

0553

Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität

Aufgrund des Antrages des EDA vom 16. März 1992

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Vom Bericht der Studiengruppe Neutralität wird Kenntnis genommen.
2. Die Studiengruppe wird ermächtigt, ihren Bericht (ohne Anhänge) zu publizieren.
3. Das EDA wird beauftragt, in Absprache mit den interessierten Bundesstellen zuhanden der Klausur vom 8. April 1992 ein Aussprachepapier vorzubereiten, worin das weitere Vorgehen im Bereich der Neutralität dargelegt wird.

Für getreuen Protokollauszug:

*Musale Mittel*

Protokollauszug an:			
ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage			
Nr. z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X	EDA	10	-
X	EDI	5	-
X	EJPD	5	-
X	EMD	5	-
X	EFD	7	-
X	EVD	5	-
X	EVED	5	-
X	BK	3	-
	EFK		
	Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 16. März 1992

An den Bundesrat

**Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität**

1. In Absprache mit dem Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten im März 1991 einer Studiengruppe verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Personen den Auftrag erteilt, einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität zu erarbeiten. Die Studiengruppe, die unter Leitung der Direktion für Völkerrecht des EDA stand, hat die verschiedenen Aspekte der Neutralitätsproblematik in sieben, zum Teil zweitägigen Seminaren beleuchtet.

Die Studiengruppe kommt zum Schluss, dass die Neutralität als Folge des grundlegend veränderten aussenpolitischen Umfeldes der Schweiz zwar im Vergleich zu anderen aussenpolitischen Mitteln an Bedeutung verloren habe. Zurzeit sei aber in Europa eine tragfähige Sicherheitsstruktur, die für die Schweiz mindestens so viel Sicherheit böte wie ihre Neutralität, nicht in Sicht. Daher solle die Schweiz an der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der Neutralität festhalten, weil sie nach wie vor für die Wahrung unserer nationalen Interessen nützlich sei. Die Neutralität müsse aber auf ihren völkerrechtlichen Kern konzentriert werden, d.h. auf die blosse militärische Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Die dadurch gewonnene aussenpolitische Handlungsfreiheit müsse die Schweiz nutzen, um die grossen Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts anzugehen.

Die Studiengruppe hat die Ergebnisse ihrer Ueberlegungen in einem Kurzbericht (vgl. Beilage) zusammengefasst, der von allen Mitgliedern einhellig verabschiedet wurde. Dieser Kurzbericht beruht auf ausführlichen Arbeitspapieren sowie auf einem Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler über "Kollektive Sicherheit

der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz" (Anhänge). Die Studiengruppe schlägt dem Bundesrat vor, den Bericht und seine Anhänge vollumfänglich zu **veröffentlichen**.

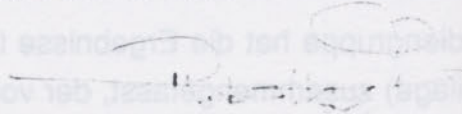
2. Die Frage der Zukunft unserer Neutralität stösst im Parlament, in den Medien und in breiten Kreisen des Volkes auf grosses Interesse. Es besteht ein eminentes Informationsbedürfnis. Es scheint uns nicht zweckmässig, die Veröffentlichung des Berichts der Studiengruppe hinauszuzögern. Die Gefahr, dass dieses Papier auf Umwegen in die Presse gelangt, ist gross. Daher ist eine offene, vorwärtsschreitende Informationspolitik angezeigt. Hingegen soll der Präsident der Studiengruppe anlässlich der Pressekonferenz deutlich machen, dass der vorliegende Bericht nur die Meinung der Studiengruppe wiedergibt und dass der Bundesrat bei einer späteren Gelegenheit eingehender seine Position in der Neutralitätsfrage umschreiben wird. Das EDA beantragt dem Bundesrat,

- dass der Bericht der Studiengruppe Neutralität und seine Anhänge vollumfänglich veröffentlicht werden,
- dass der Präsident und einige Mitglieder der Studiengruppe den Bericht und seine Schlussfolgerungen am 26.3.1992 der Presse vorstellen.

3. Im Hinblick auf das weitere Vorgehen bestehen eine Reihe von offenen Fragen, insbesondere diejenigen der verwaltungsinternen Weiterbearbeitung des Berichts und der Form der Unterbreitung an die Bundesversammlung.

Wir schlagen vor, dass das EDA diese und andere Fragen mit den interessierten Bundesstellen diskutiert und in einem Aussprachepapier zuhanden der Bundesratsklausur vom 8. April 1992 darlegt. In der Folge kann der Bundesrat die notwendigen Weichen stellen.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR  
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

  
René Felber

Keine Veröffentlichung

- Beilage:
- Entwurf des Beschlussdispositivs
  - Bericht der Studiengruppe für Neutralität und Anhänge

Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei 1 Ex.
- EDA 3 Ex.

beschlossen.

1. Der Bundesrat nimmt vom Bericht der Studiengruppe Neutralität Kenntnis.

2. Der Bericht der Studiengruppe Neutralität und seine Anhänge wurden veröffentlicht. Der Vorsitzende der Studiengruppe und einige Mitglieder stellen den Bericht der Presse vor.

3. Das EDA wird beauftragt, in Absprache mit den interessierten Bundesstellen während der Klausur vom 8. April 1992 ein Aussprachepapier vorzubereiten, womit das weitere Vorgehen im Bereich der Neutralität dargelegt wird.

