilt auch für die Schutzklauseln von Art. 223 und 224. Eine von vornherein feststehende und für die ganze Dauer der Mitgliedschaft bestehende Ausnahmeregelung bedürfte ausdrücklicher Absprache, die freilich in einer auslegenden Erklärung zu Art. 223/4 enthalten sein könnte, die von allen Mitgliedstaaten angenommen würde.<sup>12</sup>

Obwohl in den bisherigen Fällen von Wirtschaftssanktionen der EG nie ein Mitgliedstaat gegen seinen Willen an den Sanktionen mitwirken musste und die Befreiung eines neutralen Mitgliedstaates somit als möglich erscheinen mag, wäre das Problem auch im Falle einer solchen Befreiung noch nicht vollständig gelöst. In keinem der bisherigen Fälle spielten die Sanktionen für die EG eine wirklich entscheidende Rolle. Gelegentlich hatten sie mehr nur demonstrativen Charakter. Das Ausscheren einzelner Staaten hatte deshalb keine bedeutsamen Konsequenzen und wurde geduldet. Anders verhielte es sich in einem Krieg, in den alle oder einzelne Mitgliedstaaten der EG einbezogen wären und der sich in Europa selbst abspielen würde. Würde in einem solchen Fall die EG den Handel mit dem Feind vollständig verbieten und zu voller wirtschaftlicher Kriegführung übergehen, bliebe der Schweiz als Mitgliedstaat - falls sie den Neutralitätspflichten nachkommen wollte - nichts anderes übrig, als entweder diese Massnahmen gegenüber beiden Kriegsparteien anzuwenden oder sie nicht durchzuführen. In beiden Fällen wäre sie gezwungen, die Handelspolitik wieder weitgehend in ihre eigenen Hände zu nehmen und den gemeinsamen Markt mit der EG weitgehend zu

suspendieren. Nur auf diese Weise wäre es möglich, mit beiden Kriegsparteien mindestens formell ohne Diskriminierung Handelsbeziehungen zu führen. Es wäre mit der Neutralität im übrigen schwerlich vereinbar, wenn die Schweiz in einem solchen Fall den Beschlüssen eines Organs unterstellt wäre, das von einer Kriegspartei beherrscht wird. Die EG ihrerseits müssten den freien Handelsverkehr mit der Schweiz ebenfalls unterbinden, damit der von ihnen verbotene Handel nicht den Umweg über die Schweiz nehmen könnte. Die neutralitätsbedingte Nichtteilnahme an einseitigen Handelsverboten hätte in einem derartigen Krieg somit viel weitreichendere Folgen, als dies bei den bisher von der EG angeordneten Sanktionsmassnahmen der Fall war. Rechnet ein dauernd neutraler Staat nicht nur mit aussereuropäischen Kriegen, wie sie seit 1945 stattfanden - einschliesslich solcher, an denen ein einzelner Mitgliedstaat der EG beteiligt war (Falkland-Krieg) -, sondern auch mit einem europäischen Krieg, in den einer oder mehrere seiner Nachbarstaaten verwickelt sind, genügt eine blosser Befreiung von der Teilnahme an politisch motivierten Wirtschaftssanktionen nicht. Vielmehr muss für diesen Fall ein eigentliches Suspensionsrecht vorgesehen werden. Auch wenn dem Neutralen dieses Recht zugestanden würde, müsste er allerdings noch in Kauf nehmen, dass die Rückkehr von einem in den Zoll- und Wirtschaftsraum der EG integrierten Staat zu einem Staat mit eigenen Wirtschaftsgrenzen und einer eigenen Handelspolitik zu grossen Schwierigkeiten führen würde.

In den Erklärungen, die die Schweiz, Oesterreich und Schweden 1962 zur Erläuterung ihrer Assoziationsgesuche vor dem Ministerrat der EWG abgaben, brachten alle im wesentlichen übereinstimmende Vorbehalte gegenüber der gemeinsamen Handelspolitik an. Die Schweiz wollte sich das Recht vorbehalten, auch als assoziierter Staat "auf Grund eigener Beschlüsse ihre Handelspolitik gegenüber Drittstaaten festlegen und insbesondere Handels- und Zollabkommen schliessen zu können". Schweden sprach von der "Befugnis zu Verhandlungen und zum Eingehen von Verträgen in eigenem Namen mit Drittländern". Oesterreich wünschte "ein gewisses Mass an Aktionsfreiheit hinsichtlich der Regelung seiner Beziehungen zu Drittländern".<sup>13</sup> Im Hinblick auf eine Assoziation konnte man sich durchaus

vorstellen, dass ein dauernd neutraler Staat sich die treaty-making power bezüglich der Handelsbeziehungen hätte vorbehalten können. Im Hinblick auf einen Beitritt zur EG würde dies jedoch zum vornherein als aussichtslos erscheinen. Es muss genügen, diese Kompetenz für den Fall des Krieges nötigenfalls wieder zurückzugewinnen.

In diesem Zusammenhang kann nicht unerwähnt bleiben, dass die Schweiz auch als Nichtmitgliedstaat der EG im Falle eines umfassenden europäischen Krieges vermutlich grösste Schwierigkeiten hätte, ihre wirtschaftlichen Neutralitätspflichten zu erfüllen, selbst wenn sie ausserhalb des militärischen Kriegsgeschehens bliebe. Die Tatsache dass die Mitgliedstaaten der EG und der NATO ihre weitaus wichtigsten Handelspartner sind und die Schweiz mit ihnen wirtschaftlich eng verflochten ist, macht sie auch als Nichtmitglied der EG gegenüber in hohem Masse erpressbar.

#### Die Frage der differentiellen Neutralität

Im Hinblick auf einen möglichen EG-Beitritt ist angeregt worden, die Schweiz könnte ihre Neutralität auf den militärischen Bereich beschränken, auf wirtschaftlichem Gebiet aber an den Tätigkeiten der EG, insbesondere auch an Wirtschaftssanktionen, voll mitwirken. Damit würde ein Beitritt unter Beibehaltung der Neutralität, aber ohne Neutralitätsvorbehalt, möglich. Zur Begründung wird ausgeführt, der Kern der Neutralität liege im Militärischen, das Wirtschaftliche dagegen gehöre zu ihrem nicht wesentlichen Randbereich.<sup>13a</sup> Als Präzedenzfall wird die differentielle Neutralität der Schweiz im Völkerbund angeführt. Tatsächlich erklärte sich die Schweiz anlässlich ihres Beitritts zum Völkerbund bereit, an wirtschaftlichen und finanziellen Massnahmen gegen Paktbrecher teilzunehmen. In der Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920<sup>13b</sup> wurde sie von der Teilnahme an militärischen Aktionen befreit, nicht aber von der Mitwirkung an wirtschaftlichen Massnahmen. In der von Prof. Max Huber entworfenen Botschaft über den Beitritt zum Völkerbund führte der Bundesrat aus, auf wirtschaftlichem Gebiet gäbe es für den Neutralen keine Pflichten, abgesehen von der in Art. 7 bis 9 LN vorgesehenen Pflicht, Regelungen des privaten



Handels mit Kriegsmaterial und des Nachrichtenwesens auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden.<sup>13c</sup> Der Erste Weltkrieg habe gezeigt, dass die Kriegführenden den Wirtschaftskrieg unerbittlich zum Schaden der Neutralen führen. Dem Neutralen sei es deshalb unbenommen, auch seine Interessen zu verfolgen. "Auf diesem, vom Völkerrecht wenig geordneten Gebiet macht eben jeder Staat, was ihm passt, soweit nicht politische Rücksichten ihn daran hindern. Dies muss, wenn es gegen die Neutralen gilt, auch für sie gelten."<sup>13d</sup> Zusammenfassend wurde erklärt: "Wesentlich für die Kriegführung ist, weil allein unmittelbar auf sie einwirkend und durch sie wiederum zu beeinflussen, eigentlich nur das militärische Verhalten des Neutralen, d.h. seine Nichtteilnahme an den militärischen Unternehmungen der Gegenpartei... . Das Verhalten in andern Dingen, welche die Neutralität berühren können (Zuzug Freiwilliger, private Lieferung von Kriegsmaterial, Benutzung von Anstalten des Nachrichtenverkehrs) ist daneben von verhältnismässig geringer Bedeutung."<sup>13e</sup> Zur differentiellen Neutralität führte der Bundesrat ausserdem aus: "Der Neutrale würde damit vielleicht an die äusserste Grenze dessen gehen, was mit den ihm durch die Neutralität auferlegten Rechtspflichten vereinbar ist."<sup>13f</sup> Die differentielle Neutralität stelle "eine vollständige Abweichung von der sonst befolgten neutralen Politik dar."<sup>13g</sup> Aus diesem Grunde wurde der Beitritt zum Völkerbund in der Form der Verfassungsänderung angenommen.<sup>13h</sup>

Die differentielle Neutralität der Schweiz scheiterte anlässlich der 1935 gegen Italien wegen seines Angriffs auf Aethiopien durchgeführten Sanktionen. Dies veranlasste den Bundesrat 1938, unter der Drohung einer Volksinitiative, den Völkerbundsrat um Befreiung von der Mitwirkung auch an wirtschaftlichen Sanktionen zu ersuchen. Diesem Ersuchen entsprach der Völkerbundsrat am 14. Mai 1938.<sup>13i</sup> Auffallend ist, dass es die einzige auf wirtschaftlichem Gebiet bestehende Rechtspflicht des Neutralen war, die bei der Durchführung der Italiensanktionen zum Stein des Anstosses wurde, die Pflicht nämlich, Beschränkungen oder Verbote bezüglich der Ausfuhr von Kriegsmaterial auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden. Als 1935 der Völkerbund von den Mitgliedstaaten den Erlass eines Waffenausfuhrverbotes gegen Italien verlangte, ordnete der Bundesrat ein solches nicht nur gegenüber Italien an,

sondern auch gegen Aethiopien, um auf diese Weise der Neutralitätspflicht der Schweiz zu genügen. Eine solche Doppelanwendung entsprach aber nicht dem Zweck der Wirtschaftssanktionen, zu deren Unterstützung die Schweiz sich 1920 verpflichtet hatte. Im Völkerbund erhob sich deshalb breite Kritik gegen das schweizerische Verhalten.<sup>13k</sup>

Wäre die differentielle Neutralität im Hinblick auf die EG eine Lösung? Sie wäre es vielleicht als eine Uebergangslösung.<sup>13l</sup> Sie käme allenfalls in Frage, wenn ein Beitritt zur EG unausweichlich würde, aber keine Bereitschaft bestände, die Neutralität aufzugeben. Es würde sich um eine Zwitterlösung handeln, die vermutlich nicht von langer Dauer wäre. Verschiedene Argumente sprechen dagegen. Einmal kann nicht übersehen werden, dass die differentielle Neutralität eine Abweichung von den in Art. 7 bis 9 LN festgelegten Pflichten bedeutet. Dies kam in der Völkerbundsbotschaft von 1919 wohl zu wenig eindeutig zum Ausdruck. Die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen ist nicht, wie heute gelegentlich gesagt wird, nur eine Frage der Neutralitätspolitik. Sodann lehnte die Schweiz seit 1938 die differentielle Neutralität konsequent ab. In ihren Verhandlungen mit der EG gingen ausser der Schweiz auch Oesterreich und Schweden bisher davon aus, dass ein neutraler Staat mindestens im Bereich des Handels mit Kriegsmaterial an Sanktionen der EG nicht teilnehmen dürfe. Von Bedeutung ist auch, dass, wie bereits erwähnt wurde, Sanktionen der EG den Sanktionen des Völkerbundes oder der UNO nicht schlechthin gleichgestellt werden können. Ergreift die UNO Sanktionen, wozu die Einstimmigkeit der fünf Grossmächte im Sicherheitsrat erforderlich ist, so steht die gesamte Staatengemeinschaft oder der grösste Teil derselben dahinter. In dieser Lage ist eine Gleichbehandlung der beiden "Parteien", nämlich der UNO einerseits und des Staates, gegen den die Sanktionen sich richten, andererseits, durch den neutralen Staat schlechterdings ausgeschlossen. Ergreift aber die EG Sanktionen, so handelt es sich um Massnahmen eines westlichen Wirtschaftsblocks, gegen einen Staat einer anderen Regionalgruppe. Die Mitwirkung daran würde deshalb die Neutralität in viel stärkerem Masse berühren als die Mitwirkung an UNO-Sanktionen. Betroffen würde dadurch auch die Rolle der Schweiz bei der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der universellen Völkergemeinschaft und bei humanitären Aktionen.

### 3. Freiheit des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs

Die Freiheit des Personenverkehrs, bestehend aus der Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Art. 48 ff. EWGV) und der Niederlassungsfreiheit der selbständig Erwerbstätigen und Unternehmen (Art. 52 ff.), führt rein rechtlich gesehen zu keinen Problemen der Neutralität, da diese Freiheiten keine Neutralitätspflichten betreffen. Dies gilt auch für die angestrebte Abschaffung der Grenzformalitäten und der Binnengrenzen. Die Freiheit des Personenverkehrs könnte jedoch kaum aufrechterhalten werden, wenn es zu einem europäischen Krieg käme, in den Nachbarstaaten der Schweiz verwickelt wären. In diesem Fall müsste die Schweiz aus Sicherheitsgründen und zum Schutze ihrer Neutralität Grenzkontrollen einführen und den Zustrom von Ausländern nötigenfalls einschränken oder ganz unterbinden. Die Ausnahmebestimmungen der Art. 48 Abs. 3 und 56 Abs. 1 EWGV genügen dafür nicht. Die Schweiz müsste sich deshalb im Falle eines Beitritts zu den Gemeinschaften das Recht ausbedingen, die Bestimmungen über die Freiheit des Personenverkehrs für die Dauer eines Krieges zu suspendieren.

Neutralitätspolitisch von Bedeutung ist im übrigen, dass die Freiheit des Personenverkehrs eines der Mittel ist, um die Verflechtung und Verschmelzung der europäischen Völker herbeizuführen, mit dem Ziel, schliesslich eine politische Union zu verwirklichen. Die Fragen der Verflechtung, der Unabhängigkeit und der politischen Zielsetzung werden nachfolgend in den Abschnitten 7 und 9 behandelt werden.

Die Freiheit der Dienstleistungen (Art. 59 ff.) ist im wesentlichen gleich zu beurteilen wie die Freiheit des Personenverkehrs, mindestens soweit sie den grenzüberschreitenden Verkehr von Personen betrifft. Das Neutralitätsrecht verlangt keine Einschränkung dieser Freiheit, die Neutralitätspolitik aber würde es nahelegen, für den Fall eines europäischen Krieges sich die Möglichkeit auszubedingen, aus Gründen der Sicherheit und zum Schutz der Neutralität den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu beschränken.

Die Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 67 ff.) wie auch die Freiheit des Zahlungsverkehrs (Art. 106) schliesslich stehen mit dem Neutralitätsrecht an sich ebenso wenig im Widerspruch wie die vor-

erwähnten Freiheiten. Jedoch ist zu bedenken, dass die Freiheit des Kapitalverkehrs zur Finanzierung der Kriegsanstrengungen einer Kriegspartei missbraucht werden könnte, wodurch das für den Neutralen geltende Verbot, einem kriegführenden Staat Kredite für Kriegszwecke zur Verfügung zu stellen, berührt werden könnte. Ein neutraler Staat hat im übrigen zu verhindern, dass sein Gebiet und seine Ressourcen im Uebermass zugunsten einer Kriegspartei eingesetzt werden. Keinen Schutz bietet die Bestimmung von Art. 68 Abs. 3 EWGV, wonach Anleihen zur mittelbaren oder unmittelbaren Finanzierung eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat nur aufgelegt oder untergebracht werden dürfen, wenn sich die beteiligten Staaten darüber verständigt haben. In einem Krieg, in den die meisten EG-Staaten verwickelt wären, die Schweiz aber neutral bliebe, liesse sich deshalb die Freiheit des Kapitalverkehrs und des Zahlungsverkehrs ebenso wenig aufrecht erhalten wie die übrigen Freiheiten. Von Bedeutung ist dabei auch der enge Zusammenhang zwischen den vier Freiheiten. Führt die Schweiz in einem europäischen Krieg die Aussenhandelspolitik wieder selbständig und wird der Aussenhandel wie auch der grenzüberschreitende Personenverkehr einer umfassenden Kontrolle unterworfen, so wird auch der Kapitalverkehr nicht unberührt bleiben können, dies umso weniger, als die Freiheit des Kapitalverkehrs nach Art. 67 EWGV nur den Zweck hat, das Funktionieren des gemeinsamen Marktes sicherzustellen. Die Frage, wie weit der freie Kapitalverkehr im einzelnen eingeschränkt werden müsste, bedürfte näherer Abklärung. Offensichtlich ist, dass z.B. das im freien Kapitalverkehr enthaltene Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, Grundstücke oder Beteiligungen an Unternehmungen in den anderen Mitgliedstaaten zu erwerben, in einem umfassenden Krieg nicht unbeschränkt aufrechterhalten werden könnte.

Es besteht deshalb kaum Zweifel, dass die Schweiz sich für den Fall eines umfassenden europäischen Krieges - der freilich für die voraussehbare Zukunft unwahrscheinlich ist - die Suspendierung aller vier Freiheiten des EWGV ausbedingen müsste.

#### 4. Landwirtschaft, Selbstversorgung

Aufgrund von Art. 38 ff. EWGV hat die EWG einen gemeinsamen Agrarmarkt geschaffen, der den freien Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft ermöglicht und eine Preisfestsetzung im Rahmen von Marktordnungen vorsieht. Die Zugehörigkeit zum gemeinsamen Agrarmarkt würde keine Pflichten eines neutralen Staates berühren. Dagegen ist zu erwarten, dass die Zugehörigkeit der Schweiz zum gemeinsamen Agrarmarkt zu einer erheblichen Schrumpfung der landwirtschaftlichen Produktion der Schweiz führen würde. Die Schweiz würde in noch höherem Grade wirtschaftlich vom Ausland abhängig, als sie es schon ist, und würde dadurch leichter erpressbar, so dass die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität leiden könnte. Es sind somit neutralitätspolitische Argumente, die gegen den Anschluss an den gemeinsamen Agrarmarkt vorgebracht werden können. In ihren Erklärungen vor dem EWG-Ministerrat von 1962 führten alle drei Neutralen übereinstimmend aus, ein dauernd neutraler Staat müsse schon in Friedenszeiten gewisse Massnahmen treffen, um im Kriegsfall über die lebenswichtigen Versorgungsgüter zu verfügen. Im besonderen wurde die Erhaltung einer genügenden landwirtschaftlichen Produktion im eigenen Land als notwendig bezeichnet.<sup>14</sup>

Schien bei einer Assoziation mit der EWG eine mindestens teilweise Absonderung vom gemeinsamen Agrarmarkt noch im Bereich des Möglichen zu liegen, erscheint eine solche im Rahmen einer Mitgliedschaft undenkbar, da die gemeinsame Agrarpolitik zu den wichtigsten Teilen des Gemeinschaftsrecht gehört. Es stellt sich deshalb die Frage, wie schwer die diesbezüglichen neutralitätspolitischen Bedenken wiegen. Der 1961 von den drei Neutralen in Aussicht genommene Vorbehalt der Kriegsvorsorge war vorwiegend auf die Situation zugeschnitten, in der sich die Schweiz im Zweiten Weltkrieg befand. Die Schweiz war damals von den kriegführenden Staaten umschlossen, während mehrerer Jahre sogar von einer einzigen Kriegspartei, und deshalb in hohem Masse auf Selbstversorgung angewiesen. Eine derartige Situation kann zwar auch für die Zukunft nicht ausser Betracht bleiben, sie erscheint jedoch als wenig wahrscheinlich. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz nicht nur in bezug auf die Landwirtschaft, sondern auch in anderer

Hinsicht, besonders bezüglich der Energieträger und der Rohstoffe, mit dem Ausland und besonders mit den Staaten der EG so eng verflochten ist, dass Vorsorgemassnahmen im Bereich der Landwirtschaft allein nicht genügen würden. Im Bereich der Landwirtschaft selbst wird die Schweiz sodann selbst beim Fernbleiben von der EG in wachsendem Mass dem Wettbewerbsdruck der EG ausgesetzt sein, so dass Stukturanpassungen kaum zu umgehen sein werden.<sup>15</sup> Die wirtschaftliche Verflechtung, die immer noch enger wird, hat zur Folge, dass eine länger andauernde wirtschaftliche Absonderung der Schweiz vom Ausland in jedem Fall kaum denkbar wäre. Infolgedessen kann kaum damit gerechnet werden, dass die Schweiz über mehrere Jahre hin ihre Neutralität inmitten kriegführender Staaten ohne erhebliche Konzessionen an die kriegführenden Staaten aufrechterhalten könnte. Auch ein besonderer Vorbehalt bezüglich der Erhaltung einer genügenden landwirtschaftlichen Produktionsgrundlage könnte daran nicht viel ändern. Für die Neutralitätspolitik muss es deshalb genügen, wenn die Schweiz für die mögliche Dauer von Kampfhandlungen im Zentrum Europas, nämlich für die Dauer, in der der internationale Handel möglicherweise unterbrochen sein wird, die für die Versorgung der Armee und der Bevölkerung sowie für die wirtschaftliche Produktion erforderlichen Güter zur Verfügung hat. Wesentlich ist deshalb vor allem, dass der dauernd neutrale Staat die Befugnis behält, Vorschriften über die Lagerhaltung lebenswichtiger Erzeugnisse und Rohstoffe zu erlassen. Es entspricht wohl dieser Konzeption, wenn der Rat für Gesamtverteidigung in seinem Bericht vom 1. Mai 1987 betreffend Neutralitätspolitik der Schweiz ausführt: "Ziel der wirtschaftlichen Landesversorgung muss es sein, durch geeignete vorsorgliche Massnahmen eine Versorgungssicherheit über eine gewisse Zeit zu gewährleisten" (Hervorhebung durch den Verfasser). Im Falle eines Beitritts zur EWG wäre festzulegen, welche Massnahmen der Lagerhaltung die Schweiz durchführen dürfte. Es ist anzunehmen, dass verschiedene derselben mit dem EWGV durchaus vereinbar wären. Wenn darüber hinaus durch Massnahmen, die mit dem EG-Recht vereinbar sind, möglicherweise durch Direktzahlungen an die Produzenten<sup>16</sup>, der Schrumpfung des Agrarsektors entgegengewirkt werden kann, wäre dies für die Erhaltung der versorgungsmässigen Unabhängigkeit der Schweiz natürlich von Vorteil.

## 5. Verkehr

Gemäss Art. 75 Abs. 1 lit. a EWGV kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Versammlung "für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen." Diese Bestimmung gibt zu denselben Fragen des Transits von Kriegsmaterial Anlass, die bereits im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr behandelt worden sind (oben Abschnitt 1). Der Transit von Kriegsmaterial, den ein kriegführender Staat selbst durchführt, wird vom EWGV nicht erfasst und kann somit auch nicht Gegenstand von Regeln gemäss Art. 75 sein. Ein Mitgliedstaat ist somit frei, ihn zu verbieten. Was den Transit von Kriegsmaterial betrifft, das von einem privaten Lieferanten an eine Kriegspartei geliefert wird, könnte ein von der EG erlassenes Durchfuhrverbot es dem neutralen Staat unmöglich machen, das Gleichbehandlungsgebot des Art. 9 LN zu erfüllen, weil er von sich aus dieses Verbot nicht auch gegenüber EG-Mitglieder anwenden dürfte. Nun kann geltend gemacht werden, ein Beschluss des Rates, der aus Gründen der Unterstützung einer Kriegspartei die Durchfuhr von Kriegsmaterial zugunsten der gegnerischen Partei verbieten würde, wäre nach dem EWGV gar nicht zulässig, da er ausserhalb des Rahmens der Aufgaben der EWG nach Art. 2 EWGV liegen würde.<sup>17</sup> Sollte ein derartiger Beschluss aber trotzdem gefasst werden, könnte sich der neutrale Staat gegebenenfalls auf die Schutzklausel von Art. 223 Abs. 1 lit. b berufen. Da der private Waffentransit praktisch von geringer Bedeutung ist und ein Verbot desselben im Kriegsfall für den Gemeinsamen Markt von untergeordneter Bedeutung wäre, sollten einer Berücksichtigung dieses neutralitätsrechtlichen Anliegens keine unüberwindliche Hindernisse im Weg stehen.

## 6. Europäische Investitionsbank (EIB)

Die aufgrund von Art. 129 ff. EWGV errichtete Europäische Investitionsbank (EIB) ist eine Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit, der alle Mitgliedstaaten der EWG angehören. Ihre Aufgabe ist es, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes beizutragen, indem sie die Finanzierung (a) von Vorhaben zur Erschliessung der weniger entwickelten Gebiete, (b) von Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten oder (c) von Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können, erleichtert (Art. 130 EWGV). Das einzige neutralitätsrechtliche Problem könnte sich daraus ergeben, dass nach Art. 6 der Satzung der EIB, die einen Teil des EWGV bildet, der Rat der Gouverneure mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, dass die Mitgliedstaaten der Bank verzinsliche Sonderdarlehen gewähren, falls die Bank diese zur Finanzierung bestimmter Vorhaben benötigt und nicht in der Lage ist, die erforderlichen Mittel auf den Kapitalmärkten zu beschaffen. Aufgrund dieser Bestimmung könnte ein neutraler Mitgliedstaat verpflichtet werden, der EIB ein Darlehen zu gewähren, das für ein Projekt in einem kriegführenden Staat verwendet wird.

Nach dem Neutralitätsrecht ist es dem neutralen Staat verboten, einem Kriegführenden ein Darlehen zu gewähren. In den Leitsätzen des EPD von 1954 über die Neutralität wird ausgeführt, dass nur "finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung" unter das Anleiensverbot fallen, nicht aber "Kredite zur handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs" (VEB 1954, S. 12). Während die zweite Feststellung der Praxis der Schweiz im Zweiten Weltkrieg entspricht und nicht bezweifelt wird, scheint die erste etwas zu eng gefasst zu sein. Die Völkerrechtslehre, wie sie sich bis zum Zweiten Weltkrieg zu diesem Punkt bildete, geht mehrheitlich von einem allgemeinen Verbot der Gewährung von Anleihen an Kriegführende - nicht nur von einem Verbot von Anleihen zur direkten Verwendung für die Kriegführung - aus, in der Ueberlegung, dass kaum



nachweisbar ist, dass ein Darlehen keinen militärischen Verwendungszweck hat.<sup>18</sup> Im Fall der Sonderdarlehen an die EIB stehen die Verwendungszwecke aufgrund von Art. 130 EWGV fest und sind eindeutig nicht militärischer Natur. Versteht man das Anleihsverbot aber in seinem weiteren Sinn, könnte argumentiert werden, ein von der EIB unterstütztes Vorhaben in einem kriegführenden Staat trage indirekt zur Unterstützung des kriegführenden Staates bei. In der Literatur wird teilweise angenommen, Sonderdarlehen an die Investitionsbank könnten wegen der nichtmilitärischen Zweckbestimmung das den Neutralen obliegende Anleihsverbot nie verletzen<sup>19</sup>, teilweise wird angenommen, sie könnten es verletzen<sup>20</sup>; einzelne nehmen an, der Neutrale könnte sich im konkreten Fall mittels der Schutzklauseln von Art. 223 und 224 von der Pflicht zur Gewährung neutralitätswidriger Sonderdarlehen befreien.<sup>21</sup> Obwohl die in Art. 223 und 224 enthaltenen Schutzklauseln auch auf Verpflichtungen gemäss der Satzung der EIB anwendbar sind, bleibt ungewiss, ob sie im vorliegenden Fall angerufen werden könnten. Jedenfalls geht es hier nicht um das von Art. 223 anvisierte Kriegsmaterial. In bezug auf die Schutzklauseln sei auf den 3. Teil, Abschnitt 2, verwiesen.

Im Ganzen erscheint die Gefahr, dass durch die Pflicht zur Gewährung von Sonderdarlehen an die EIB die Neutralität verletzt werden könnte, sehr gering. Sollte im Verlauf von Beitragsverhandlungen keine Klarstellung in dieser Frage erreichbar sein, könnte auf einen Vorbehalt in diesem Punkt verzichtet werden. Falls der Rat der Gouverneure in einem Kriegsfall je Sonderdarlehen zugunsten eines Projekts in einem kriegführenden Staat verlangen würde, könnte die Schweiz die Mittel zwar bereitstellen, jedoch darum ersuchen, dass dieselben nicht für das neutralitätsgefährdende Vorhaben, sondern für ein anderes Vorhaben eingesetzt werden.

## 7. Wirtschaftliche Verflechtung

Seit dem Beginn der europäischen Integration ist immer wieder geltend gemacht worden, die wirtschaftliche Integration führe zu einer Verflechtung, welche die Aufrechterhaltung der Neutralität eines Mitgliedstaates im Kriegsfall erschwere oder sogar verunmögliche. Bundesrat Petitpierre führte in einem am 25.4.1959 in

Wien gehaltenen Vortrag dazu aus: "Im Falle eines bewaffneten Konflikts, das heisst gerade dann, wenn die Neutralität wirksam werden sollte, würde ein neutrales Mitglied der Gemeinschaft Gefahr laufen, seine Beziehungen mit den am Krieg beteiligten Partnerstaaten nicht mehr lösen zu können, ohne seine Wirtschaft in Frage zu stellen. Dies würde das betreffende Land daran hindern, die aus dem Neutralitätsrecht fliessenden konkreten Verpflichtungen zu erfüllen."<sup>22</sup> Bindschedler schrieb schon 1956, d.h. vor der Gründung der EWG, im Hinblick auf die wirtschaftliche Verflechtung hätte selbst eine vertragliche Kündigungsklausel im Vertrag über eine Wirtschaftsunion kaum praktische Bedeutung.<sup>23</sup> Zemanek führte aus, das Ausscheiden eines Staates aus der EWG wäre nach eingetretener Verflechtung, "auch wenn es rechtlich gewährleistet ist, wirtschaftlich jedenfalls unmöglich."<sup>24</sup> Köck erklärte, ein unvorbereitet erfolgender Rückzug aus der EWG im Kriegsfall käme dem wirtschaftlichen Selbstmord gleich.<sup>25</sup> Guggenheim führte aus, dass ein neutraler Staat nach Kriegsausbruch kaum in der Lage wäre, "sofort seine eigene autonome Aussenwirtschaftspolitik wieder aufzunehmen und eine Kriegswirtschaftspolitik zu betreiben, die er auf der Grundlage eines kaum mehr feststellbaren 'courant normal' der Vorkriegsjahre ... zu verwirklichen sucht."<sup>26</sup> Die Idee, die europäische Einigung durch wirtschaftliche Verflechtung unauflösbar zu machen, lag im übrigen der europäischen Integration von Anfang an zugrunde. Es sollte dadurch die Irreversibilität, der "point of no return" erreicht werden. Der Bundesrat stellt im Integrationsbericht vom 24.8.1988, über den Bereich der EG hinausgehend fest: "Sowohl die Internationalisierung der Wirtschaft wie auch der europäische Integrationsprozess haben den entscheidenden Punkt der Irreversibilität erreicht" (S. 82). Everling führte 1983 aus, "das Bewusstsein dafür, dass sich die Gemeinschaft der Schwelle der Irreversibilität ihrer Existenz nähert", wachse, und er erklärte, bei den EG erreiche die Regulationsintensität "einen solchen Grad von Dichte und Unmittelbarkeit, dass sich ihr Bestand bis zu einem gewissen Grade vom Willen der sie tragenden Staaten zu lösen beginnt."<sup>27</sup>

Das Argument, der Beitritt zur EWG sei einem dauernd neutralen Staat im Hinblick auf die eintretende wirtschaftliche Verflechtung nicht möglich, ist seit den 1950er und 1960er Jahren, in denen es

vorwiegend vorgebracht wurde, durch die Erkenntnis geschwächt worden, dass die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften auch im Falle des Nichtbeitritts so eng ist, dass diesbezüglich der Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft kaum mehr entscheidend ist. Die Abhängigkeit von der EG ist bereits durch das Freihandelsabkommen und durch die Erweiterung der EG um weitere sechs Staaten grösser geworden. Die Zahlen des Handels mit der EG beleuchten dies. 1966 stammten die Einfuhren der Schweiz zu 60,1% aus der EWG, 1987 aber zu 72,1%. Die Ausfuhren in die EWG betragen 1966 37,4%, 1987 aber 55,7%. Die Schweiz hat in bezug auf die EG einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als mehrere von deren Mitgliedern unter sich.<sup>28</sup> Beachtenswert ist auch, dass die Einkünfte der Schweiz aus der Aussenwirtschaft heute 45% des schweizerischen Bruttosozialprodukts ausmachen gegenüber 26% im Jahre 1960.<sup>29</sup> Die Auslandabhängigkeit hat sich somit, an dieser Zahl gemessen, seit 1960 fast verdoppelt. Im Falle eines Krieges in Europa, an dem die NATO-Mitglieder der EG und die USA beteiligt wären, wäre die Schweiz als Nichtmitglied der EG somit kaum weniger abhängig, als wenn sie Mitglied wäre. Der Unterschied läge fast nur noch darin, dass sie als Nichtmitglied rechtlich-formal von den EG-Organen unabhängig wäre und formell selbständige Handelsbeziehungen mit allen ausländischen Staaten unterhalten könnte.

Aufgrund dieser Verhältnisse wird man zwischen dem Beitritt und dem Nichtbeitritt zur EWG heute nicht mehr einen so grundlegenden Unterschied sehen können wie in den 1950er und 1960er Jahren. Die starke wirtschaftliche Interdependenz ist nicht nur für die Schweiz, sondern für alle Staaten der Welt im Grunde der Normalzustand geworden, an dem die Frage der Unabhängigkeit und der Neutralität zu messen ist. Von einem dauernd neutralen Staat wird man nicht ein höheres Mass an wirtschaftlicher Unabhängigkeit verlangen können, als es dem Normalfall eines Staates entspricht. Es scheint, dass eine darüber hinausgehende Forderung heute auch nicht mehr erhoben wird.