Für getreuen Auszug:

Aufgrund des Antrages des EDA vom 16. März 1992

Aufgrund des Ergebnisses des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt vom Bericht der Studiengruppe Neutralität Kenntnis.
2. Der Bericht der Studiengruppe Neutralität und seine Anhänge werden veröffentlicht. Der Vorsitzende der Studiengruppe und einige Mitglieder stellen den Bericht der Presse vor.
3. Das EDA wird beauftragt, in Absprache mit den interessierten Bundesstellen zuhanden der Klausur vom 8. April 1992 ein Aussprachepapier vorzubereiten, worin das weitere Vorgehen im Bereich der Neutralität dargelegt wird.

Für getreuen Auszug:

Anfang März 1992

Vertraulich bis zur Veröffentlichung durch den Bundesrat

II

## Vorwort

In März 1991 wurde der Studiengruppe Neutralität vom Bundesrat der Auftrag erteilt, einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erarbeiten. Die Arbeit wurde durch die sich verändernden aussen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen erschwert. Obwohl das Ende vieler dieser Entwicklungen noch nicht absehbar ist, vertritt die Studiengruppe die Ansicht, dass Folgerungen für die schweizerische Neutralität in der nahen Zukunft gezogen werden können.

## **Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand -** **Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und** **Wandel**

### **Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität**

Anfang März 1992

(Vertraulich bis zur Veröffentlichung durch den Bundesrat)

## INHALTSVERZEICHNIS

## II

Vorwort

Im März 1991 wurde der Studiengruppe Neutralität vom Bundesrat der Auftrag erteilt, einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erarbeiten. Die Studiengruppe hat die verschiedenen Aspekte der Neutralitätsproblematik in sieben, zum Teil zweitägigen Seminaren gestützt auf Arbeitspapiere der Mitglieder und des Sekretariats beleuchtet. Dabei wurde die Arbeit durch die sich verändernden aussen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen erschwert. Obwohl das Ende vieler dieser Entwicklungen noch nicht absehbar ist, vertritt die Studiengruppe die Ansicht, dass Folgerungen für die schweizerische Neutralität in der nahen Zukunft gezogen werden können.

Als Folge des veränderten aussenpolitischen Umfeldes der Schweiz hat die Neutralität zwar im Vergleich zu anderen aussenpolitischen Mitteln an Bedeutung verloren. In der gegenwärtigen Phase des Uebergangs und der Ungewissheit soll die Schweiz aber die Strategie der Neutralität beibehalten, weil sie nach wie vor für die Wahrung unserer nationalen Interessen nützlich ist. Die Neutralität muss auf ihren völkerrechtlichen Kern konzentriert werden, d.h. auf die blosse militärische Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Die dadurch gewonnene Handlungsfreiheit muss die Schweiz nutzen, um die grossen Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu meistern.

Die Studiengruppe hat die Ergebnisse ihrer Ueberlegungen in einem Kurzbericht zusammengefasst, der von allen Mitgliedern einhellig verabschiedet wurde. Dieser Kurzbericht beruht auf Arbeitspapieren, die im Anhang I des vorliegenden Dokumentes enthalten sind. Im Anhang II findet sich ein Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler über "Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz" vom August 1991.

Die Frage unserer Neutralität stösst in breiten Kreisen auf grosses Interesse. Der vorliegende Bericht soll zur Information und Meinungsbildung beitragen. Daher schlägt die Studiengruppe dem Bundesrat vor, den Bericht und seine Anhänge vollumfänglich zu veröffentlichen.

**INHALTSVERZEICHNIS**

	<u>Seiten</u>
Vorwort	2
Inhaltsverzeichnis	3
<b><u>Verfügung über die Einsetzung einer Studien-</u></b>	
<b><u>gruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität</u></b>	
1. Auftrag der Studiengruppe	4 - 6
2. Zusammensetzung der Studiengruppe	7
<b><u>Bericht der Studiengruppe</u></b>	
1. Inhalt der Neutralität	8 - 9
2. Neutralität als Mittel der Aussenpolitik	9 - 10
3. Grundlegende Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz	10 - 12
4. Ziele der schweizerischen Aussenpolitik	12 - 14
5. Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität	14 - 18
6. Neutralität und Europäische Gemeinschaft	18 - 19
7. Neutralität und Vereinte Nationen	19 - 21
8. Neutralität und Wirtschaftssanktionen	21 - 23
9. Neutralität und Gute Dienste	23 - 24
10. Neutralität und IKRK	24 - 25
11. Innenpolitische Funktion der Neutralität	25 - 27
<b>Schlussfolgerungen</b>	28 - 33
<b>Anhang I</b>	Arbeitspapier der Direktion für Völkerrecht zuhanden der Studiengruppe
<b>Anhang II</b>	Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler zuhanden der Direktion für Völkerrecht des EDA über Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, August 1991.



Bern, 13. März 1991

## **Verfügung über die Einsetzung einer Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität**

### **1. Auftrag der Studiengruppe:**

Die Studiengruppe erstellt zuhanden des Bundesrates bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt. Darin soll insbesondere auf folgende Fragen eingegangen werden:

#### **a) Aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz und Stellenwert der Neutralität**

Auf welche Ziele soll in Zukunft die Aussenpolitik der Schweiz ausgerichtet sein? Welche aussenpolitischen Instrumente braucht die Schweiz, um diese Ziele zu verwirklichen? Welchen Stellenwert nimmt die Neutralität neben anderen aussenpolitischen Maximen als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele noch ein? Tritt die Neutralität in ein Spannungsverhältnis zu den aussenpolitischen Zielen und anderen Instrumenten der Schweiz? Ist die Beibehaltung des Status eines dauernd Neutralen für die Schweiz unter den veränderten Verhältnissen des ausgehenden 20. Jahrhunderts noch sinnvoll? Liegt die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität im Interesse Europas, der Welt? Hat die schweizerische Neutralität ausserhalb Europas eine Funktion?

#### **b) Neutralität versus Solidarität**

Kann das Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlicher Neutralität einerseits und internationaler Solidarität andererseits gelöst werden? Ueberwiegt für die Schweiz das Interesse an einer Beibehaltung der Neutralität gegenüber dem Interesse, diese Neutralität zugunsten einer verstärkten Solidarisierung mit der internationalen Staatengemeinschaft aufzugeben?

c) Neutralität und kollektives Sicherheitssystem (UNO)

Kann der Widerspruch zwischen der Neutralität und einem funktionierenden System der kollektiven Sicherheit gelöst werden? Wie soll sich die Schweiz in Zukunft bei militärischen Sanktionen der UNO - als Mitglied bzw. als Nichtmitglied der UNO - verhalten? (Vor allem politische Beurteilung der Problematik im Anschluss an das von Prof. D. Schindler zu erstellende Gutachten, das die Frage unter rechtlicher Sicht behandeln wird.)

d) Neutralität und europäisches Sicherheitssystem

Soll die Schweiz ihre Neutralität zugunsten eines europäischen Sicherheitssystems (KSZE) aufgeben? Hat die sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität angesichts der globalen Interdependenz und der modernen Bedrohungsformen noch eine Zukunft?

e) Neutralität und europäische Integration

Sind die Gesamtinteressen der Schweiz bei einem allfälligen Beitritt zur EG bzw. Politischen Union besser mit einer Relativierung oder einem Verzicht auf die Neutralität gewahrt? Oder durch ein Abseitsstehen unter Beibehaltung der überkommenen Neutralität? Ist der Unterschied zwischen EG-Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft angesichts des ohnehin bestehenden hohen Grades an wirtschaftlicher Abhängigkeit der Schweiz von der EG von Bedeutung? Wird durch die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der EG unsere Handlungsfreiheit und Souveränität derart relativiert, dass die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage gestellt ist?

f) Neutralität und Gute Dienste

Inwieweit bedingen sich Neutralität und Gute Dienste? Ist die Neutralität unabdingbare Voraussetzung für die Leistung Guter Dienste? Welches Interesse hat das Ausland an der Neutralität der Schweiz? Welche Auswirkungen hätte ein Verzicht auf die schweizerische Neutralität für die Tätigkeit des IKRK?

g) Innenpolitische Bedeutung der Neutralität

Welche Bedeutung hat die Neutralität noch für den inneren Zusammenhalt der Schweiz? Ist die innenpolitische Rechtfertigung der Neutralität - infolge der Ueberwindung konfessioneller Spaltungen und der geringen Bedeutung der sprachlichen, kulturellen, politischen Unterschiede zwischen den Landesteilen - gegenstandslos geworden? Oder könnte diese innenpolitische Komponente in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen und zu einem wesentlichen Faktor des nationalen Zusammenhaltes werden? Führt die Relativierung oder Aufgabe der Neutralität, die zusammen mit anderen Eigenheiten einen Teil der schweizerischen Identität bildet, zum Verlust dieser Identität?

Rossano Sereni	a. Regierungsrat Tessin
Dr. Hans-Peter Brunner	Völkerrechtler, Schweizer Rück
Dr. Hugo Böber	Chefredaktor NZZ
Davis de Pury	designierter VR K-Präsident der ABB-Gruppe
Prof. Pierre du Bois	Institut universitaire d'études européennes, Genf, Université de Neuchâtel
Prof. Curt Gassegger	Institut universitaire de hautes études internationales, Genf
Botschaftlerin Marianne von Gröningen	EDA, Chef der Politischen Abteilung III
Dr. Yvette Jaggi	Stadtschreiberin Lausanne
Prof. René Rindow	Ständerat Baselstadt
Dr. Axel Rosenbacher	Generalsekretär der CVP
Abrecht Rychen	Nationalrat Bern
Dr. Philippe Sibhelin	Regierungsrat Thurgau
Dr. Sigmund Widmer	a. Nationalrat Zürich

## Sekretariat:

Dr. Thomas G. Borer	EDA, Direktor für Völkerrecht
---------------------	-------------------------------

## 2. Zusammensetzung der Studiengruppe

### Vorsitz:

Botschafter Mathias Krafft      EDA, Direktor der Direktion für  
Völkerrecht

### Mitglieder:

Staatssekretär Klaus Jacobi	EDA, Direktor der Politischen Direktion
Dr. Hans Bachofner	Divisionär z D, Chefredaktor der ASMZ
Rossano Bervini	a. Regierungsrat Tessin
Dr. Hans-Peter Brunner	Völkerrechtler, Schweizer Rück
Dr. Hugo Bütler	Chefredaktor NZZ
David de Pury	designierter VR Ko-Präsident der ABB-Gruppe
Prof. Pierre du Bois	Institut universitaire d'études européennes, Genf, Université de Neuchâtel
Prof. Curt Gasteyger	Institut universitaire de hautes études internationales, Genf
Botschafterin Marianne von Grünigen	EDA, Chefin der Politischen Abteilung III
Dr. Yvette Jaggi	Stadtpräsidentin Lausanne
Prof. René Rhinow	Ständerat Baselland
Dr. Iwan Rickenbacher	Generalsekretär der CVP
Albrecht Rychen	Nationalrat Bern
Dr. Philippe Stähelin	Regierungsrat Thurgau
Dr. Sigmund Widmer	a. Nationalrat Zürich

### Sekretariat:

Dr. Thomas G. Borer      EDA, Direktion für Völkerrecht

## 1. Inhalt der Neutralität

Die Schweiz ist Teil der Staatengemeinschaft. In ihr hat sie die nationalen Interessen zu wahren und ein möglichst grosses Mass an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu sichern. Aussenpolitik ist deswegen in erster Linie Interessenpolitik. Diese schliesst solidarisches Verhalten und internationale Zusammenarbeit ein, wo es um die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und die Erhaltung von Frieden und Wohlfahrt geht.