Von einer Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität könnte allerdings dann nicht mehr gesprochen werden, wenn aufgrund institutioneller oder faktischer Bindungen keine Zweifel beständen, dass ein Staat

im Kriegsfall ausserstande wäre, die Pflichten des Neutralitätsrechts zu erfüllen. In einem solchen Fall müsste gemäss der Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität die dauernde Neutralität als verletzt oder als aufgegeben betrachtet werden. Die Pflichten eines dauernd Neutralen müssen aber als erfüllt betrachtet werden, wenn der Neutrale im Frieden die Massnahmen trifft, die es ihm ermöglichen, im Kriegsfall über eine gewisse Zeit die nötigen Ressourcen zu haben, um die Neutralität aufrechterhalten zu können. D.h. er muss die wirtschaftliche Landesversorgung für eine gewisse Zeit sicherstellen und daneben Streitkräfte zur Sicherung seiner Neutralität zur Verfügung haben. Es kann diesbezüglich auf das oben (Abschnitt 4. Landwirtschaft, Selbstversorgung) Gesagte verwiesen werden. Von Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der Neutralität im Hinblick auf einen Krieg in Europa dürfte im übrigen nicht nur das wirtschaftliche Durchhaltevermögen sein, sondern auch und wohl in viel höherem Masse die militärische Abwehrbereitschaft. Sie war schon im Zweiten Weltkrieg das letztlich entscheidende Element der Bewahrung der schweizerischen Neutralität. Im Kalkül der NATO und des Warschauer Paktes dürfte die militärische Glaubwürdigkeit von viel grösserer Bedeutung sein als die wirtschaftliche Verflochtenheit.

Unter dem Gesichtswinkel der wirtschaftlichen Verflechtung muss somit ein Beitritt zur EWG als neutralitätsrechtlich zulässig und neutralitätspolitisch verantwortbar betrachtet werden, sofern die angeführten Voraussetzungen (Durchhaltevermögen über eine gewisse Zeit) erfüllt sind.

## 8. Supranationalität, Unabhängigkeit

### a) Supranationalität

Auf die einzelnen Begriffsmerkmale der Supranationalität braucht hier nicht eingegangen zu werden.<sup>30</sup> Neutralitätsrechtlich relevant ist nur eines der Merkmale, nämlich das Recht der Organe einer supranationalen Organisation, durch Mehrheitsbeschlüsse, d.h. gegen den Willen eines einzelnen Mitgliedstaates, verbindlich für alle entscheiden zu können. Falls die Organe einer Organisation

die Kompetenz haben, verbindliche Beschlüsse zu fassen, die neutralitätsrechtlich relevante Fragen betreffen, wird die Neutralität eines Mitgliedstaates dadurch berührt. Verbindlichen Beschlüssen über Fragen dagegen, die keine neutralitätsrechtlichen Implikationen haben, kann ein dauernd neutraler Staat sich ohne weiteres unterwerfen. Im Rahmen der EWG sind es Beschlüsse des Rates in den bereits erörterten Bereichen des freien Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittstaaten, des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, der Landwirtschaft und des Verkehrs, ferner Beschlüsse des Rats der Gouverneure der EIB, die neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch von Bedeutung sein können. Ein dauernd neutraler Staat wird deshalb im Falle eines Beitritts zu den EG darauf achten müssen, dass er für den Kriegsfall von solchen Beschlüssen befreit wird. Dies kann dadurch geschehen, dass er im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eine ausdrückliche Befreiung erreicht, oder dass er sich auf das Einstimmigkeitserfordernis gemäss dem Luxemburger Kompromiss von 1966 oder auf die Schutzklauseln von Art. 223 und 224 beruft. In bezug auf diese Befreiungsmöglichkeiten sei auf den 2. Teil dieses Gutachtens verwiesen.<sup>31</sup>

#### b) Unabhängigkeit

Während der Begriff Supranationalität sich auf die Uebertragung bestimmter Hoheitsrechte an internationale Organe bezieht, betrifft das Problem der Unabhängigkeit weniger die rechtliche, als vor allem die tatsächliche Freiheit eines Staates von äusserem Einfluss. Die Neutralität wird von der Schweiz als ein Mittel betrachtet, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. In der BV von 1848 wurde sie absichtlich nicht verankert, "weil man nie wissen könne, ob sie nicht einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse." Wenn die Neutralität ihren Zweck, die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern, nicht mehr sinnvoll erfüllen kann, hat sie ihre Rechtfertigung verloren. Umgekehrt ist aber die Unabhängigkeit auch eine Voraussetzung der Neutralität. Nur ein Staat, der von Konfliktparteien unabhängig ist, kann zwischen ihnen neutral sein. Wird ein Staat von einer Konfliktpartei über ein gewisses Mass hinaus abhängig, wird seine Neutralität fragwürdig.

Es mag zweckmässig sein, zwischen militärischer, wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit zu unterscheiden. Die militärische Unabhängigkeit und mit ihr die militärische Glaubwürdigkeit der Neutralität würden durch einen Beitritt zur EG nicht berührt. Was die wirtschaftliche Unabhängigkeit betrifft, ist das Wesentliche dazu schon bei der Frage der wirtschaftlichen Verflechtung ausgeführt worden. Das für die Aufrechterhaltung der Neutralität notwendige Mass an wirtschaftlichem Durchhaltevermögen in einem Krieg sowie die Kompetenz, zur selbständigen Regelung der wirtschaftlichen Aussenbeziehungen der Schweiz im Kriegsfall müssten bei einem Beitritt zur EWG ausbedungen werden. Andernfalls könnte nicht sichergestellt werden, dass die Schweiz im Kriegsfall ihre Neutralitätspflichten erfüllen kann.

Am stärksten würde durch einen Beitritt die politische Unabhängigkeit betroffen (vgl. dazu auch den nachfolgenden Abschnitt 9. Politische Zielsetzung der EG). Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Zugehörigkeit zur EG nicht die in den 1950er Jahren im Hinblick auf Zoll- und Wirtschaftsunionen befürchtete Abhängigkeit von einer Grossmacht zur Folge haben würde. Die EG umfasst heute alle grösseren Staaten Westeuropas, wodurch sich der Einfluss jedes einzelnen von ihnen verringert hat. Im Hinblick auf mögliche weitere Entwicklungen stellt sich aber die Frage, ob die Unabhängigkeit der Schweiz besser gewährleistet sein wird, wenn die Schweiz als Mitglied der EG an der Beschlussfassung der EG-Organen mitwirken kann, als wenn sie als Nichtmitglied sich den Beschlüssen der EG nur anpassen muss oder nur auf sie reagieren kann. Für die Neutralität ist die Frage der Mitbestimmung in der EG allerdings insofern nicht von Bedeutung, als es für die Neutralität stärker auf das gegen aussen sichtbare selbständige Auftreten und das Profil des Neutralen ankommt als auf wirtschaftliche Abhängigkeiten. Die Mitbestimmung in Organen, die unter Umständen neutralitätswidrige Beschlüsse fassen können, dürfte dem Profil des Neutralen eher abträglich sein. Ueberschreitet der Grad der Fremdbestimmung durch die EG aber einmal ein gewisses Mass, so kann der Moment kommen, in dem sich die Schweiz für die Mitgliedschaft entscheidet und die Neutralität in den Hintergrund tritt. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn die EG in einer fernerer Zukunft ein konsolidiertes politisches Gebilde in der Art eines Bundesstaates werden sollte.

## 9. Politische Zielsetzung der EG, Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)

Den Europäischen Gemeinschaften lag von Anfang an die Idee zugrunde, dass sie zur politischen Einigung Europas führen sollten. Der Schuman-Plan von 1950, der zur Gründung der Montanunion im Jahre 1951 führte, ging von der Meinung aus, die Montanunion werde "die erste konkrete Grundlage bilden für eine europäische Föderation, die unerlässlich ist zur Bewahrung des Friedens."<sup>32</sup> Durch sukzessive Integration einzelner Sektoren staatlicher Tätigkeit sollten im Laufe der Zeit auch Aussenpolitik und Verteidigung Angelegenheiten der Gemeinschaft werden. Die politische Zielsetzung der EG hat eine organisatorische und eine inhaltliche Komponente: einerseits erstrebt sie den Zusammenschluss der europäischen Staaten zu einem föderativen Gebilde, andererseits will sie dadurch eine einheitliche Aussenpolitik und Verteidigungspolitik erreichen. Diese Zielsetzungen werden in den Gemeinschaftsverträgen und in zahlreichen Verlautbarungen der EG-Organe zum Ausdruck gebracht. Der Vertrag über die Montanunion von 1951 spricht in der Präambel davon, "durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft ..." zu legen. Die Präambel des EWGV von 1957 bekundet den "festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen". Die EEA von 1986 bestimmt in Art. 1 Abs. 1, dass die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit das Ziel verfolgen, "gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen." Im Rahmen der EG wurden verschiedene Pläne für eine Politische Gemeinschaft ausgearbeitet, so der von einer Ad-hoc-Versammlung 1953 erstellte Verfassungsentwurf einer Europäischen Gemeinschaft und der vom Europäischen Parlament 1984 verabschiedete Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union. Die politische Zielsetzung wurde u.a. auch an der Haager Gipfelkonferenz von 1969 und durch die vom Europäischen Rat 1983 angenommene "Feierliche Erklärung von Stuttgart" bestätigt.<sup>33</sup> Ueber Erklärungen und Entwürfe hinaus sind diese weitreichenden Pläne jedoch nie gelangt. Das einzige Konkrete, was bis heute im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Aussenpolitik erreicht wurde - gewissermassen der vorläufige

Ersatz für eine Politische Union - ist die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die durch die Haager Gipfelkonferenz von 1969 ihren entscheidenden Antrieb erhielt und in Form periodischer Konferenzen der Aussenminister durchgeführt wird. Die Zusammenarbeit in diesem Rahmen nahm in den 1970er Jahren an Intensität und Häufigkeit zu, eine rechtliche Verankerung fand sie aber erst durch die EEA von 1986.<sup>34</sup> Derjenige Teil der EEA, welcher die EPZ betrifft, ist ein alle Mitgliedstaaten der EG bindender völkerrechtlicher Vertrag, jedoch nicht ein Teil des Gemeinschaftsrechts, so dass er vor dem Europäischen Gerichtshof nicht angerufen werden kann. In der Präambel der EEA wird die "Verantwortung Europas, sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln", in Erinnerung gerufen, in Art. 30 wird die Verpflichtung festgelegt, einander "in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse zu unterrichten und zu konsultieren" und zwar, bevor jeder Staat seine endgültige Haltung festlegt. In ihren Stellungnahmen sollen die Vertragspartner den Standpunkten der übrigen Partner Rechnung tragen. Die Zusammenarbeit ist rein intergouvernemental, ohne supranationales Element. Gemeinsames Handeln ist nur aufgrund eines allgemeinen Konsenses möglich. Organe der EPZ sind die Regierungschefs im Europäischen Rat, die sich dreimal jährlich treffen, und die sich im Rat vereinigenden Aussenminister, die sich mindestens viermal jährlich treffen. Eine formelle Trennung zwischen Sitzungen der EPZ und Ratssitzungen besteht nicht. Die für die Sitzungen notwendigen Vorbereitungsarbeiten werden von einem Politischen Komitee geleistet, das sich aus den Leitern der politischen Abteilungen der Aussenministerien zusammensetzt, ferner von einer "Korrespondentengruppe", die aus Europafachleuten der Aussenministerien besteht. Durch die EEA wurde überdies in Brüssel ein Sekretariat der EPZ eingerichtet. Die Kommission der EG und das Europäische Parlament werden an der Arbeit der EPZ beteiligt (Art. 30 Abs. 3 b und Abs. 4).

Im Rahmen der EPZ sind bisher viele gemeinsame Stellungnahmen zu aussenpolitischen Fragen abgesprochen worden, so mehrere zu Fragen des Nahostkonflikts, des Afghanistankonflikts, zum internationalen Terrorismus und zu den politischen Verhältnissen in Chile und Südafrika. Auch Wirtschaftssanktionen gegen dritte Staaten (Iran,



Polen, Argentinien, Südafrika) wurden in diesem Rahmen besprochen und teilweise vereinbart. Zu grosser Bedeutung sind die Demarchen in Menschenrechtsfragen gelangt.<sup>35</sup> In der Präambel der EEA wird ein Eintreten für Demokratie und Menschenrechte ausdrücklich gefordert. Im Gegensatz zu den Anfängen der EPZ wird durch Art. 30 Abs. 6 a EEA auch eine Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit in Aussicht genommen, womit insbesondere Irland seine frühere Position abgeändert hat. Insgesamt wird Wert darauf gelegt, dass "die auswärtigen Politiken der EG und die im Rahmen der EPZ vereinbarten Politiken kohärent" sind (Art. 30 Abs. 5 EEA). Im Rahmen internationaler Organisationen und Konferenzen werden nach Möglichkeit gemeinsame Positionen ausgearbeitet, was den Stellungnahmen der EG-Staaten ein erhebliches Gewicht verschafft. In der UNO-Generalversammlung erreichten die gemeinsamen Positionen 1978 mit 84% ihren Höhepunkt. Seither, insbesondere seit dem Beitritt Griechenlands, nahm die Zahl der gemeinsamen Positionen wieder ab.<sup>36</sup>

Was die Frage der Neutralität im Hinblick auf die politische Zielsetzung und die EPZ betrifft, stellen sich zwei Fragen: 1. Stellt die in den Gemeinschaftsverträgen festgelegte politische Zielsetzung ein Hindernis für den Beitritt eines dauernd neutralen Staates zur EG dar? 2. Lässt sich die Mitwirkung in der EPZ mit der dauernden Neutralität vereinbaren?

Zur 1. Frage ist folgendes zu bemerken: Die Tatsache, dass im EWGV "der immer engere Zusammenschluss der europäischen Völker" und in der EEA "die Europäische Union" als Ziele genannt werden, schafft für einen Mitgliedstaat noch keine Verpflichtung, die im Kriegsfall mit der Neutralität unvereinbar wäre. Ein zu dauernder Neutralität verpflichteter Staat würde in dieser Hinsicht durch den Beitritt zu den Gemeinschaften keine Rechtspflicht verletzen. Die Frage ist nur neutralitätspolitisch relevant. In dieser Hinsicht hängt die Antwort von der Wahrscheinlichkeit der Verwirklichung der Ziele ab. In einem europäischen Bundesstaat, in dem die Bundesorgane für die Aussenpolitik und die Verteidigung zuständig sind, wäre die Neutralität eines vollberechtigten Gliedstaates ohne Zweifel undenkbar. Ob aber die EG sich je zu einem Bundesstaat entwickeln wird, ist ungewiss.

Einzelne Autoren verneinen die neutralitätspolitische Relevanz der politischen Zielsetzung.<sup>37</sup> Sie weisen insbesondere darauf hin, dass über den konkreten Inhalt einer Europäischen Union keinerlei Einigkeit bestehe. Mit der Intensivierung der aussenpolitischen Zusammenarbeit ist zwar das Ziel der europäischen Union etwas näher gerückt, doch dürfte die Schaffung einer solchen Union noch in weiter Ferne liegen. Massgebende Autoren haben sich nach Abschluss der EEA in diesem Sinne geäußert. J.A. Frowein schreibt: "Für den Bereich der allgemeinen Aussenpolitik, die der EPZ zugrundeliegt, werden die Formen des EG-Rechts noch lange nicht erreichbar sein."<sup>38</sup> P. Pescatore äussert sich wie folgt: "Die aussenpolitische Zusammenarbeit wird durch die Europäische Akte ... auf irreversible Weise von dem Gemeinschaftssystem getrennt." Ausserdem: "Die bestehenden Gemeinschaftsverträge enthalten keine Verpflichtung zur Schaffung einer politischen Union. Auch ist nicht anzunehmen, dass zwangsläufig die 'Vereinigten Staaten von Europa' am Ende der wirtschaftlichen Integration stehen. Alle Pläne zur Schaffung einer politischen Gemeinschaft sind bisher gescheitert; das Europäische Parlament zeigt einen ungreiflichen Mangel an politischem Gespür, wenn es unentwegt diese utopischen Pläne weiterspinnnt."<sup>39</sup> R. Bieber äussert die Meinung, die wahrscheinliche Entwicklungstendenz der EG gehe "zu einem Gebilde von geographisch und sektoriell unterschiedlicher Integrationsdichte".<sup>40</sup> Ueber die konkrete Gestalt einer künftigen politischen Union bestehen jedenfalls noch keine einheitlichen Vorstellungen, so dass für einen Staat, der der EG beitrifft, noch viele Möglichkeiten offenstehen. Dazu kommt, dass jede Fortentwicklung der Gemeinschaften der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Fraglich ist allerdings, ob die EG bereit wäre, einen Staat aufzunehmen, von dem angenommen werden muss, dass er sich der angestrebten politischen Union unter Umständen widersetzen wird. Gewiss könnte ein dauernd neutraler Staat, dem es frei steht, die dauernde Neutralität aufzugeben, erklären, er sei bereit, einer Europäischen Union beizutreten und seine Neutralität aufzugeben, wenn diese Union einmal entstanden sei, denn in diesem Zeitpunkt werde seine Neutralität keine Rechtfertigung mehr haben. Solange aber dieses Ziel noch nicht erreicht sei, werde er die dauernde Neutralität beibehalten. Eine solche Aussage würde sogar

der Feststellung der Väter unserer Bundesverfassung entsprechen, dass die Neutralität nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck sei und unter Umständen einmal "im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse." Auch dieses Argument wäre aber im Hinblick auf einen Beitritt zur EG kaum hilfreich, da die Gemeinschaften keinen Staat aufnehmen wollen, der die bestehende, auf die politische Union ausgerichtete Dynamik behindern könnte. So schreibt Pescatore: "Die Schaffung der Gemeinschaften zielt, in ihrer ganzen Anlage, auf eine fortschreitende Einigung Europas in seiner unendlichen Vielfalt, d.h. in den Kategorien des Föderalismus, ab. Das ist keine Verpflichtung, aber es ist eine Intention, eine Perspektive, eine Entwicklungsmöglichkeit, die unter keinen Umständen verbaut werden darf, weder von innen noch von aussen" (Grazer Vortrag vom 7.10.1988, S. 8/9).

Die 2. Frage ist jene nach der Mitwirkung des dauernd neutralen Staates in der EPZ. Neutralitätsrechtlich steht einer Mitwirkung nichts im Wege, da die EPZ auf dem Konsensprinzip beruht und keine verbindlichen Beschlüsse fassen kann. Neutralitätspolitisch bestehen allerdings erhebliche Bedenken. Von Bedeutung ist einmal, dass in der EPZ Stellungnahmen zu den meisten politisch umstrittenen Fragen der Weltpolitik, insbesondere zu Konflikten, abgesprochen werden. Dabei besteht ein erheblicher Druck von Seiten der übrigen Mitglieder, den Konsens nicht zu verhindern. Eine blosser Stellungnahme widerspricht der Neutralität zwar nicht, doch würde die Neutralität eines Staates wohl bald angezweifelt werden, wenn er regelmässig zusammen mit den übrigen EG-Staaten, von denen überdies fast alle der NATO angehören, als Teil eines politischen Blocks auftritt. Bedenken erweckt auch die Tatsache, dass die Frage der Ergreifung von Sanktionen gegen dritte Staaten in erster Linie in der EPZ behandelt wird. Falls Sanktionen neutralitätswidrig sind, dürfte der neutrale Staat an solchen Absprachen nicht mitwirken. Da die Tendenz, die wirtschaftliche Macht der Gemeinschaften für politische Zwecke einzusetzen, sich verstärken dürfte, wird ein Staat, der den Konsens verunmöglicht, wenig erwünscht sein. Auch ist zu bedenken, dass "eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit" nunmehr zu den Aufgaben der EPZ gehört (Art. 30 Abs. 6 a EEA), was der Neutralität abträglich sein kann, besonders wegen der weitgehenden Übereinstimmung zwischen NATO- und EG-Mitgliedschaft. Die angeführten Bedenken

würden geringer, ja unter Umständen entfallen, wenn der neutrale Staat sich ausbedingen könnte, bei der Absprache über Fragen, die seine Neutralität berühren, nicht mitzuwirken, ohne den Konsens der anderen zu verhindern.

#### 10. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion)

Die Frage eines Beitritts der Schweiz zur EGKS und zur Euratom sowie die sich dabei stellenden neutralitätsrechtlichen Fragen sind - ganz im Gegensatz zu den hinsichtlich der EWG sich stellenden Fragen - noch nie einer näheren Untersuchung unterzogen worden. Im vorliegenden Gutachten kann es deshalb nur darum gehen, auf Widersprüche zwischen Bestimmungen der Verträge über EGKS und EAG einerseits und dem Neutralitätsrecht andererseits hinzuweisen. Es muss vorbehalten bleiben, anhand der in beiden Organisationen entwickelten Praxis und der besonderen Bedürfnisse und Probleme der Schweiz eine noch nähere Prüfung durchzuführen.

Das einzige neutralitätsrechtlich bedeutsame Problem in der EGKS stellt sich in bezug auf das in Art. 59 EGKSV geregelte Verteilungssystem bei Mangellagen. Nach Art. 59 § 3 kann die Kommission, falls eine Mangellage an einzelnen oder allen ihrer Zuständigkeit unterstehenden Erzeugnissen besteht und ein einstimmiger Beschluss des Rates nicht zustandekommt, über Verwendungsprioritäten und über die Verteilung des Aufkommens der EGKS auf die Mitgliedstaaten entscheiden. Diese Verteilung erfolgt zwar unter der Verantwortung der Regierung jedes Mitgliedstaates (§ 3 Abs. 2), jedoch darf die Zuteilung die für andere Mitgliedstaaten vorgesehenen Lieferungen nicht beeinträchtigen. Daraus kann sich die Pflicht ergeben, Kohle und Stahl, d.h. Güter, die nach Art. 7 LN "für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein" können, an kriegführende Mitgliedstaaten zu liefern, während die im Krieg befindlichen Drittstaaten nicht beliefert werden dürften. Der neutrale Staat wäre somit gezwungen, dem Gleichbehandlungsgebot von Art. 9 LN zuwiderzuhandeln. Ein dauernd neutraler Staat müsste sich deshalb im Falle eines Beitritts das Recht ausbedingen, im Kriegsfall seine Neutralitätspflichten in diesem Bereich erfüllen zu können.

Art. 59 § 5 EGKSV bestimmt ferner, dass die Kommission nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und mit Zustimmung des Rates beschliessen kann, dass in sämtlichen Mitgliedstaaten Beschränkungen für die Ausfuhr nach dritten Ländern eingeführt werden. Der Rat beschliesst dabei über seine Zustimmung nach dem in Art. 28 Abs. 2 vorgesehenen Mehrheitsprinzip, woraus sich ebenfalls eine Pflicht ergeben könnte, dem Neutralitätsrecht zuwiderzuhandeln. Es scheint sich allerdings seit dem Luxemburger Kompromiss von 1966 die Praxis eingespielt zu haben, dass der Rat in allen Angelegenheiten der EGKS, mit Ausnahme von unbedeutenden, einstimmig beschliesst.<sup>41</sup> Falls diese Praxis als genügend gesichert gelten kann, könnte ein Mitgliedstaat einen neutralitätswidrigen Beschluss verhindern.

Eine Möglichkeit neutralitätswidriger Beschlüsse könnte auch im Fall von Art. 72 gesehen werden, wonach der Rat durch einstimmigen Beschluss Mindest- und Höchstsätze für Zölle festsetzen kann. Nur die Ausfuhrzölle könnten dabei neutralitätsrechtliche Relevanz haben (Art. 7 und 9 LN). Das Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung bietet einem neutralen Mitgliedstaat jedoch genügenden Schutz gegen neutralitätswidrige Beschlüsse.

Zu berücksichtigen ist ferner Art. 61 Abs. 1 c, wonach die Kommission Höchst- und Mindestpreise für die Ausfuhr festsetzen kann. Diese Massnahme darf aber nur ergriffen werden "mit Rücksicht auf die sich für die Unternehmen aus der Marktlage ergebenden Gefahren oder zur Erreichung der in Art. 3 Abs. f für den internationalen Handelsverkehr angegebenen Ziele" (Entwicklung des zwischenstaatlichen Austausches und Sorge für die Einhaltung angemessener Preise auf den auswärtigen Märkten). Eine kriegsbedingte Festsetzung von Mindestpreisen mit dem Ziel, die Ausfuhr in Drittstaaten zu verhindern, wäre deshalb kaum zulässig.<sup>42</sup>

Eine weitere Bestimmung, die im Hinblick auf die Neutralität zu beachten ist, ist Art. 95 Abs. 3 und 4, wonach Abänderungen der Bestimmungen des EGKS-Vertrages über die der Kommission übertragenen Befugnisse unter bestimmten Umständen in einem vereinfachten Verfahren, das nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten

erfordert, beschlossen werden können. Beim Beitritt zur EGKS müsste dafür Sorge getragen werden, dass durch solche Änderungen keine Unvereinbarkeiten mit der Neutralität entstünden.<sup>43</sup>

Als letztes ist zu beachten, dass aufgrund von Art. 232 EWGV der EWGV subsidiär im EGKS-Bereich anwendbar ist. Für Fragen, die im EGKS-Vertrag nicht geregelt sind, gelten die Bestimmungen des EWGV. Dies wird insbesondere für die Bestimmungen von Art. 110-116 EWGV über die gemeinsame Handelspolitik angenommen.<sup>44</sup> Der EGKSV überträgt die Aussenhandelskompetenz nur sehr fragmentarisch an die Gemeinschaftsorgane, zur Hauptsache bleibt sie bei den Mitgliedstaaten. Infolgedessen muss davon ausgegangen werden, dass der Rat Wirtschaftssanktionen auch bezüglich der dem EGKSV unterliegenden Produkte anordnen kann. Bezüglich der neutralitätsrechtlichen Problematik der Mitwirkung an solchen Sanktionen sei auf die Ausführungen zur gemeinsamen Handelspolitik (oben Ziffer 2) verwiesen.

Alle angeführten möglichen Widersprüche zwischen Pflichten, die sich aus dem EGKSV ergeben, und den Neutralitätspflichten dürften für die Schweiz - falls sie der EGKS beitrete - allerdings kaum je aktuell werden, da die Schweiz über keine eigene Kohle- und Stahlproduktion verfügt. Selbst wenn die Schweiz ihre bescheidenen Kohle- und Eisenvorkommen je wieder ausbeuten würde, dürfte die Produktion so gering sein, dass die Schweiz von Ausfuhrregelungen - d.h. den einzigen, die die Neutralität berühren könnten - nicht betroffen wäre.

#### 11. Europäische Atomgemeinschaft (EAG, Euratom)

Auch im Fall der Euratom sind es vor allem die die Ausfuhr betreffenden Regelungen, die neutralitätsrechtliche Bedenken erwecken. Sie finden sich im Kapitel VI (Art. 52-76) des EAGV über die Versorgung mit Erzen, Ausgangsstoffen und besonderen spaltbaren Stoffen. Der gesamte Handel mit diesen Stoffen unterliegt der Regelung und Kontrolle durch die EAG. Die durch Art. 52

geschaffene Agentur verfügt u.a. über ein Bezugsrecht für diese Stoffe (Art. 52 Abs. 2 b). Die Erzeuger sind verpflichtet, der Agentur das Nutzungs- und Verbrauchsrecht oder das Eigentum daran anzubieten (Art. 57). Die Agentur verfügt über das alleinige Recht, Verträge über die Lieferung dieser Stoffe abzuschliessen (Art. 52). Der Agentur allein steht ausserdem das Recht zu, diese Stoffe für dritte Länder auszuführen. Sie kann jedoch Erzeuger ermächtigen, die verfügbaren Erzeugnisse ausserhalb der Gemeinschaft unter dem Vorbehalt abzusetzen, dass der Erzeuger hierbei keine günstigeren Bedingungen gewährt, als sie in dem der Agentur vorher unterbreiteten Angebot enthalten waren (Art. 59 Abs. 1 b). Die Agentur darf die Ermächtigung nicht erteilen, wenn die Empfänger der Lieferungen nicht alle Garantien dafür leisten, dass die allgemeinen Interessen der Gemeinschaft gewahrt werden (Art. 59 Abs. 2). Das Versorgungssystem der Euratom kann dazu führen, dass ein Mitgliedstaat dazu verpflichtet werden kann, die erwähnten Stoffe, welche zu den kriegswichtigen Gütern zu zählen sind, an kriegführende Mitgliedstaaten zu liefern, während er gleichzeitig an dritte Staaten nicht liefern darf. Dadurch kann sowohl das Verbot der staatlichen Unterstützung Kriegführender mit Kriegsmaterial wie auch das Gebot der Gleichbehandlung im Fall privater Ausfuhren verletzt werden.<sup>45</sup> Die Entscheidungen der Agentur werden in der Regel durch die Kommission getroffen; ein Mitgliedstaat ist somit nicht in der Lage, ihr Zustandekommen zu verhindern.

Gewisse Bedenken wecken auch die Bestimmungen des EAGV über den Geheimnisschutz. Patente und Gebrauchsmuster, die die Kernenergie betreffen, sind nach Eingang ihrer Anmeldung, auch gegen den Willen des Anmelders, der Kommission mitzuteilen. Aufgrund der Art. 17-23 können auch gegen den Willen des Anmelders, auf dem Wege des Schiedsverfahrens oder von Amtes wegen Lizenzen an die Gemeinschaft, gemeinsame Unternehmen, andere Unternehmen oder Personen vergeben werden. Dies gilt auch für Kenntnisse, deren Preisgabe den Verteidigungsinteressen eines oder mehreren Mitgliedstaaten schaden kann (Art. 24 ff.). Es ist nicht ausgeschlossen, dass dadurch, falls die Mitteilung an einen kriegführenden Staat erfolgt, das Verbot der Kriegshilfe an einen kriegführenden Staat verletzt werden könnte.<sup>46</sup>

Aehnlich wie im Falle des EGKS-Vertrages wird auch beim EAG-Vertrag angenommen, dass die Bestimmungen von Art. 110-116 des EWGV für den Bereich der Kernenergie subsidiär anwendbar sind, was für den Fall von Wirtschaftssanktionen von Bedeutung sein kann.<sup>47</sup> Es sei diesbezüglich auf den Abschnitt über die gemeinsame Handelspolitik verwiesen (oben Abschnitt 2).



### 3. TEIL

---

## Möglichkeiten der Befreiung von neutralitätswidrigen

---

### Verpflichtungen des EG-Rechts

---

#### 1. Festgestellte Widersprüche und notwendig erscheinende Befreiungen

Aus den bisherigen Ausführungen über Widersprüche zwischen dem Europäischen Gemeinschaftsrecht und dem Neutralitätsrecht bzw. der Neutralitätspolitik ergibt sich, dass die Schweiz im Falle eines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften zwecks Sicherung ihrer dauernden Neutralität die Möglichkeit haben sollte, die folgenden Rechte ausüben und in diesem Umfang von Verpflichtungen des EG-Rechts abweichen zu können:

Freier Warenverkehr: Recht, bei der (privaten) Durchfuhr von Kriegsmaterial durch die Schweiz das Gleichbehandlungsgebot gegenüber den Parteien eines bewaffneten internationalen Konflikts anwenden zu können.

Gemeinsame Handelspolitik: Recht, an einseitigen politisch motivierten Handelsbeschränkungen gegenüber einem in einen bewaffneten internationalen Konflikt verwickelten Staat nicht teilnehmen zu müssen.

Gemeinsame Handelspolitik und vier Freiheiten: Recht, im Falle eines europäischen Krieges, in den Mitgliedstaaten der EG verwickelt sind, die Handelspolitik wieder selbst zu führen und den Gemeinsamen Markt, insbesondere den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu suspendieren.

Landwirtschaft, Kriegsvorsorge: Recht, Vorschriften über die Lagerhaltung von für den Kriegsfall unentbehrlichen Erzeugnissen und Rohstoffen zu erlassen.

Verkehr: (wie beim freien Warenverkehr).

EIB: Recht, keine Sonderdarlehen zugunsten eines in einen bewaffneten internationalen Konflikt verwickelten Staates gewähren zu müssen. Auf eine ausdrückliche Bestätigung dieses Rechts könnte aber verzichtet werden.

EPZ: Recht, bei der Absprache über Fragen, die die Neutralität der Schweiz beeinträchtigen können, nicht mitwirken zu müssen.

EGKS und EAG: Recht, keine neutralitätswidrigen Lieferungen an Staaten, die in einen bewaffneten internationalen Konflikt verwickelt sind, durchführen zu müssen und bezüglich privater Lieferungen das Gleichbehandlungsgebot erfüllen zu können.

EGKS: Recht, Vertragsänderungen, die im vereinfachten Verfahren zustandekommen, ablehnen zu können, falls sie der Neutralität widersprechen.

EAG: Recht, Kenntnisse, deren Weitergabe an kriegführende Staaten als neutralitätswidrige Kriegshilfe gewertet werden könnte, nicht weitergeben zu müssen.

## 2. Art. 223 und 224 EWGV

Art. 223 und 224 werden als Schutz- oder Notstandsklauseln bezeichnet. Art. 223 bestimmt, dass jeder Mitgliedstaat die Massnahmen ergreifen kann, "die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Massnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen." Art. 223 bezieht sich einzig auf die Erzeugung von und den Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial. Er könnte infolgedessen von einem dauernd neutralen Staat einzig angerufen werden, um die Durchfuhr oder Ausfuhr von Kriegsmaterial nötigenfalls abweichend vom EG-Recht regeln zu können. Von der Teilnahme an allgemeinen wirtschaftlichen Sanktionen, insbesondere an

Ausfuhrbeschränkungen, die nicht nur Kriegsmaterial betreffen, würde er dagegen nicht befreien. Auch andere für die Aufrechterhaltung der Neutralität notwendige Abweichungen vom EG-Recht könnten damit nicht gerechtfertigt werden.