Seit Jahrhunderten hat die Schweiz die dauernde Neutralität als das geeignete Instrument betrachtet, ihre aussenpolitischen Ziele zu erreichen, ohne den nationalen Zusammenhalt im Innern zu gefährden. Historisch gesehen war die Neutralität die aussenpolitische Antwort des Kleinstaates Schweiz auf seine Bedrohung durch den Kampf rivalisierender europäischer Mächte. Zugleich entsprang die Neutralität der Erkenntnis, dass nur sie die vielfachen Gegensätze in einem politisch, sprachlich und konfessionell gemischten Staatenbund überbrücken könne. Diese der Neutralität zugewiesene, nach aussen wie nach innen gerichtete Doppelaufgabe erklärt ihre tiefe Verwurzelung im politischen Bewusstsein des Volkes und in der diplomatischen Praxis.

Die Neutralität der Schweiz ist ein Statut des Völkerrechts, das unter den besonderen Bedingungen der Mächtekonstellation im 18. und 19. Jahrhundert Bestandteil der europäischen Staatenordnung geworden ist. Neutralität wurde als **Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten definiert**. Dauernde Neutralität heisst, dass ein Staat sich im Interesse der Berechenbarkeit entschieden hat, künftig in jedem bewaffneten Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral zu bleiben. Im Gegensatz dazu spricht man von gewöhnlicher Neutralität, wenn ein Staat sich erst bei Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten zur Nichtteilnahme entscheidet.

An die Nichtbeteiligung an einem Krieg knüpft das Völkerrecht bestimmte Rechte und Pflichten sowohl der kriegführenden wie der neutralen Staaten. Diese Rechte und Pflichten, zunächst nach Gewohnheit ausgeübt, wurden 1907 in den sogenannten Haager Abkommen rechtlich festgeschrieben. Die Regeln auferlegen dem Neutralen nur wenige Pflichten. So darf er nicht direkt an Kriegen teilnehmen und keiner Seite mit Streitkräften oder Waffen beistehen. Auch obliegt ihm die Pflicht, mittels einer ausreichend bewaffneten Armee die Unverletzlichkeit seines Territoriums sicherzustellen. Er darf kriegführenden Staaten keine Hoheitsrechte

auf seinem Gebiet einräumen. Vor allem darf er ihnen keinen Durchmarsch und heute kein Ueberfliegen gestatten.

Ueber diese Bestimmungen hinaus enthält das Neutralitätsrecht keine verpflichtenden Auflagen, die die Aussenpolitik eines neutralen Staates in irgendeiner Weise begrenzen könnten. Es regelt insbesondere die Stellung des dauernd Neutralen in Friedenszeiten nicht. Wenn ein dauernd neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Er führt eine Neutralitätspolitik, die seine Haltung in den Angelegenheiten bestimmt, die nicht durch das Neutralitätsrecht festgelegt werden, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss ausübt. Im Gegensatz zur Einhaltung des Neutralitätsrechts liegt die Art und Weise der Durchführung der Neutralitätspolitik im freien Ermessen des neutralen Staates. Das Neutralitätsrecht räumt ihm ein **grosses Mass** an **Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet ihn in seiner politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Neutralität ist nicht ein alles aussenpolitische Handeln bestimmendes Institut. Vielmehr ist sie ein völkerrechtlicher Status mit einem engen Grundgehalt, der breiten Raum für eine den jeweiligen Notwendigkeiten entsprechende Aussenpolitik lässt und der in der Praxis immer wieder im Lichte von Veränderungen der internationalen Politik fortentwickelt werden muss.

## 2. Neutralität als Mittel der Aussenpolitik

Die Schweiz hat sich bei der Verfolgung ihrer aussenpolitischen Interessen ihre Handlungsfreiheit bewahrt. Sie hat, anders ausgedrückt, Neutralität stets nur als ein, wenn auch wichtiges Mittel benutzt, um ihre staatspolitisch zentralen Ziele - Unabhängigkeit und Selbstbestimmung - zu erreichen. Diese dienende Rolle der Neutralität hatte auch die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 im Auge, als sie es ablehnte, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen. Sie tat es mit der Begründung, "Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dermalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern". Man könne nicht wissen, ob die Neutralität "einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse". Die Wahrung der Neutralität wird damit lediglich als eine Kompetenz der Bundesversammlung und des Bundesrates verstanden. Diesen beiden Organen obliegt die "Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz".

Jenseits der eng umschriebenen völkerrechtlichen Neutralitätspflichten ist die Schweiz frei, Inhalt und Dauer ihrer Neutralität zu bestimmen. Historisch gesehen, hat sie ihre Neutralität aus eigener Entscheidung gewählt. Sie hat zwar aus mannigfachem Anlass ihren Willen zur Neutralität bekundet. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Neutralität ist sie jedoch nie eingegangen. Sollte die Schweiz ihre Neutralität einmal aufgeben wollen, so darf dies allerdings nur nach entsprechender Vorankündigung und nicht zur Unzeit - also etwa kurz vor oder während eines kriegerischen Konflikts - geschehen. Die Schweiz ist schliesslich auch berechtigt, ihre Neutralitätspolitik auf gewandelte Verhältnisse abzustimmen.