Obwohl Art. 223 für die im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Neutralität notwendige selbständige Regelung der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu genügen scheint, ist seine Tauglichkeit dafür in mehrfacher Hinsicht zweifelhaft. Zunächst kann ein Mitgliedstaat nur solche vom EG-Recht abweichenden Massnahmen ergreifen, "die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind". Die Sicherheitsinteressen dürften insbesondere dann gefährdet sein, wenn befürchtet werden muss, dass das exportierte oder durchgeleitete Kriegsmaterial gegen den neutralen Staat selbst zum Einsatz gelangen könnte, sowie vermutlich auch dann, wenn durch den Waffenhandel die Glaubwürdigkeit der Neutralität in Frage gestellt würde.<sup>48</sup> Ob ein dauernd neutraler Staat sich aber im Falle von Ausfuhr- oder Durchfuhrbeschränkungen, die gegen einen aussereuropäischen Staat, wie Südafrika oder Argentinien, gerichtet sind, auf Art. 223 berufen könnte, ist fraglich, weil seine Sicherheitsinteressen dadurch kaum berührt werden. Falls Art. 223 anwendbar ist, bestehen weitere Zweifel. Erstens hat nach Art. 223 Abs. 2 EWGV der Rat die Liste der Waren festzulegen, auf welche Abs. 1 lit. b Anwendung findet (Waffen, Munition, Kriegsmaterial). Der Rat hat diese Liste festgelegt, sie aber nicht veröffentlicht.<sup>49</sup> Es steht deshalb nicht fest, ob alle neutralitätsrechtlich relevanten Waren darin angeführt sind. Ein dauernd neutraler Staat müsste sich

vor dem Beitritt zur EWG darüber Gewissheit verschaffen. Zweitens können nach Art. 225 Abs. 2 EWGV die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof anrufen, wenn sie der Auffassung sind, ein Mitgliedstaat habe die in Art. 223 und 224 vorgesehenen Befugnisse missbraucht. Obwohl argumentiert werden kann, die Erfüllung von Neutralitätspflichten könne keinen Missbrauch der in Art. 223 und 224 vorgesehenen Befugnisse darstellen, besteht keine Gewissheit, dass der Gerichtshof diese Auffassung teilt und ein Mitgliedstaat seine Neutralitätspflichten unter Berufung auf Art. 223 in jedem Fall erfüllen kann. Die Schweiz müsste deshalb im Rahmen von Beitrittsverhandlungen sicherstellen, dass sie ihrer Gleichbehandlungspflicht bezüglich der Durchfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial in jedem Falle nachkommen könnte.

Art. 224 ist umfassender gefasst als Art. 223, indem die Abweichungen vom EWGV nicht auf den Handel mit Kriegsmaterial beschränkt sind, sondern irgendeinen Teil des EG-Rechts betreffen können. Er geht davon aus, dass ein Mitgliedstaat "bei einer schwerwiegenden Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat", Massnahmen trifft, die vom EWGV abweichen. Tritt dieser Fall ein, haben sich die Mitgliedstaaten miteinander ins Benehmen zu setzen, "um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigt wird." Art. 224 kommt somit in drei Fällen zur Anwendung: 1. bei innerstaatlicher Störung der öffentlichen Ordnung; dieser Fall betrifft die Neutralität nicht. 2. im Kriegsfall oder bei einer ernstesten internationalen Spannung; dieser Fall kann die Neutralität betreffen, er dürfte aber nur dann angerufen werden können, wenn Gefahr besteht, dass der sich darauf berufende Staat in Gefahr ist, selbst in den Krieg hineingerissen zu werden.<sup>50</sup> Im Falle der EG-Sanktionen gegen Argentinien im Falklandkonflikt hätte er von der Schweiz kaum angerufen werden können. 3. kann Art. 224 angerufen werden, wenn ein Staat Massnahmen "in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat." Mit dieser Bestimmung

werden insbesondere Verpflichtungen gemäss der UNO-Charta (Sanktionen) und aufgrund der Abkommen über WEU und NATO anvisiert. Fraglich ist, ob die Neutralität der Schweiz als eine solche Verpflichtung gelten könnte. Riklin bejaht dies unter Hinweis auf die Akte von 1815, Art. 435 des Versailler Friedensvertrags von 1919 und die Londoner Erklärung des Völkerbundsrates von 1920.<sup>51</sup> Diese Auffassung ist durchaus einleuchtend, doch wäre es im Falle eines Beitritts zur EG ratsam, die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten zu dieser Auslegung zu erhalten. Es ist in diesem Zusammenhang auch die Meinung vertreten worden, die Verpflichtung der Schweiz zur Einhaltung des Neutralitätsrechts falle unter Art. 234 EWGV, wo in Abs. 1 bestimmt wird: "Die Rechte und Pflichten aus Uebereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, werden durch diesen Vertrag nicht berührt". Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Schweiz sich nach einem Beitritt zur EWG auf diese Bestimmung berufen könnte. Nach Abs. 2 von Art. 234 sind die betreffenden Mitgliedstaaten nämlich verpflichtet, alle geeigneten Mittel anzuwenden, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben. Da die Schweiz nach ihrer eigenen Auffassung völkerrechtlich nicht verpflichtet ist, die Neutralität auf unbeschränkte Zeit beizubehalten, sondern sie einseitig aufgeben könnte, würde sie mit dem Beitritt zum EWG-Vertrag vermutlich das Recht verlieren, sich bei Anwendung von Art. 234 auf die völkerrechtlichen Akte der Anerkennung ihrer Neutralität zu berufen. Möglich wäre allerdings, dass auch in diesem Fall die anderen Mitgliedstaaten anlässlich des Beitritts der Schweiz einer entsprechenden Auslegung von Art. 234 zustimmen.

Zu beachten ist schliesslich, dass Art. 224 nicht zu einer Suspension des EWGV oder der Bestimmungen über den Gemeinsamen Markt berechtigen würde. Der einleitende Teil von Art. 224 bestimmt ausdrücklich, die Mitgliedstaaten hätten sich miteinander ins Benehmen zu setzen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Massnahmen eines Mitgliedstaats beeinträchtigt werde. Es wird also vorausgesetzt,

dass der Gemeinsame Markt bestehen bleiben und weiter funktionieren soll. Aus der in dieser Bestimmung enthaltenen Konsultationspflicht wird ferner geschlossen, dass die Konsultation vor dem Wirksamwerden dieser Massnahmen zu erfolgen habe.<sup>52</sup>

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Art. 224 nur in beschränktem Umfang für neutralitätsbedingte Abweichungen von Pflichten des EG-Rechts angerufen werden könnte. Soweit er angerufen werden kann, lässt er nur jene Abweichungen vom EWGV zu, welche nicht eine Suspension des Gemeinsamen Marktes zur Folge haben. Auch für dauerhafte Ausnahmen, wie Massnahmen der Kriegsvorsorge oder die teilweise Nichtteilnahme an der EPZ, wäre er nicht brauchbar. Eine Abweichung vom EG-Recht liesse sich nur rechtfertigen für neutralitätsrechtlich notwendige Ausfuhr- und Durchfuhrverbote und -beschränkungen sowie für Abweichungen von den Lieferungsspflichten nach EGKSV und EAGV sowie von der Pflicht zur Weitergabe von Kenntnissen nach dem EAGV.

### 3. Der Luxemburger Kompromiss von 1966

Der Luxemburger Kompromiss wird als ein mögliches Mittel bezeichnet, um neutralitätswidrige Mehrheitsbeschlüsse des Rates zu verhindern. Am 29. Januar 1966 einigten sich die Vertreter der Regierungen der damals sechs Mitgliedstaaten darauf, auf die Anwendung des Mehrheitsprinzips zu verzichten, wenn ein Staat geltend macht, es ständen sehr wichtige Interessen auf dem Spiel. Ziffer I des Beschlusses lautet: "Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäss Art. 2 des Vertrags angenommen werden können." Der Luxemburger Kompromiss ist nicht Teil des Gemeinschaftsrechts. Vor dem Europäischen Gerichtshof könnte er deshalb nicht angerufen werden. Seine rechtliche Qualifikation.

und Verbindlichkeit sind umstritten. Da die seit 1966 neu beigetretenen Staaten beim Beitritt davon ausgingen, dass sie sich auf den Luxemburger Kompromiss berufen könnten, wird teilweise angenommen, dass nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes nicht gegen den Willen dieser Staaten davon abgegangen werden dürfte.<sup>53</sup> Dies ist jedoch zweifelhaft, insbesondere weil nicht anzunehmen ist, dass der Gerichtshof einen Staat, dessen Veto trotz Berufung auf den Luxemburger Kompromiss überstimmt wurde, schützen würde. Mehrheitsbeschlüsse werden nach bisheriger Praxis grundsätzlich nur gefasst, wenn alle Staaten damit einverstanden sind. Die Bereitschaft, Mehrheitsbeschlüsse zu akzeptieren, hat sich aber in den letzten Jahren verstärkt. Auch sind Versuche von Staaten, sich auf den Luxemburger Kompromiss zu berufen, nicht mehr in allen Fällen akzeptiert worden. Bei der Festlegung der Agrarpreise wurden sie abgelehnt.<sup>54</sup> Daraus wird der Schluss gezogen, dass der Luxemburger Kompromiss nicht angerufen werden kann, wenn ein Staat mit seinem Veto Obstruktion betreibt, d.h. wenn keine sehr wichtigen Interessen auf dem Spiel stehen.

Der Luxemburger Kompromiss könnte von einem neutralen Staat nur angerufen werden, wenn eine Neutralitätswidrigkeit durch einen Beschluss des Rates herbeigeführt wird, d.h. insbesondere im Fall von Beschlüssen im Rahmen der Handelspolitik, nicht dagegen, wenn andere Organe, insbesondere die Kommission oder die EIB, beschliessen, auch nicht, wenn es darum gehen würde, die Handelspolitik wieder in die eigenen Hände zu nehmen und den Gemeinsamen Markt zu suspendieren. Dabei ist zu bedenken, dass ein Staat, der der EG beitrifft und von vornherein nicht gewillt ist, an bestimmten, im EWGV vorgesehenen Massnahmen mitzuwirken, nicht auf die Verhinderung von Beschlüssen mittels des Luxemburger Kompromisses zählen, sondern die Befreiung durch ausdrückliche Absprache erreichen sollte. Ein anderes Verhalten könnte als Verstoss gegen Treu und Glauben aufgefasst werden. Auf den Luxemburger Kompromiss sollte als Neutralitätsvorbehalt deshalb nicht abgestellt werden.

#### 4. Die Frage von Neutralitätsvorbehalten

Ein Vorbehalt bezweckt, "die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen ... auszuschliessen oder zu ändern" (Art. 2 lit. d der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969). Die EG-Verträge sehen keine Möglichkeit von Vorbehalten vor. Für die Frage der Anbringung von Vorbehalten dürfte Art. 20 Abs. 2 der Wiener Konvention massgebend sein, der bestimmt: "Geht aus der begrenzten Zahl der Verhandlungsstaaten sowie aus Ziel und Zweck eines Vertrags hervor, dass die Anwendung des Vertrags in seiner Gesamtheit zwischen allen Vertragsparteien eine wesentliche Voraussetzung für die Zustimmung jeder Vertragspartei ist, durch den Vertrag gebunden zu sein, so bedarf ein Vorbehalt der Annahme durch alle Vertragsparteien." Diese Bestimmung dürfte eher zur Anwendung kommen als jene von Art. 20 Abs. 3, die die Vorbehalte zu Satzungen internationaler Organisationen betrifft.<sup>55</sup> Auslegende Erklärungen sind in der Wiener Konvention nicht erwähnt. Sie können verschiedenes bedeuten. Falls sie bezwecken, die Auslegung einer Vertragsbestimmung in bestimmter Richtung einzuschränken, stellen sie Vorbehalte dar und unterliegen den gleichen Regeln wie Vorbehalte; haben sie aber nur den Zweck, den Standpunkt eines Staates zu verdeutlichen, oder werden in ihnen lediglich bestimmte Erwartungen zum Ausdruck gebracht, haben sie in der Regel keine rechtliche Wirkung und unterliegen deshalb auch keinen bestimmten Vorschriften.

Die Anbringung von Vorbehalten zu den Verträgen über die EG ist im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Aufnahme von Mitgliedern und die Aenderung der Verträge zu beurteilen. Der EWGV regelt in Art. 237 die Aufnahme von Mitgliedern, in Art. 236 Aenderungen des Vertrages. Für die Aufnahme neuer Mitglieder sieht Art. 237 Abs. 2 vor, dass die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen des Vertrages durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt werden. Dieses Abkommen bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Zu den in diesem Verfahren anzunehmenden "Anpassungen des Vertrages" gehören Bestimmungen,



die sich zwingend aus dem Beitritt ergeben, insbesondere die Anpassung der Vorschriften über die Zusammensetzung der Organe der EG, ferner Aenderungen, die kausal durch die Erweiterung gerechtfertigt sind, z.B. Bestimmungen, die den Zweck haben, Erschwerungen des Entscheidungsprozesses, die durch die quantitative Erweiterung der Organe verursacht werden, zu vermeiden. In den Rahmen von Art. 237 fallen ferner auch die Uebergangsvorschriften. Von einem neu beitretenden Staat wird erwartet, dass er - unter Berücksichtigung einer Uebergangsfrist - den "acquis communautaire", d.h. den bisher erreichten Integrationsstand, übernimmt und die politische Zielsetzung akzeptiert.<sup>56</sup> Weitergehende oder die Integration gefährdende Aenderungen anlässlich des Beitritts eines Staates bedürfen der Vertragsänderung nach Art. 236. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren zur Aenderung des Vertrages ist seit der durch die EEA erfolgten Aenderung von Art. 237 geringer geworden, indem das Europäische Parlament, das bei Aenderungen nach Art. 236 schon bisher ein Anhörungsrecht hatte, nunmehr bei Neuaufnahmen und den damit zusammenhängenden Aenderungen des Vertrags nach Art. 237 seine Zustimmung geben muss. Für Vertragsänderungen nach Art. 236 wird im übrigen eine förmliche Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, was im Falle der Aenderungen nach Art. 237 nicht erforderlich ist. In beiden Fällen haben alle Mitgliedstaaten die Aenderungen zu ratifizieren. Sowohl Vorbehalte eines neu beitretenden Staates als auch Erklärungen, welche die Auslegung von Vertragsbestimmungen einschränken, bedürfen somit in jedem Fall der Zustimmung und Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten.

Die Bestimmungen des EAGV (Euratom) über Aufnahme von Mitgliedern und die Aenderung des Vertrags (Art. 204/5) stimmen mit den Bestimmungen des EWGV in ihrer vor Annahme der EEA geltenden Fassung überein. In der EGKS (Montanunion) erfolgt die Aufnahme neuer Mitglieder durch einstimmigen Beschluss des Rates (Art. 98). Aenderungen des Vertrages bedürfen ebenfalls der Abhaltung einer Konferenz der Regierungsvertreter und der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten (Art. 96).

Der Beitritt der den Gemeinschaften seit ihrer Gründung neu beigetretenen Staaten erfolgte jeweils durch ein Bündel mehrerer völkerrechtlicher Akte. Der eigentliche Beitrittsvertrag regelt nur den Beitritt als solchen und das Inkrafttreten. Er verweist im übrigen auf die Beitrittsakte, die dem Vertrag beigefügt ist. In der Beitrittsakte und in den ihr beigefügten Anhängen und Protokollen werden die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen des Vertrages festgelegt. In der Schlussakte werden sämtliche bereits erwähnten Dokumente aufgezählt; ferner werden ihr zahlreiche Erklärungen beigefügt. Diese Erklärungen sind teils "gemeinsame Erklärungen", d.h. solche, die von allen am Vertragsabschluss Beteiligten angenommen wurden, teils einseitige Erklärungen einzelner Staaten. Von den ersten heisst es in der Schlussakte, die Bevollmächtigten und der Rat hätten sie "angenommen", von den letzteren, sie hätten sie "zur Kenntnis genommen". Die Tatsache, dass der Rat und die Bevollmächtigten der Staaten einseitige Erklärungen einzelner Staaten "zur Kenntnis nehmen", ist insofern von Bedeutung, als damit zum Ausdruck gebracht wird, dass sie gegen deren Inhalt keinen Widerspruch erheben. Dies kann für die Auslegung der Verträge von Bedeutung sein. Anlässlich der Änderungen des EWGV durch die EEA, die aufgrund von Art. 236 durchgeführt wurden, wurden in der Schlussakte in ähnlicher Weise einerseits Erklärungen angeführt, die die Konferenz der Regierungsvertreter angenommen hatte, andererseits Erklärungen einzelner Mitgliedstaaten, die die Konferenz zur Kenntnis genommen hatte.<sup>57</sup>

Die den Beitrittsakten der bisher beigetretenen Staaten beigefügten "Protokolle" enthalten zu einem grossen Teil Uebergangsvorschriften, vereinzelt aber auch Bestimmungen mit unbeschränkter Geltungsdauer, die man als allseitig akzeptierte auslegende Erklärungen und Absichtserklärungen qualifizieren kann. Auch die gemeinsamen und einseitigen "Erklärungen" haben zu einem grossen Teil den Charakter auslegender Erklärungen, die den EG-Organen eine bestimmte Auslegung des EG-Rechts nahelegen.<sup>58</sup>

Würde die Schweiz der EG beitreten, so kämen zur Sicherung ihrer dauernden Neutralität teils "Protokolle", teils "Erklärungen"

in Betracht, die das geltende EG-Recht auslegen, teilweise wären aber eigentliche Vorbehalte nötig, d.h. die Schweiz müsste sich das Recht ausbedingen, in bestimmten Fällen vom EG-Recht abzuweichen; für diese Fälle müsste das Verfahren nach Art. 236 durchgeführt werden.

Für den grösseren Teil der neutralitätsbedingten Befreiungen, die die Schweiz sich ausbedingen müsste, würden möglicherweise "Protokolle" oder "Erklärungen" genügen, durch die das EG-Recht in bestimmter Weise ausgelegt würde. Freilich würden solche Protokolle und Erklärungen eigentlichen Vorbehalten wesentlich näher kommen als jene, die sich in den Beitrittsakte der bisher beigetretenen Staaten finden. Die folgenden Rechte könnten unter Umständen auf diese Weise sichergestellt werden:

- Recht, sich zwecks Erfüllung der Neutralitätspflichten auf Art. 223 und 224 berufen zu können bezüglich Durchfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial in Staaten, die in einen bewaffneten internationalen Konflikt verwickelt sind. Es würde sich dabei um mögliche Abweichungen von EG-Bestimmungen über den freien Warenverkehr, die gemeinsame Handelspolitik und die gemeinsame Verkehrspolitik handeln, möglicherweise auch um Abweichungen von den Lieferungspflichten gemäss EGKSV und EAGV sowie von der Pflicht zur Weitergabe von Kenntnissen gemäss EAGV.
- Recht, Vorschriften über die Lagerhaltung von für den Kriegsfall unentbehrlichen Erzeugnissen und Rohstoffen erlassen zu können.
- Recht, im Rahmen der EIB keine Sonderdarlehen zugunsten eines in einen bewaffneten internationalen Konflikt verwickelten Staat gewähren zu müssen. Gemäss den früher gemachten Ausführungen könnte auf eine Bestätigung dieses Rechts aber auch verzichtet werden.
- Recht, in der EPZ bei der Absprache über Fragen, die die Neutralität der Schweiz beeinträchtigen könnten, nicht mitwirken zu müssen, ohne dadurch den Konsens der übrigen Mitgliedstaaten zu verhindern.
- Recht, neutralitätswidrige Änderungen des EGKSV, die im vereinfachten Verfahren zustandekommen, ablehnen zu können.

Ein eigentlicher Vorbehalt, der im Verfahren von Art. 236 EWGV angenommen werden müsste, wäre jedoch nötig für das Recht, im Fall eines europäischen Krieges, in den alle oder einzelne Mitgliedstaaten der EG verwickelt sind, die Handelspolitik wieder selbständig zu führen und den Gemeinsamen Markt, insbesondere den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr soweit notwendig zu suspendieren.

Es zeigt sich somit, dass ein Vorbehalt im eigentlichen Sinn jedenfalls notwendig wäre im Hinblick auf die wenig wahrscheinliche Situation eines europäischen Krieges, während für alle übrigen Situationen, in denen sich neutralitätsrechtliche Probleme stellen könnten, Protokolle oder Erklärungen, die sich im Rahmen der Auslegung des EG-Rechts und des Verfahrens nach Art. 237 EWGV halten, genügen könnten.

Einen besonderen Charakter hat die Erklärung, die die Regierung Irlands 1987 anlässlich der Ratifikation der EEA abgab. Sie bezieht sich auf das Verhältnis zwischen EPZ und irischer Neutralität. Sie konnte nicht schon anlässlich der Annahme der EEA 1986 abgegeben und von den übrigen EG-Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen werden, da die diesbezüglichen Schwierigkeiten Irlands erst später auftraten. Die Erklärung ist deshalb in der Schlussakte der EEA nicht angeführt und wurde auch im Amtsblatt der EG nicht nachträglich veröffentlicht. Sie wurde jedoch allen Mitgliedstaaten zugestellt und von diesen offensichtlich zur Kenntnis genommen. Sie hat folgenden Wortlaut:

"The Government of Ireland note that the provisions of Title III do not affect Ireland's long established policy of military neutrality and that co-ordination of positions on the political and economic aspects of security does not include the military aspects of security or procurement for military purposes and does not affect Ireland's right to act or refrain from acting in any way which might affect Ireland's international status of military neutrality".

Diese Erklärung kann entfernt als eine auslegende Erklärung bezeichnet werden<sup>59</sup>, indem sie bestätigt, was sich an sich schon aus dem Wortlaut von Titel III der EEA über die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik ergibt, nämlich die Tatsache, dass die Zusammenarbeit der EG-Staaten in Sicherheitsfragen keine militärischen Aspekte betrifft und die militärische Neutralität Irlands, d.h. dessen Nichtteilnahme an allfälligen bewaffneten Konflikten, nicht berührt. Eine Befreiung von irgendwelchen EG-Pflichten kann daraus kaum abgeleitet werden. Selbst ein Recht zur Nichtteilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen der EG gegen einen kriegsführenden Drittstaat, wie Irland es im Falklandkrieg beanspruchte, lässt sich aus dem Wortlaut der Erklärung schwer herleiten. Für die Schweiz kann die Erklärung Irlands in keiner Weise als Modell dienen.

#### 5. Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs zur Ueberprüfung neutralitätsbedingter Massnahmen

Namentlich im Zusammenhang mit den Schutzklauseln von Art. 223 und 224 EWGV hat sich die Frage gestellt, ob es mit der dauernden Neutralität vereinbar wäre, wenn der Gerichtshof der EG Massnahmen, die der neutrale Staat zwecks Aufrechterhaltung seiner Neutralität trifft, auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit überprüfen könnte. Die Frage kann sich, abgesehen von Art. 223 und 224, auch stellen, wenn ein Staat sich auf den Luxemburger Kompromiss oder auf einen ihm anlässlich des Beitritts zugestandenen Vorbehalt stützt. Die Meinung, ein dauernd neutraler Staat dürfe sich hinsichtlich der von ihm zu treffenden neutralitätsbedingten Massnahmen nie dem Urteil einer internationalen richterlichen Instanz unterstellen, sondern müsse über alle derartigen Massnahmen allein entscheiden können<sup>60</sup>, lässt sich in dieser Allgemeinheit nicht aufrechterhalten. So wie andere völkerrechtliche Pflichten können auch Pflichten des Neutralitätsrechts der Kontrolle durch eine unabhängige richterliche Instanz unterstellt werden. Das besondere Problem bei neutralitätsbedingten Massnahmen liegt darin, dass es bei den in Friedens-

zeiten zu treffenden Massnahmen kaum möglich ist, Rechtspflichten im Sinne der Vorwirkungen der Neutralität und rein neutralitätspolitische Massnahmen klar voneinander zu unterscheiden. Rechtspflichten und Neutralitätspolitik sind aufs engste miteinander verwoben, so dass es schwierig wäre, eine Entscheidung rein aufgrund rechtlicher Erwägungen zu treffen. Dazu kommt, dass das Neutralitätsrecht insgesamt sich, wie im 1. Teil dieses Gutachtens umschrieben, in einem höchst ungewissen Zustand befindet. Bei der Unterwerfung unter eine internationale Instanz bestände deshalb völlige Ungewissheit, welche neutralitätsbedingten Massnahmen als zulässig anerkannt würden. Ein dauernd neutraler Staat könnte sich infolgedessen bezüglich neutralitätsbedingter Massnahmen nur dann der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs unterstellen, wenn in der Beitrittsakte genau festgehalten würde, zu welchen Massnahmen er berechtigt ist, und sofern dabei alle neutralitätsrechtlich relevanten Aspekte berücksichtigt wären.

Zu den einzelnen in den vorangehenden Abschnitten behandelten Möglichkeiten der Befreiung von EG-Verpflichtungen ist folgendes auszuführen: Was zunächst Art. 223 und 224 EWGV betrifft, wurden bereits oben in Abschnitt 2 erhebliche Zweifel geäussert, dass diese zwei Artikel für neutralitätsbedingte Abweichungen vom EG-Recht tauglich wären. Es wurde dargelegt, dass anlässlich des Beitritts zur EG ausdrücklich festgehalten werden müsste, in welchen Fällen ein dauernd neutraler Staat sich auf diese Artikel berufen könnte. Wäre in der Beitrittsakte ausdrücklich vereinbart, dass neutralitätsbedingte Massnahmen unter diese Bestimmungen fallen, und wären diese Massnahmen eindeutig umschrieben, sollte die Unterwerfung unter die Kontrolle des Gerichtshofs gemäss Art. 225 EWGV für den dauernd neutralen Staat annehmbar sein. Da die Beitrittsakte Teil des primären Gemeinschaftsrechts sind, wäre der Gerichtshof an die darin enthaltenen Bestimmungen gebunden. Ueberdies darf der Gerichtshof gemäss Art. 225 Abs. 2 die Massnahmen eines Staates nur dann für rechtswidrig erklären, wenn der betreffende Staat "die in den Artikeln 223 und 224 vorgesehenen Befugnisse missbraucht".

Was den Luxemburger Kompromiss betrifft, wurde bereits ausgeführt, dass dieser als Neutralitätsvorbehalt unbehelflich wäre. Er scheidet deshalb ohne Rücksicht darauf aus, dass bei Berufung darauf unter Umständen der Gerichtshof angerufen werden könnte. Sollte ein Staat sich auf den Luxemburger Kompromiss berufen und vom Rat trotzdem mit qualifizierter Mehrheit überstimmt werden, könnte ihn der Gerichtshof jedenfalls nicht schützen, da der Luxemburger Kompromiss nicht Teil des Gemeinschaftsrecht ist und somit vom Gerichtshof nicht zu berücksichtigen ist.

Was schliesslich die Vorbehalte betrifft, die einem dauernd neutralen Staat zugestanden werden könnten, so hätten, falls der Neutrale diese Vorbehalte missbraucht, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten aufgrund der Artikel 169 und 170 EWGV das Recht, den Gerichtshof anzurufen. Wenn die Vorbehalte genügend präzise abgefasst sind und alle neutralitätsrechtlich relevanten Aspekte umfassen, dürften gegen die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs kaum Bedenken bestehen.

In bezug auf die Kontrolle neutralitätsbedingter Massnahmen durch den Gerichtshof ist vereinzelt die Meinung vertreten worden, derartige Massnahmen fielen unter den Vorbehalt von Art. 234 Abs. 1 EWGV. Nach dieser Bestimmung werden die Rechte und Pflichten aus Uebereinkünften, die vor Inkrafttreten des EWGV zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, durch den EWGV nicht berührt. Es wurde erklärt, die Schweiz sei aufgrund der Akte von 1815 und weiterer völkerrechtlicher Akte der Anerkennung ihrer Neutralität zur Aufrechterhaltung der Neutralität völkerrechtlich verpflichtet und diese Verpflichtung sei als Verpflichtung gemäss Art. 234 Abs. 1 zu betrachten, womit die Kontrolle durch den Gerichtshof entfielen. Diese Ueberlegung geht jedoch fehl, da, wie bereits ausgeführt wurde, die Schweiz völkerrechtlich nicht verpflichtet ist, die dauernde Neutralität unbeschränkt aufrechtzuerhalten. Da Art. 234 Abs. 2 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die mit den EWGV bestehenden Unvereinbarkeiten mit allen geeigneten Mitteln zu beheben, könnte eine dauerhafte Abweichung vom EG-Recht ohnehin nicht auf Art. 234 gestützt werden.

Schliesslich ist der Gedanke geäussert worden, die Kompetenz, die Rechtmässigkeit einer neutralitätsrechtlich begründeten Massnahme eines dauernd neutralen EG-Mitgliedstaates zu beurteilen, könnte statt dem Europäischen Gerichtshof einem besonderen Schiedsgericht oder dem Internationalen Gerichtshof übertragen werden. Diese Idee liesse sich nur durch eine besondere Uebereinkunft verwirklichen, der alle Mitgliedstaaten zustimmen müssten. Die Chance für eine solche Sonderbehandlung dürfte gering sein. Ueberdies bliebe der dauernd neutrale Staat auch in diesem Fall dem Urteil einer internationalen Instanz unterstellt. Seinem Hauptbedenken wäre somit gar nicht Rechnung getragen.

#### 6. Schutz der EG vor Missbrauch neutralitätsbedingter Befreiungen durch den dauernd neutralen Mitgliedstaat

Es ist die Frage gestellt worden, wie die EG verhindern könnte, dass ein dauernd neutraler Staat neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch bedingte Befreiungen von EG-Pflichten, z.B. Nichtteilnahme an politisch motivierten Wirtschaftssanktionen, missbraucht. Insbesondere müsste verhindert werden, dass solche Befreiungen ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile zugunsten schweizerischer Unternehmen zur Folge hätten.

Zunächst ist festzuhalten, dass - wie im vorangehenden Abschnitt dargelegt wurde - in der Beitrittsakte die zulässigen Befreiungen möglichst genau festgelegt werden sollten und dass auch eine Ueberprüfung der vom dauernd neutralen Staat durchgeführten Massnahmen durch den Europäischen Gerichtshof vorgesehen werden könnte. Damit dürfte ein Missbrauch weitgehend verunmöglicht werden. Problematisch im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen wäre insbesondere die Nichtteilnahme eines dauernd neutralen Staates an gegen Drittstaaten gerichteten Wirtschaftssanktionen. Für die EG dürfte es kaum annehmbar sein, dass dann, wenn sie selbst den Handel mit einem bestimmten Drittstaat verbietet, der dauernd neutrale Staat den Handel mit diesem Staat auf der Grundlage des *courant normal* weiterführt. Die einzige Möglichkeit, in



einem solchen Fall die Anforderungen des Neutralitätsrechts mit jenen der Gemeinschaftsdisziplin in Übereinstimmung zu bringen, dürfte darin liegen, dass der dauernd neutrale Staat seine Massnahmen strikt auf den Handel mit "Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" im Sinne von Art. 7 sowie Art. 2 und 5 LN beschränkt. D.h. der dauernd Neutrale würde die Ausfuhr und Durchfuhr solcher Güter gegenüber allen Staaten verbieten - auch gegenüber den EG-Mitgliedstaaten - und sich damit auf das neutralitätsrechtliche Minimum beschränken. Ueberdies könnte der dauernd Neutrale sich unter Umständen darauf beschränken, solche Massnahmen nur zu ergreifen, wenn diese neutralitätsrechtlich unabdingbar sind, d.h. wenn sie gegen einen kriegführenden Drittstaat gerichtet sind, dagegen auf sie verzichten, wenn sie ohne Zusammenhang mit einem bewaffneten internationalen Konflikt angeordnet werden. Im Hinblick auf Sanktionen gegen aussereuropäische Staaten und auf aussereuropäische Konflikte, wie sie den bisherigen Erfahrungen entsprechen, dürfte eine solche Politik sowohl unter dem Gesichtswinkel der Neutralität als auch unter jenem des EG-Rechts vertretbar sein. In einem grösseren europäischen Krieg aber, insbesondere wenn die EG ein umfassendes Handelsverbot gegen Drittstaaten anordnet und zur umfassenden Wirtschaftskriegführung übergeht, wird sich, wie früher dargelegt wurde, der Gemeinsame Markt zwischen dem neutralen Mitgliedstaat und der EG nicht aufrechterhalten lassen. Alsdann wird für den dauernd Neutralen nur die Wahl zwischen der Suspension des Gemeinsamen Marktes und der Verletzung der Neutralität bleiben.

#### 7. Neutralität Irlands als Vorbild?

Mit dem Beitritt Irlands zur EG 1972 wurde erstmals ein Staat, der nicht der NATO angehört und der sich überdies neutral nennt, Mitglied der EG. Es fragt sich deshalb, ob seine Mitgliedschaft für einen dauernd neutralen Staat wie die Schweiz als Vorbild dienen kann. Schon anlässlich der Erlangung der Unabhängigkeit von Grossbritannien 1921 erstrebte Irland einen neutralen Status, der von Grossbritannien, den USA und vom Völkerbund hätte garantiert werden sollen.<sup>61</sup> Diese Absicht scheiterte aber am Wider-

stand Grossbritanniens, das sich im Unabhängigkeitsvertrag Marinestützpunkte in Irland sowie das Recht der Seeverteidigung Irlands vorbehielt und eine Beschränkung der irischen Landstreitkräfte durchsetzte. Irland konnte somit nicht damit rechnen, ausserhalb der Kriege Grossbritanniens zu bleiben. Erst von 1938 an, als der Vertrag von 1921 abgeändert wurde und Grossbritannien auf die Marinestützpunkte verzichtete, wurde eine Politik der Neutralität möglich. Während des ganzen Zweiten Weltkrieges blieb Irland neutral, freilich, unter englischem und amerikanischem Druck, ein "friendly neutral."

Neutralität bedeutete für Irland von Anfang an ein Zeichen der Unabhängigkeit gegenüber Grossbritannien, insbesondere eine Garantie dafür, nicht in Englands Kriege verwickelt zu werden. Diese Motivation wurde durch den "anti-British flavor" verstärkt, den die britische Weigerung, Nordirland der Republik Irland zu überlassen, verstärkt wurde. Aus dem gleichen Grund weigerte sich Irland 1949, der NATO beizutreten. Es war nicht bereit, mit dem Staat zusammen in eine Allianz einzutreten, der für die Teilung seines Staatsgebiets verantwortlich war. Anders war die Lage beim Beitritt Irlands zur EG, der gleichzeitig mit Grossbritanniens Beitritt erfolgte. In diesem Fall waren es wirtschaftliche Erwartungen, insbesondere solche hinsichtlich der Landwirtschaft, die den Ausschlag für den Entscheid Irlands gaben. Die irischen Stimmberechtigten nahmen 1972 in einer Volksabstimmung (der Beitritt zur EG machte eine Verfassungsänderung nötig) den Beitritt mit einer Mehrheit von 83% an. Die Einbindung Grossbritanniens in die EG, die es Irland ermöglicht, allein oder mit der Unterstützung anderer europäischer Länder Grossbritannien in voller Gleichberechtigung gegenüberzutreten, wirkte sich überdies positiv auf das irische Selbstbewusstsein aus.