Weil die Neutralität nur ein Mittel der Aussenpolitik bildet, muss die Schweiz jeweils unabhängig von ihrem neutralen Status die aussenpolitischen Ziele festlegen, die sie in Zukunft erreichen will. Sodann hat sie zu überprüfen, ob die Neutralität noch ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele darstellt oder ob sie durch andere Mittel ersetzt werden muss. Die Wandlungen im Umfeld der Schweiz und im aussenpolitischen Verhalten anderer Nationen haben - ob die Schweiz dies will oder nicht - Rückwirkungen auf ihre Stellung, auf ihre aussenpolitischen Zielsetzungen, auf die Relevanz ihrer Neutralität. Aus diesem Grunde muss die Neutralität als Instrument der schweizerischen Aussenpolitik auf ihre Zweckmässigkeit hin geprüft werden. Sollte sich dabei ergeben, dass die Neutralität ihre Funktion verloren hat oder die Schweiz an der Wahrung ihrer nationalen Interessen hindert, so müsste die Neutralität durch andere adäquate Instrumente ersetzt werden. Die Neutralität soll nur solange ein aussenpolitisches Mittel bleiben, als sie besser als andere Konzepte zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist weder hinsichtlich ihrer Anwendung noch ihrer Dauer unveränderbar.

### **3. Grundlegende Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz**

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat grundlegende Veränderungen erfahren:

- Der "Kalte Krieg" als Konfrontation zweier unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Lager in Ost und West hat ein Ende gefunden. Die von der Sowjetunion beherrschte kommunistische Welt und die damit verbundenen Herausforderungen sind zusammengebrochen.

- Die Länder Mittel- und Osteuropas haben ihre Unabhängigkeit wiedererlangt. Die UdSSR ist in eine Reihe unabhängiger Staaten (GUS) zerfallen. Die Staaten beider Regionen wollen sich in ein erweitertes demokratisches Europa einfügen.
- Europas Teilung in zwei Blöcke ist überwunden. Deutschland ist vereinigt.
- Der Warschauer Pakt als militärisches Instrument und potentielle Bedrohung hat sich aufgelöst. Die NATO als transatlantisches Verteidigungsbündnis bietet mit einem neugeschaffenen "Kooperationsrat" einen Rahmen für die Einbeziehung der Staaten Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit dem Ziel, Europas Sicherheit und Stabilität gemeinsam zu gestalten.
- Die Europäische Gemeinschaft ist dank der Friedenswirkung der Integration, dank der inneren Vertiefung (Wirtschafts- und Währungsunion) und der Bereitschaft zur äusseren Erweiterung zum zentralen Orientierungspunkt für die künftige Gestaltung Europas geworden. Sie zielt auf eine "Politische Union", die auch eine sicherheitspolitische Aufgabe erhalten kann.
- Europas Sicherheit ist zu einer gemeinsamen Sorge aller europäischer Staaten geworden. Anstelle einer vom Ost-West-Konflikt erzwungenen "Stabilität" sind mehr Freiheit und im Osten das Recht auf Selbstbestimmung getreten. Der Preis dieser Entwicklung ist zumal im Osten Europas grössere Unsicherheit und ein Wiedererwachen lang unterdrückter Spannungen. Europa ist freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden.
- In Europa bestehen Institutionen zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit. Sie tragen zur Wahrung fundamentaler Prinzipien staatlichen und zwischenstaatlichen Zusammenlebens sowie der Menschenrechte bei. Diese Institutionen erhalten jetzt eine geographisch wie sachlich grössere Reichweite. Zu ihnen gehören neben der Europäischen Gemeinschaft insbesondere auch die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der Europarat (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention).
- Mit dem tiefgreifenden Wandel in Europa gehen auch Veränderungen in der ganzen Welt einher. Nicht nur wächst die Kluft zwischen armen und reichen Ländern, intensiviert sich die wirtschaftliche Konkurrenz, nimmt das demographische Wachstum nie vorher erlebte Ausmasse an. Neuerdings sind wir auch vermehrt mit der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen,



Umweltzerstörungen, Migration und fundamentalistischen Strömungen konfrontiert.

- Die Staaten sind immer mehr miteinander verflochten und gegenseitig abhängig. Ereignisse in anderen Staaten haben im "Raumschiff Erde" Auswirkungen auf die Lage im eigenen Land. Der autonome Entscheidungsspielraum des Einzelstaates ist eingeschränkt. Die Nationen sind auf Zusammenarbeit angewiesen.
- Die Verflechtung der Staatenwelt macht eine strikte Trennung von Innen- und Aussenpolitik unmöglich. Früher rein innenpolitische Belange erhalten, vor allem wo es um Problembewältigung geht, internationalen Charakter. Aussenpolitik betrifft jeden Einzelnen. Innen- und Aussenpolitik stehen in Wechselwirkung.
- In diesen vielschichtigen Wandlungen liegen Chancen, aber auch neue Gefährdungen. Einerseits besteht Aussicht auf ein System, das Interessengegensätze auf friedlichem Wege ausgleicht und Rechtsbrecher in die Schranken weist. Andererseits kommen mit dem Zerfall alter Machtverhältnisse bisher unterdrückte oder neue Konflikte und damit neuartige Instabilität zum Vorschein.

Diese und andere Entwicklungen, die aufeinander einwirken und sich oft gegenseitig bedingen, beeinflussen die Stellung der Schweiz grundlegend. Konstanten, auf denen die Schweiz ihre Aussen- und Innenpolitik während Jahrzehnten aufgebaut hat, sind verschwunden. Sie muss daher ihre Aussenpolitik auf die neuen Rahmenbedingungen ausrichten; sonst läuft sie Gefahr, ihre nationalen Interessen morgen nur mehr ungenügend wahrnehmen zu können.

#### **4. Ziele der schweizerischen Aussenpolitik**

Herkömmlicherweise wurden als Ziele der schweizerischen Aussenpolitik in Anlehnung an Art. 2 der Bundesverfassung die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen" und die "Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt" genannt. Diese Umschreibung entspricht dem Selbstverständnis eines souveränen Nationalstaates des 19. Jahrhunderts, der seine Existenz und Freiheit in einem konfliktträchtigen Europa verteidigen musste. Heute erscheint diese Ausrichtung als zu eng. Eine Erweiterung ist notwendig. In Zukunft sollen folgende grundlegende Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik gelten:

- Die Wahrung der nationalen Interessen und die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Masses an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung in einem Umfeld globaler Interdependenz;
- die Wahrung und Förderung des Friedens in Freiheit, der Stabilität und Sicherheit in Europa und in der Welt unter Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in der Welt als eine Voraussetzung der Wohlfahrt in der Schweiz.

Angesichts der internationalen Verflechtung ist **Unabhängigkeit** in einem neuen Sinn zu verstehen. Sie muss zunehmend durch die Lösung gemeinsamer Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Staaten angestrebt werden. **Selbstbestimmung** verwirklicht sich gerade auch **durch Mitbestimmung** auf internationaler Ebene. Dem Bedeutungswandel der Unabhängigkeit muss die schweizerische Aussenpolitik vor allem in Hinsicht auf Europa Rechnung tragen. In dieser Beziehung werden nicht die blosse Abwehr äusserer Einflüsse und die Versteifung auf das Besondere zur Erhaltung der schweizerischen Selbstbestimmung führen. Vielmehr soll die Schweiz versuchen, Europa mitzugestalten und die Werte, die zur Gründung und zum jahrhundertelangen Bestand der Willensnation Schweiz beitragen, als sinnstiftende Elemente in eine europäische Gesamtordnung einzubringen und dort weiterzuentwickeln.

Eines der wesentlichen Ziele unserer Aussenpolitik ist die **Wahrung des Friedens und der Sicherheit** in Europa und der Welt. Es gilt, Kriege von der Schweiz fernzuhalten; es muss verhindert werden, dass unser Land in Kriege hineingezogen wird. Die Schweiz soll bei der Reduktion von Spannungen in anderen Regionen mitarbeiten und zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten beitragen. Zu diesem Zweck sind die auf Frieden und Sicherheit ausgerichteten Aktivitäten der Aussenpolitik zu verstärken. Die Schweiz soll eine aktive Friedenspolitik führen. Im Vordergrund steht dabei ihr Beitrag zur Gestaltung einer soliden gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung.

Ein wichtiges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik bleibt im Blick auf die **Förderung der Wohlfahrt** die Stärkung unserer wirtschaftlichen Stellung in der Welt. Trotz einer geographisch bedingten Konzentration auf Europa sind die Interessen der Schweiz weltweit. Sie wird deswegen ihre Beziehungen zu den übrigen Regionen der Welt fördern und im eigenen Interesse an der Ueberwindung

der Kluft zwischen armen und reichen Ländern mitwirken. Ihre Aussenpolitik soll deshalb die eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer für bessere Lebensbedingungen mit angemessenen Mitteln unterstützen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die internationale Migration mit ihren vielfältigen Auswirkungen auch auf die Schweiz. Hier gilt es, die Ursachen der Migration gerade in den Herkunftsländern durch eine gezielte Politik anzugehen. Aehnlich soll die Schweiz an internationalen Bestrebungen zum **Schutz der Umwelt** und der menschlichen Lebensgrundlagen mitwirken.

Wie die Zielsetzungen müssen auch die aussenpolitischen Instrumente überprüft werden. Der Bundesrat hat in verschiedenen Bereichen diese Neuausrichtung bereits in die Wege geleitet. Gerade im Lichte dieser Bereitschaft zu einem aktiven aussenpolitischen Engagement sind auch Wert und Gehalt der schweizerischen Neutralität zu überdenken.

## **5. Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität**

Die Schweiz musste während Jahrhunderten, insbesondere wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin der Alpenpässe, befürchten, in die militärischen Konflikte der europäischen Mächte verwickelt zu werden. Die bewaffnete Neutralität war zu jener Zeit ein ausgezeichnetes Instrument zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und wurde von der Allianz der Mächte auch "als im Interesse ganz Europas liegend" anerkannt. Nach dem Zweiten Weltkrieg unternahmen es die grossen Mächte Westeuropas, insbesondere Deutschland und Frankreich, die gegenseitigen Beziehungen in Zukunft friedlich zu gestalten und durch Integration zu festigen. Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion der schweizerischen Neutralität behielt aber im Zusammenhang mit der Ost-West-Spaltung ihre Bedeutung.

Der Wandel in Europas Osten bringt eine grundlegende Veränderung im strategischen Umfeld der Schweiz. Zurzeit hat sich die machtpolitisch-militärische Situation in Europa stark entspannt. Der Ausbruch eines grossen Krieges ist entschieden weniger wahrscheinlich geworden. Es eröffnen sich Möglichkeiten für ein friedliches Europa in Freiheit, an die man vor wenigen Jahren noch nicht zu denken wagte. Eine kriegerische Auseinandersetzung, in welche die Schweiz direkt einbezogen wird oder in welcher sie ein primäres Angriffsziel darstellt, lässt sich gegenwärtig kaum vorstellen. Im Rahmen eines Europas, in dem der militärische Ost-West-Gegensatz überwunden ist und immer weitergehende Einigungsbestrebungen Platz greifen, verliert die Neutralität der Schweiz an

Bedeutung. Der geostrategische Wert eines neutralen schweizerischen Territoriums ist relativiert. Die von der geographischen Lage zwischen rivalisierenden Mächten her gegebene Notwendigkeit unserer Neutralität besteht heute nur noch sehr beschränkt. Wo an die Stelle des vierzigjährigen Antagonismus zwischen Ost und West Zusammenarbeit und Integration treten, büsst die herkömmliche Stabilisierungs-, Vermittlungs- und Friedensfunktion des Neutralen an Gewicht ein.