Es gibt keine "comprehensive doctrine of Irish neutrality" noch hat die irische Neutralität eine klare Bedeutung.<sup>62</sup> Es wurde festgestellt, dass die irische Diplomatie seit den 1970er Jahren den Gebrauch des Wortes "Neutralität" nach Möglichkeit vermeidet und, wo dies nicht möglich ist, meist von "militärischer Neutralität" oder von Blockfreiheit spricht.<sup>63</sup> Diese Feststellung wird bestätigt durch die oben in Abschnitt 4 wiedergegebene Erklärung,

die Irland anlässlich der Ratifikation der EEA 1987 abgab. Dort wird von "Ireland's long established policy of military neutrality" und von "Ireland's international status of military neutrality" gesprochen. Wie sich schon aus der Entstehungsgeschichte der irischen Neutralität ergibt, bedeutet "militärische Neutralität" einzig, dass Irland aus Kriegen, insbesondere solchen Grossbritanniens, herausgehalten werden will. Dem entspricht es, dass anlässlich des Beitritts Irlands zur EG die Frage, ob der Beitritt mit der Neutralität vereinbar sei, praktisch unbeachtet blieb.<sup>64</sup> Für Irland bildet auch die aussenpolitische Zusammenarbeit in der EPZ kein Problem; es verlangt einzig, dass zwischen "Sicherheit" und "Verteidigung" bzw. "militärischen Aspekten der Sicherheit" eine klare Trennlinie gezogen wird. Irland wirkte auch an der KSZE und ihren Nachfolgekonferenzen mit den anderen EG-Mitgliedstaaten zusammen. Der Gruppe der N+N-Staaten blieb es fern. Auf das Neutralitätsrecht nahm Irland nie Bezug. Den Haager Abkommen von 1907 trat es nie bei. Neutralitätsrechtliche Probleme der EG-Mitgliedschaft scheinen bisher nur ein einziges Mal aktuell geworden zu sein, nämlich anlässlich der von der EG im Falklandkrieg beschlossenen Sanktionen gegen Argentinien, an denen Irland sich zunächst beteiligte, seine Mitwirkung aber einstellte, sobald die militärischen Auseinandersetzungen zwischen Grossbritannien und Argentinien begonnen hatten. Da die EG diese Sanktionen nur für sehr kurze Zeit aufrecht erhielt und da auch Italien die gleiche Haltung einnahm wie Irland, hatte das irische Ausscheren keine grösseren Konsequenzen. Dieser einmalige Vorfall kann nicht als Präzedenzfall dafür betrachtet werden, dass ein Mitgliedstaat auch in Zukunft nach Belieben an Wirtschaftssanktionen nicht teilzunehmen braucht denn Wirtschaftssanktionen sind nur dann wirksam, wenn sie allgemein befolgt werden. Irlands Ziel, ausserhalb von Kriegen zu bleiben, ohne sich dabei um Regeln der Neutralität kümmern zu müssen, wird stark erleichtert durch seine periphere geographische und strategische Lage. Die Gefahr, selbst bei Teilnahme an sämtlichen Massnahmen der EG, in einen Krieg verwickelt zu werden dürfte dank dieser Lage wesentlich geringer sein als sie für die Schweiz ist, selbst wenn die Schweiz der EG fernbleibt. Insofern

kann die irische Neutralität für die Schweiz kaum ein Vorbild sein. Dennoch ist Irlands Sonderstellung innerhalb der EG auch für die Schweiz nicht ohne Bedeutung. Indem ein Nichtmitgliedstaat der NATO in die EG aufgenommen wurde und, mit Rücksicht auf ihn, Fragen der militärischen Verteidigung aus der EPZ ausgeklammert bleiben, ist ein kleines Tor für Staaten offengeblieben, die der Neutralität zuneigen, ein Tor, das je nach der politischen Lage unter Umständen einmal weiter geöffnet werden könnte.<sup>65</sup> In diesem Sinne ist aufmerksam zu beobachten, inwiefern die EG auf Irlands Sonderstellung Rücksicht nimmt.

#### 8. Konsequenzen eines österreichischen Beitritts unter Aufrechterhaltung der Neutralität

Welche Konsequenzen ein Beitritt Oesterreichs zur EG unter Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität für die Schweiz haben würde, hängt von der Neutralitätskonzeption ab, mit der Oesterreich gegebenenfalls in die EG aufgenommen wird. Würde dem Beitritt die Konzeption des Gutachtens Hummer/Schweitzer<sup>66</sup> zugrunde gelegt, so würde der Beitritt praktisch vorbehaltlos erfolgen. Die beiden Verfasser gehen davon aus, dass die wenigen Unvereinbarkeiten zwischen Neutralität und EG-Mitgliedschaft, die sie feststellen (insbesondere bezüglich der gemeinsamen Handelspolitik) unter Berufung auf die Art. 223 und 224 EWGV oder auf den Luxemburger Kompromiss behoben werden könnten. Nach ihrer Auffassung würde es genügen, beim Beitritt zur EG eine interpretative Erklärung des Inhalts anzubringen, dass die Berufung auf den Luxemburger Kompromiss nicht als Obstruktion eingestuft werden darf und dass die Anrufung der Art. 223 und 224, falls sie mit Rücksicht auf neutralitätsrechtlich vorgeschriebene Pflichten erfolgt, nicht als Missbrauch im Sinne von Art. 225 Abs. 2 EWGV betrachtet werden darf.<sup>67</sup>

Ein anderer österreichischer Autor, Andreas Khol, sieht die Lage ähnlich.<sup>68</sup> Er misst Oesterreich eine Vorreiterrolle bei. Anders als die Schweiz habe Oesterreich die europäischen Realitäten rasch erkannt. Den einzigen Konflikt mit dem Neutralitäts-

recht sieht er im "Fall des Embargos, also der Lieferbeschränkung von Waren an kriegführende Staaten". Die politische Praxis zeige aber, "dass die sehr seltenen Fälle derartige Embargos im Kriegsfall den Neutralen keine Schwierigkeiten bereiten würden".<sup>69</sup> Der Beurteilung werden offensichtlich nur solche Kriege oder Konflikte zugrundegelegt, wie sie seit der Gründung der EG stattgefunden haben, nämlich aussereuropäische Konflikte, die die EG nur am Rande berühren. Kriege, die in Europa selbst stattfinden, werden nicht berücksichtigt.

Die Ende 1988 bekannt gewordenen Stellungnahmen des österreichischen Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten zur Frage eines österreichischen EG-Beitritts nehmen die Neutralitätsprobleme ernster. Sie stimmen mit den schon bisher von den österreichischen Behörden vertretenen und in der Schweiz vorherrschenden Meinungen im wesentlichen überein. Sie anerkennen die verschiedenen in der Neutralität begründeten Hindernisse eines EG-Beitritts, bemühen sich allerdings, sie als überwindbar hinzustellen. Sie verzichten darauf, unverrückbare Bedingungen eines Beitritts festzulegen. Auffallend ist dabei, dass auch sie offensichtlich den Fall eines europäischen Krieges auf der Seite lassen, d.h. den Fall, der in der Schweiz bei der Beurteilung einer EG-Mitgliedschaft stets im Vordergrund stand und der letztlich der einzige für die EG-Mitgliedschaft wirklich problematische Fall ist.

Zu beachten ist, dass Oesterreich zur Aufrechterhaltung der Neutralität völkerrechtlich verpflichtet ist. Seine Bindung an die Neutralität geht in dieser Hinsicht weiter als jene der Schweiz, doch ist in Oesterreich die Neutralität weniger verwurzelt als in der Schweiz. Von Bedeutung ist ferner, dass bei Entscheidungen Oesterreichs, welche die Neutralität betreffen, die Sowjetunion als der "spezifische Neutralitätspartner"<sup>70</sup> Oesterreichs im Hintergrund steht. Die Haltung der Sowjetunion aber könnte einen Beitritt erschweren. Auf Grund solcher Ueberlegungen ist anzunehmen, dass Oesterreich kaum mit einer ganz minimalistischen Neutralitätskonzeption in die EG aufgenommen werden wird. Da den Verhandlungen Oesterreichs mit der EG aber präjudizielle Bedeutung für die anderen Neutralen zukommen wird, wäre es erwünscht, wenn vor Beginn von Verhandlungen die Neutralitätserfordernisse unter den drei Neutralen so weit wie möglich abgesprochen werden könnte, wie dies 1961/62 geschah.

## 9. Konsequenzen eines vorbehaltlosen Beitritts für die dauernde Neutralität

Die Meinung dürfte weit verbreitet sein, dass ein vorbehaltloser Beitritt der Schweiz zur EG einer Preisgabe der dauernden Neutralität gleichkäme. Dies trifft jedoch nicht zu. Zunächst ist festzuhalten, dass der Beitritt als solcher keine Verletzung rechtlicher Neutralitätspflichten bedeuten würde. Ein dauernd neutraler Staat verletzt gemäss den Grundsätzen über die Vorwirkungen der Neutralität (siehe dazu 1. Teil, Abschnitt 1) Neutralitätspflichten im Frieden nur dann, wenn er Bindungen eingeht, die keinen Zweifel offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, die Regeln des Neutralitätsrechts zu befolgen. Wie sich aus den bisherigen Ausführungen dieses Gutachtens ergibt, schliesst der Beitritt zur EG die Neutralität in künftigen Kriegen nicht notwendigerweise aus. Insbesondere zeigt die bisherige Praxis der EG, dass bis heute ein dauernd neutraler Mitgliedstaat noch nie in bezug auf einen bewaffneten internationalen Konflikt seine Neutralitätspflichten hätte verletzen müssen. Als zweites ist festzustellen, dass selbst eine Verletzung von Neutralitätspflichten noch nicht die Preisgabe der dauernden Neutralität bedeuten würde. Ein Staat, der eine völkerrechtliche Pflicht verletzt, bleibt weiterhin daran gebunden. Dies gilt im übrigen auch für die gewöhnliche Neutralität des klassischen Völkerrechts. Ein Staat, der an einem Krieg anderer Staaten nicht teilnimmt, aber Neutralitätspflichten verletzt, verliert dadurch den Status eines Neutralen nicht; er verliert diesen erst, wenn er in den Krieg eintritt. Er läuft nur Gefahr, dass der benachteiligte kriegführende Staat seine Neutralität unter Umständen nicht mehr achten wird.

Die Problematik eines vorbehaltlosen Beitritts zur EG liegt nicht im Bereich des Neutralitätsrechts, sondern ausschliesslich im Bereich der Neutralitätspolitik. Ein vorbehaltloser Beitritt kann bei anderen Staaten Zweifel aufkommen lassen, ob der dauernd Neutrale in einem künftigen Krieg sich vollumfänglich neutral verhalten werde. Insbesondere könnte ein solcher Beitritt auch Konsequenzen haben für die spezifische Rolle, die ein dauernd

neutraler Staat im Frieden in der Völkergemeinschaft spielen kann. So könnten andere Staaten veranlasst werden, Gute Dienste des Neutralen - im weitesten Sinne dieses Begriffs verstanden - nicht mehr in Anspruch zu nehmen, d.h. ihn und seine Staatsangehörigen nicht mehr mit Aufgaben zu betrauen, für die vorzugsweise unabhängige Neutrale gesucht werden. Solche Rückwirkungen wären besonders in Konflikten zu erwarten, in denen die Staaten der EG eindeutig Stellung beziehen und gegebenenfalls Sanktionen verhängen. In solchen Fällen könnte auch die Tätigkeit des IKRK mitbetroffen werden, obwohl dieses eine von der Eidgenossenschaft unabhängige Organisation ist. Dabei ist zu bedenken, dass schon die Zugehörigkeit der Schweiz zu den westlichen, kapitalistischen Staaten ihre Möglichkeiten, Gute Dienste zu leisten, teilweise erschwert. Die vorbehaltlose Mitgliedschaft in der EG würde diese Möglichkeiten vermutlich noch stärker einschränken. An der militärischen Glaubwürdigkeit der Neutralität aber würde der vorbehaltlose Beitritt nichts ändern, sofern die Verteidigungsbereitschaft der schweizerischen Armee erhalten und die Trennung von der NATO eindeutig gewahrt bliebe.

## Schlussfolgerungen

Die bisherigen Ausführungen lassen den Schluss zu, dass ein Beitritt der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften unter Wahrung der Neutralität zwar grundsätzlich möglich wäre, jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten teils rechtlicher, teils politischer Natur stossen würde.

Rechtliche Unvereinbarkeiten ergeben sich vorwiegend aus der Pflicht des neutralen Staates, Beschränkungen und Verbote, die er in bezug auf die Ausfuhr und Durchfuhr kriegswichtiger Güter anordnet, auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden (Gleichbehandlungsgebot, Art. 9 LN), sowie aus der Pflicht, eine Kriegspartei nicht in einer aussergewöhnlichen, besonders ins Gewicht fallenden Weise wirtschaftlich zu begünstigen. Ein dauernd neutraler Mitgliedstaat der EG dürfte sich deshalb nicht einem Beschluss des Rates der EG unterziehen, der die Durchfuhr oder die Ausfuhr kriegswichtiger Güter an einen kriegführenden Staat beschränkt oder verbietet oder ein umfassendes Embargo gegen ihn anordnet.

Ausser dem Gleichbehandlungsgebot und dem Verbot der besonderen Begünstigung einer Kriegspartei spielen im Hinblick auf einen EG-Beitritt zwei weitere dem Neutralen auferlegte Verbote eine nur geringe Rolle. Das Verbot der staatlichen Lieferung von Kriegsmaterial an eine kriegführende Partei ist nur im Zusammenhang mit allfälligen Lieferpflichten gemäss EGKSV und EAGV von Bedeutung, während das Verbot der Kreditgewährung an kriegführende Staaten nur im Rahmen der Europäischen Investitionsbank aktuell werden kann.

Rechnet man für die Zukunft nur mit Kriegen ausserhalb Europas, wie sie sich seit 1945 abgespielt haben, insbesondere solchen, an denen die EG-Staaten nicht beteiligt sind, so erscheinen die im Hinblick auf die Neutralität notwendigen Befreiungen vom EG-Recht als eher geringfügiger Art; sie sollten zu keinen



übermässigen Schwierigkeiten führen. In der bisherigen Praxis der EG ist noch kein Mitgliedstaat gezwungen worden, gegen seinen Willen an Boykottmassnahmen gegen dritte Staaten mitzuwirken. Geht man aber davon aus, dass ein Krieg in Europa selbst ausbrechen würde, an dem Mitgliedstaaten der EG beteiligt wären, und nimmt man weiter an, dass die EG alsdann den Handel mit dem Feind verbieten und zu voller wirtschaftlicher Kriegführung übergehen würde, so bliebe einem Mitgliedstaat, der seine Neutralität wahren will, nichts anderes übrig, als die Handelspolitik wieder selbständig zu führen und den Gemeinsamen Markt mit der EG zu suspendieren. Nur auf diese Weise wäre er in der Lage, beide Kriegsparteien im erforderlichen Umfang gleich zu behandeln und keine derselben übermässig zu begünstigen. Auch die Freiheiten des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs müssten in einem solchen Fall suspendiert werden.

Die Schutz- und Notstandsklauseln von Art. 223 und 224 EWGV würden als Neutralitätsvorbehalte in keinem Fall genügen. Selbst in dem Rahmen, in dem sie anwendbar sind, müsste in der Beitrittsakte festgehalten werden, dass gegen ihre Anrufung in bestimmten Situationen keine Einwendungen erhoben werden. Weitere Neutralitätsvorbehalte könnten anlässlich des Beitritts vereinbart werden, sie bedürften jedoch der Zustimmung aller Mitgliedstaaten.

Die politische Problematik einer EG-Mitgliedschaft liegt zunächst in der politischen Zielsetzung der EG. Das Ziel, eine Europäische Union zu schaffen, ist einstweilen mit keinerlei rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten verbunden. Es schliesst die Mitgliedschaft eines dauernd neutralen Staates nicht aus. Ob eine Europäische Union je zustande kommen wird, ist ungewiss. Sicher ist aber, dass in einem europäischen Bundesstaat, der für die Aussenpolitik und die Verteidigungspolitik zuständig wäre, die dauernde Neutralität eines Gliedstaates keinen Platz hätte. Solange die heutigen Mitgliedstaaten der EG am Ziel festhalten, eine enge politische Union zu schaffen, werden sie kaum bereit sein, einen Staat, der dieses Ziel nicht akzeptieren will, aufzunehmen.

Auch die Mitwirkung in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit wäre neutralitätsrechtlich nicht zu beanstanden, dagegen könnte sie die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität beeinträchtigen. Die EPZ strebt einheitliche Stellungnahmen zu den meisten weltpolitischen Fragen, insbesondere auch zu Konflikten, an. Die Glaubwürdigkeit der Neutralität der Schweiz würde dadurch nicht nur im Hinblick auf künftige Kriege leiden, sondern auch im Hinblick auf die Guten Dienste der Schweiz und die humanitären Dienstleistungen, die von schweizerischer Seite erbracht werden.

Die wirtschaftliche Verflechtung, die durch die Mitgliedschaft herbeigeführt wird, fällt dagegen heute für die Neutralität weniger ins Gewicht als noch in den 1960er Jahren. Eine starke wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von der EG besteht auch ohne Mitgliedschaft. Wirtschaftliche Verflochtenheit der Staaten ist aber eine allgemeine Erscheinung unserer Zeit geworden. Immerhin müsste die Schweiz sich im Falle eines Beitritts zur EG zwecks Sicherung ihrer Neutralität das Recht ausbedingen, Massnahmen treffen zu können, um im Kriegsfall für eine gewisse Zeit über die notwendigen wirtschaftlichen Ressourcen zu verfügen.