Das gegenwärtige Umfeld ist jedoch durch Instabilitäten sowohl im europäischen als auch im globalen Rahmen gekennzeichnet. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität als notwendig erachtet. In Europa verbleibt also vorderhand genügend militärisches Potential, um im Falle unerwarteter Spannungen zu einer unmittelbaren Gefahr werden zu können. Eine tragfähige, gemeinsame, den ganzen Kontinent umfassende Sicherheitsstruktur ist noch nicht geschaffen. Zwar ist die Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung weit verbreitet. Verschiedene Institutionen, z.B. die KSZE, die NATO, die EG, bemühen sich um Verwirklichung dieses Zieles. Aber es wird noch lange dauern, bis das vielbeschworene, gemeinsame europäische Haus gebaut ist.

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der dauernden Neutralität festhalten. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, das erprobte und bewährte Instrument der Neutralität ohne ebenbürtige Sicherheitsgarantien preiszugeben. Bis auf weiteres kann die Neutralität zur Verwirklichung der nationalen Zielsetzungen, insbesondere der Sicherung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten.

Notwendig ist aber eine **Neuausrichtung** der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität.

a) Die Schweiz muss ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren, um damit eine möglichst weite aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu gewinnen. Dauerhafter Kern der Neutralität ist die **militärische** Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine Neutralitätsverletzung begeht nur, wer diesen Kerngehalt verletzt oder schon im

Frieden Bindungen eingeht, die ihn im Kriegsfall daran hindern, seine Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob die Schweiz sich im Frieden zurückhaltender oder freier verhält, liegt in ihrem aussenpolitischen Ermessen. Dabei bestimmt sich die Glaubwürdigkeit der Neutralität danach, ob die Schweiz bereit ist, durch eine adäquate militärische Bewaffnung die Erfüllung ihrer Neutralitätspflichten sicherzustellen. Es gilt, andere Staaten davon zu überzeugen, dass die Schweiz willens und fähig ist, allfällige Verletzungen ihrer Neutralität abzuwehren.

b) Den weiten Spielraum, den das Neutralitätsrecht offenlässt, soll die Schweiz in ihrer Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es erweist sich unter den veränderten Umständen nicht mehr als zweckmässig, dass sie ihre aussenpolitische Freiheit durch feste Konzepte zum vorneherein dauernd einschränkt. Das hat sie während langer Zeit mit Rücksicht auf die sogenannten Vorwirkungen der Neutralität und das Prinzip der Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen bzw. Mitwirkung in politischen internationalen Organisationen getan. Bei Konflikten und Sachverhalten, die vom Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es angezeigt, dass die Schweiz ihr Verhalten gemäss ihrer besonderen Interessenlage festlegt.

c) Die Neutralität soll in Zukunft nicht beherrschend im Zentrum des aussenpolitischen Denkens stehen. Sie bildet nur eines unter mehreren Instrumenten zum Schutz der Schweiz und ihrer Einwohner gegen äussere Bedrohungen. Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Sie soll in Zukunft unser aussenpolitisches Verhalten nur in dieser Hinsicht bestimmen. Die Ueberwindung des Ost-West-Konflikts führt dazu, dass diese Bedrohungskategorie abnimmt. Umgekehrt treten Gefahren aus anderen Richtungen in den Vordergrund. Hierzu gehören regionale Konflikte und Krisen zwischen und innerhalb von Staaten in Europas Osten oder Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent. Hierzu können auch gehören der Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit ABC-Waffen grosser Reichweite, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen. Gegen Bedrohungen dieser Art bietet die Neutralität keinen oder bestenfalls nur teilweisen Schutz. Zu deren Bewältigung braucht es neue Instrumente und Prozeduren. Den meisten dieser Risiken ist nicht nur die Schweiz, sondern die europäische Völkerfamilie insgesamt ausgesetzt. Auf einzelstaatlicher Ebene können sie nicht bewältigt werden. Vielmehr ist eine internationale Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, notwendig. Daran muss die Schweiz im Interesse der

eigenen Sicherheit aktiv mitwirken. Für diese Bereiche kann es keine Neutralität geben. Den neueren Bedrohungsformen muss die Schweiz durch **grenzüberschreitende, solidarische, mitverantwortliche Zusammenarbeit** begegnen.

- d) Die Sicherheit der Schweiz wird in Zukunft in noch höherem Masse von den internationalen Konstellationen und dem ausländischen Umfeld abhängig sein als bisher. Die Sicherheit jedes europäischen Staates ist mit der aller anderen verbunden. Ein Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich auch ein Beitrag zur Sicherheit unseres Landes. Die traditionelle Formel von "Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit" wird mehr und mehr ersetzt werden müssen durch jene von "**Sicherheit durch Kooperation**". Sicherheit ist künftig mehr im "Miteinander" als im "Gegeneinander" zu suchen. Aus diesem Grunde darf die Neutralität kein Hindernis für eine Politik **der Solidarität, Kooperation und Integration** sein.
- e) Frieden in Europa ist für die Schweiz von fundamentaler Bedeutung. Daher soll sie am Aufbau neuer tragfähiger **Sicherheitsstrukturen** konstruktiv mitarbeiten. Neutralität soll diese Mitarbeit nicht behindern. Angesichts der hoffnungsvollen Möglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits muss die Schweiz den schwierigen Weg zwischen Offenheit und Bewahrung finden. Offenheit braucht es angesichts der neuen Bedrohungsformen und für den Aufbau tragfähiger neuer Sicherheitsstrukturen. Bewahrung ist nötig, da wir nicht überstürzt auf bewährte Sicherheitskonzepte verzichten wollen. Eine solche **Doppelstrategie** der Bereitschaft zur Solidarität und Integration in europäische Sicherheitsstrukturen bei gleichzeitiger Fortführung von auf Neutralität ausgerichteten, eigenständigen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie drückt unseren Willen zur Selbstbestimmung aus wie unser Wissen um die Einbindung in das Schicksal Europas.
- f) In bezug auf künftige europäische Sicherheitsordnungen muss das relevante Kriterium für den Entscheid über Beibehaltung oder Aufgabe der Neutralität der Sicherheitsgewinn sein: die neuen Strukturen müssen für die Schweiz und ihre Bürger mindestens so viel Sicherheit gewährleisten wie die dauernde Neutralität. Diese hat dann ihre Funktion erfüllt und sich selber erübrigt, wenn sich die Schweiz in eine europäische Ordnung mit Aussicht auf Bestand einfügen kann. Daher muss der Bundesrat auch in Zukunft von Zeit zu Zeit prüfen, ob die Neutralität in der gewandelten Gesamtlage noch ein situationsgerechtes