Die weitere Entwicklung der Beitrittsfrage wird in erster Linie von den Entwicklungen der EG abhängen. Möglich ist, dass die EG im Laufe der Jahre auf das Ziel einer politischen Union verzichten oder dieses Ziel stark relativieren wird. Alsdann könnten unter Umständen Staaten mit verschiedenen Graden der Bindung der Gemeinschaft angehören. Eine solche Entwicklung erscheint insbesondere im Falle einer weiteren Ausdehnung der Mitgliedschaft denkbar. Alsdann wäre auch die Mitgliedschaft eines dauernd neutralen Staates leichter zu verwirklichen. Möglich ist aber auch, dass die EG das Ziel, eine Europäische Union mit bundesstaatlichem Charakter zu schaffen, im Laufe der Jahre erreichen wird. Würde die Schweiz alsdann eine isolierte Einheit in der geographischen Mitte dieser Union bilden, so könnte sich die Frage nach dem Sinn ihrer Neutralität und ihrer Nichtmitgliedschaft in neuer Weise stellen.

## Anmerkungen

- 1 Denise Robert, Etude sur la neutralité suisse, Zürich 1950, S. 38; M. Rotter, Dauernde Neutralität, Berlin 1981, S. 121; D. Schindler, Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, FS Rudolf Bindschedler, Bern 1980, bes. S. 578; Dauernde Neutralität, in Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, S. 174 f.; A. Verdross, Die immerwährende Neutralität Oesterreichs, Wien 1977, S. 19 ff.; K. Zemanek, "Zeitgemässe" Neutralität?, Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik 1976 (16), S. 281.
  
- 2 Leitsätze des EPD 1954, VEB 1954 (24), Nr. 1, S. 13; D. Schindler sen., SJZ 1941/42, S. 230; K. Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, Juristische Blätter 1959, S. 250; A. Verdross, Die immerwährende Neutralität der Republik Oesterreich, 2.A. 1966, S. 16; M. Schweitzer, Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien 1977, S. 105.
  
- 3 R. Ochsner, Der Transit von Personen und Güter durch ein neutrales Land im Falle eines Landkrieges, Zürich 1948, bes. S. 128, 152; derselbe, Transit von Truppen ..., in: Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985, S. 232.
  
- 3a E. Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 2.A., Bd. I, Basel 1965, S. 19 ff.; derselbe, Schweizerische Neutralität, Kurzfassung in einem Band, Basel 1978, S. 7 ff.
  
- 4 Schweitzer (Anm. 2), S. 223/4, und Hummer/Schweitzer, Oesterreich und die EWG, Wien 1987, S. 296, verneinen eine solche Kompetenz.
  
- 5 Vgl. zum Gesagten u.a. P. Guggenheim, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, ZSR 1963 II S. 316 ff.; D. Schindler, Neutralitätsrechtliche Aspekte eines Beitritts der Schweiz zur EWG, Wirtschaft und Recht 1959, S. 222 ff.; Schweitzer (Anm. 2), S. 220.
  
- 6 Bemerkungen zu den Ausfuhrzöllen in ähnlichem Sinn wie im Text bei Schweitzer (Anm. 2), S. 220/21, und bei Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 296.

- 7 Zu diesen Fällen und zum Problem generell: R.L. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 1956 (17), S. 15/16; Jean Pernet, Die schweizerische Neutralität im Hinblick auf einen Beitritt zur EWG, Brügge 1971, S. 97-100; Utta Plessow, Neutralität und Assoziation mit der EWG, Köln 1967, S. 111-120; D. Schindler (Anm. 5), S. 218-221; Karl Strupp, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Stuttgart 1933, S. 290-301; Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs betreffend "Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche" vom 5.9.1931, Publications de la Cour permanente de Justice Internationale, Série A/B, Nr. 41.
- 8 Vgl. dazu besonders E. Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1983 ff., Art. 223, Rz. 55-59; Groebe/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3.A., Baden-Baden 1983, I, S. 1034; G. Nicolaysen, Autonome Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, FS H.-J. Schlochauer, Berlin 1981, S. 869 ff.
- 9 Vgl. dazu Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, 3.A., Baden-Baden 1987, S. 531; Grabitz (Anm. 8), Art. 113, Rz. 54-59; Groebe/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1948/9. Zu den Wirtschaftssanktionen der EG vgl. ferner: J.-L. Dewost, La Communauté, les Dix, et les "sanctions" économiques, AFDI 1982, S. 215 ff.; W. Meng, Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer, ZaöRV 42 (1982), S. 780 ff.; M. Schröder, Wirtschaftssanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Drittländern, GJIL 23 (1980), S. 111 ff.; derselbe, Der Kampf um die Falkland-Inseln, GJIL 27 (1984), S. 334 ff., 357 ff.; J. Verhoeven, Sanctions internationales et Communautés Européennes, Cahiers de Droit européen 1984, S. 259 ff.
- 10 Ochsner (Anm. 3, 1948), S. 128; Zemanek, (Anm. 2), S. 249.
- 11 Zum Luxemburger Kompromiss hinten 3. Teil, Abschnitt 3.
- 12 Dazu hinten 3. Teil, Abschnitte 2 und 4.

- 13 Die drei Erklärungen sind wiedergegeben in H. Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration, Band 2, 1961-1963, Bonn/Wien/Zürich 1964, S. 150 ff., 152 ff., 171 ff.
- 13a Jürg Martin Gabriel, Neutralität - Probleme und Möglichkeiten, in: Horizont 92 - Die Schweiz im Zeichen der EG, Jahrbuch 1988/89 der NHG, Aarau 1988, S. 33 ff., bes. 36-38; derselbe, Gedanken zu einer "europafähigen" Neutralität, Institut für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, 127/1989.
- 13b Text in AS 36, 665; E. Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 2.A., Band II, 1965, S. 763/4; C. Gorgé, La neutralité helvétique, 1947, S. 242/3.
- 13c Botschaft betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 40 (BB1 1919 IV 580).
- 13d A.a.O.
- 13e A.a.O., S. 67 (BB1 1919 IV 607).
- 13f A.a.O., S. 41 (BB1 1919 IV 581).
- 13g A.a.O.
- 13h A.a.O., S. 90 (BB1 1919 IV 630).
- 13i Text bei Gorgé (Anm. 13b), S. 421/2.
- 13k D. Schindler sen., Die schweizerische Neutralität 1920-1938, ZaöRV 8 (1938), S. 423 ff.
- 13l So Gabriel (Anm. 13a), S. 38.

- 14 S. Anm. 13 sowie Pernet (Anm. 7), S. 115; Plessow (Anm. 7), S. 120 ff.
- 15 Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24.8.1988, S. 112/3.
- 16 A.a.O., S. 112.
- 17 So Schweitzer (Anm. 2), S. 227; Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 298. Vgl. dazu auch Pernet (Anm. 7), S. 107; Plessow (Anm. 7), S. 134 ff.
- 18 So J.-F. Lalive, Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants, Zürich 1941, bes. S. 35-40.
- 19 So Pernet (Anm. 7), S. 109 (Verletzung "wenig wahrscheinlich"); Plessow (Anm. 7), S. 153-158, bes. 158; Schweitzer (Anm. 2), S. 231; Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 301.
- 20 So M. Hagemann, Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957, S. 12 ff.; Zemanek (Anm. 2), S. 251.
- 21 Hagemann, Schweitzer, Hummer/Schweitzer.
- 22 Zitiert bei Schindler, Wirtschaft und Recht 1959, S. 225.
- 23 Bindschedler (Anm. 7), S. 16.
- 24 Zemanek, (Anm. 1), S. 251.
- 25 H.F. Köck, Ist ein EWG-Beitritt Oesterreichs zulässig? Wien 1987, S. 18.
- 26 P. Guggenheim, Wirtschaftliche Neutralität der Schweiz und Liechtensteins im Verhältnis zu den internationalen Wirtschaftsorganisationen, Gedächtnisschrift Ludwig Marxer, Zürich 1963, S. 407 (Separatabdruck S. 5). Aehnlich Guggenheim (Anm. 5), S. 321/2.

- Dem Argument, der *courant normal* wäre kaum mehr feststellbar, hält Pernet (Anm. 7), S. 113, entgegen, der EWGV verbiete nicht, an den Landesgrenzen statistische Angaben über den Güteraustausch zu sammeln, so dass der *courant normal* berechnet werden könnte.
- 27 U. Everling, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Verträge noch Herren der Verträge? FS Hermann Mosler 1983, S. 187 und 191.
- 28 Zr. in NZZ vom 3.5.1988, Nr. 102, S. 23.
- 29 Integrationsbericht des Bundesrates vom 24.8.1988, S. 47.
- 30 Vgl. dazu die Botschaft über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 II S. 1156/7.
- 31 Zur Frage Supranationalität und Neutralität vgl. Schweitzer (Anm. 2), S. 221/2; Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 288 ff.
- 32 So die Erklärung der französischen Regierung vom 9. Mai 1950 (Schuman-Plan), wiedergegeben in Europa-Recht, Beck-Texte im dtv, 8.A. 1987, S. 161/2. Vgl. dazu D. Schindler, Das Endziel der europäischen Integration, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 358.
- 33 Eine Uebersicht über die verschiedenen Akte findet sich bei Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (Anm. 9), S. 550 ff.
- 34 Vgl. dazu insbesondere J.A. Frowein, Die vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte, Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 247 ff.; derselbe, European Political Cooperation, Encyclopedia of Public International Law 6 (1983), S. 199 ff.; Th. Oppermann, Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Liber Amicorum Pierre Pescatore, S. 537 ff.
- 35 Zwischen 1981 und 1986 wurden 90-100 Demarchen in Menschenrechtsfragen im Rahmen der EPZ koordiniert; Frowein (Anm. 34, 1987), S. 257.

- 36 Darüber K.-D. Stadler, Die Zusammenarbeit der Zwölf in der Generalversammlung der Vereinten Nationen in den achtziger Jahren, Europa Archiv 1988 (43/7), S. 181 ff.
- 37 In diesem Sinn, allerdings ohne klare Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 281, 284, 303; dieselben, Das Problem der Neutralität - Oesterreich und die EG-Beitrittsfrage, Europa Archiv 1988 (43), S. 506; Schweitzer (Anm. 2), S. 217/8; Binswanger/Mayrzedt, Was wird aus den Neutralen bei der Erweiterung der EWG?, Europa Archiv 1970 (25), S. 348.
- 38 Frowein (Anm. 35, 1987), S. 261.
- 39 Erstes Zitat aus: P. Pescatore, Die "Einheitliche Europäische Akte" - Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, Europarecht 1986/2, S. 169. Zweites Zitat aus dem noch unveröffentlichten Vortrag von P. Pescatore, Was Oesterreich in der EWG erwartet, vom 7.10.1988 in Graz, S. 8
- 40 In Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (Anm. 9), S. 559.
- 41 So Schweitzer (Anm. 2), S. 196, 206. Zur Frage EGKS und Neutralität, daselbst S. 198 ff., 291; H. Kaja, Neutralität und europäische Integration, Archiv des Völkerrechts 1963 (11), S. 64.
- 42 Schweitzer (Anm. 2), S. 204/5.
- 43 Schweitzer (Anm. 2), S. 205.
- 44 Vgl. insbesondere Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 5), II, S. 1127-1130.
- 45 Vgl. dazu Schweitzer (Anm. 2), S. 262 ff., 292; Kaja (Anm. 41), S. 64 ff.
- 46 Schweitzer (Anm. 2), S. 264/5, verneint dies unter Hinweis darauf, dass das Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 9 LN gegenüber den anderen Kriegführenden gewahrt werden könnte.



- 47 Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1131.
- 48 Nach Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1132, Rz. 7, ist zur Auslegung des Begriffs "wesentliche Sicherheitsinteressen" die Vorschrift von Art. 224 heranzuziehen ("schwerwiegende innerstaatliche Störung der öffentlichen Ordnung", "Kriegsfall" usw.). Nach Grabitz (Anm. 8), Art. 223, Rz. 11, muss der Mitgliedstaat "davon überzeugt sein, dass ohne die betreffende Massnahme seine wesentlichen Sicherheitsinteressen ernsthaft gefährdet wären."
- 49 Grabitz (Anm. 8), Art. 223, Rz. 12; Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1034.
- 50 Nach Grabitz (Anm. 8), Art. 224, Rz. 3b, muss es sich mindestens um Krieg oder Kriegsgefahr zwischen "Anrainerstaaten" handeln.
- 51 A. Riklin/W. Zeller, Die Schweiz und die Europäischen Gemeinschaften, Zürich 1975, S. 59.
- 52 Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1036.
- 53 So Schweitzer, in Grabitz (Anm. 8), Art. 148, Rz. 13; Schweitzer/Hummer, Europarecht, 2.A., Frankfurt 1985, S. 65; Hummer/Schweitzer (Anm. 2), S. 286. Zum Luxemburger Kompromiss im übrigen Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 26 ff.; Schweitzer (Anm. 2), S. 215 f.; Jean de Ruyt, L'Acte Unique Européen, Brüssel 1987, S. 13, 116/7.
- 54 So Schweitzer/Hummer (Anm. 53), S. 65; Pescatore (Anm. 39, 1988), S. 5.
- 55 Hummer/Schweitzer, Das Problem der Neutralität - Oesterreich und die EG-Beitrittsfrage, Europa Archiv 1988, S. 506, nehmen jedoch an, die letztere Bestimmung sei anwendbar.
- 56 Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Anm. 8), II, S. 1274, Rz. 6, S. 1280, Rz. 22, S. 1290, Rz. 52/3; Grabitz (Anm. 8), Art. 237, Rz. 24.

- 57 Vgl. die kritischen Bemerkungen dazu von P. Pescatore (Anm. 35), S. 167/8.
- 58 Vgl. etwa das "Protokoll Nr. 19 über alkoholische Getränke auf Getreidebasis" (Whisky) oder das "Protokoll Nr. 30 betreffend Irland" (betr. Industrialisierung Irlands) in den Beitrittsakten von 1972 (Amtsblatt der EG 1972, Nr. L 73); "Protokoll Nr. 12 über die regionale Entwicklung Spaniens", "Protokoll Nr. 21 über die wirtschaftliche und industrielle Entwicklung Portugals" in der Beitrittsakte von 1985 (Amtsblatt 1985, L 302); ferner die "Gemeinsame Erklärung betreffend den Berg Athos" in der Beitrittsakte Griechenlands von 1979 (Anerkennung der durch Art. 105 der griechischen Verfassung verbürgten Sonderregelung) (Amtsblatt 1979, L 291).
- 59 So Hummer/Schweitzer (Anm. 55), S. 505/6; sowie Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 303/4.
- 60 Vgl. die Hinweise in Hummer/Schweitzer (Anm. 4), S. 290.
- 61 Die Angaben dieses Abschnitts stützen sich insbesondere auf folgende Publikationen: D. Driscoll, Is Ireland really neutral?, Irish Studies of International Affairs 1 (1982), S. 55 ff.; R. Fanning, Irish Neutrality - an Historical Review, daselbst S. 27 ff.; derselbe, The Politics of Irish Neutrality during World War II, in L.-E. Roulet/R. Blättler (Hrsg.), Les Etats neutres européens et la seconde guerre mondiale, Neuchâtel 1985, S. 125 ff.; P. Keatinge, Ireland: A Case Apart, in B. Sundelius (Hrsg.), The Neutral Democracies and the Cold War, Boulder/London 1987, S. 75 ff.; G.M.M. MacSweeney, Irish Neutrality and International Law, The Irish Law Times and Solitor's Journal 2 (1984), S. 143 ff.; T.C. Salmon, Neutrality and the Irish Republic: Myth or Reality?, The Round Table 1984, S. 205 ff.
- 62 Diese Feststellung und die zuvor im Text angeführten englischen Ausdrücke sind der Schrift von Keatinge (Anm. 61), S. 75, 81, entnommen.
- 63 Keatinge (Anm. 61), S. 81.

- 64 MacSweeney (Anm. 61), S. 147.
- 65 Vgl. in diesem Zusammenhang L.G. Stavenhagen, Politische Prioritäten der deutschen EG-Präsidentschaft, Aussenpolitik 1/88, S. 19, wo ausgeführt wird: "Es geht um eine stärkere Verzahnung der EG mit der aussenpolitischen Zusammenarbeit, um die Erarbeitung von Konzepten einer geschlossenen auswärtigen Politik. Hier ist als Herausforderung die Sicherheitspolitik zu nennen. Eine Sicherheitspolitik, die das Problem des neutralen Mitgliedstaates Irland nicht vernachlässigt ... Die Diskussion um eine gemeinsame Sicherheitspolitik muss im Auge behalten, dass die Europäische Gemeinschaft offenbleiben sollte für den möglichen Beitritt neutraler Staaten."
- 66 Hummer/Schweitzer, Oesterreich und EWG, Wien 1987 (zit. in Anm. 4).
- 67 A.a.O., S. 305/6.
- 68 Khol, Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung? Die Vorreiterrolle Oesterreichs, Europa Archiv 1988 (13), S. 359 ff.
- 69 A.a.O., S. 363.
- 70 Ausdruck von F. Ermacora, 20 Jahre Oesterreichische Neutralität, Frankfurt 1975, S. 222.