Instrument darstellt oder ob sie zu einem Hindernis bei der Verfolgung unserer aussen- und sicherheitspolitischen Interessen wird.

## **6. Neutralität und Europäische Gemeinschaft**

Die Europäische Gemeinschaft ist heute das bedeutendste politische und wirtschaftliche Gebilde in Europa. In fast allen Fragen von gesamteuropäischer Bedeutung hat sie eine Führungsrolle inne. Gegen den entschiedenen Willen der EG scheint in europäischen Gremien wenig, zusammen mit ihr jedoch viel zu erreichen sein. Grosse Pläne beflügeln gegenwärtig die weitere Entwicklung der EG. Die beabsichtigte Realisierung der Politischen Union und der Währungsunion wird die Gemeinschaft in einem bisher kaum gekannten Ausmasse herausfordern. Trotz klaren Zielvorgaben dürften verschiedene Entwicklungen der EG möglich sein. Selbst eine Verlangsamung des Integrationsprozesses oder gar Rückschläge sind auch in Zukunft nicht auszuschliessen. Dennoch werden die Schweiz, ihre Neutralität und unter vielen Aspekten ihre Innenpolitik durch die EG beeinflusst. Dies trifft übrigens zu, unabhängig davon, ob die Schweiz EG-Mitglied ist oder nicht.

Die EG verfügt zurzeit noch über keine tragfähige sicherheits- und verteidigungspolitische Struktur, die der Schweiz und ihren Bürgern mindestens soviel Sicherheit bieten könnte wie die dauernde Neutralität. Die im Vertrag über die Europäische Union, den die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten am 11./12.12.1991 in Maastricht gutgeheissen haben, vereinbarte Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik betrifft lediglich wenige Bereiche. Sie umfasst nicht die gemeinsame Verteidigung. Daher bliebe die bewaffnete Neutralität auch bei einem Beitritt zur Europäischen Union ein zweckmässiges Instrument unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Sollten sich die EG-Staaten - nach einem allfälligen schweizerischen Beitritt - zu einem Militärbündnis, zur Vergemeinschaftung ihrer Verteidigung oder zur Schaffung gemeinsamer Streitkräfte entschliessen, bedürfte ein solch weitreichender Beschluss der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, also auch der Schweiz. Dann ist die Frage zu beantworten, ob die Neutralität nicht überflüssig geworden sei. - Als Nichtmitglied der Europäischen Union könnte die Schweiz nicht über den Aufbau eines Verteidigungssystems innerhalb dieser Union mitentscheiden.

Einem Beitritt der Schweiz zur EG, wie sie sich gegenwärtig darstellt, steht die dauernde Neutralität nicht entgegen. In dem Masse, in dem sich die EG zur Politischen Union hinbewegt, kann sich der aussenpolitische Handlungsspielraum

der Schweiz im Sinne gemeinschaftlicher Interessenwahrung verändern. Das braucht den Kerngehalt ihrer Neutralität nicht zu berühren. Die Schweiz könnte auch als EG-Mitglied bei bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch abseitsstehen, eine eigenständige, glaubwürdige Landesverteidigung aufrechterhalten und ihre traditionelle humanitäre und vermittelnde Funktion zugunsten der Völkergemeinschaft ausüben.

Der Vertrag über einen **Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)** ist unter dem Aspekt der dauernden Neutralität nicht bedenklich. Der Schweiz werden keinerlei Verpflichtungen auferlegt, die sie im Kriegsfall an der Einhaltung neutralitätsrechtlicher Pflichten hindern würden. Der EWR-Vertrag erlaubt es der Schweiz, für die militärische Verteidigung weiterhin selbständig und unabhängig zu sorgen. Unser Land übernimmt mit dem EWR keinerlei militärische Beistandspflichten oder Verpflichtungen zur Gewährung von Durchmarschrechten. Zwar bringt der EWR eine gewisse institutionelle Einbindung der Schweiz und eine Verstärkung ihrer erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Partner EG mit sich. Aber nicht nur für die Schweiz, sondern für viele Staaten der Welt ist die wirtschaftliche Verflechtung zum Normalzustand geworden. Damit sieht sich die einzelstaatliche Unabhängigkeit relativiert. In dieser Beziehung kann vom Neutralen kein grösseres Mass an Unabhängigkeit erwartet werden als von den übrigen Staaten.

## **7. Neutralität und Vereinte Nationen**

Die Vereinten Nationen sind zu einer universellen Organisation von Staaten geworden. Praktisch alle Länder der Welt sind heute UNO-Mitglied. Die UNO spielt bei der Lösung der grossen Probleme der Menschheit, von der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens über die Kodifikation des Völkerrechts und die Gewährleistung der Menschenrechte bis zum Kampf gegen das Nord-Süd-Gefälle und zur Regelung des menschlichen Zusammenlebens angesichts der Umweltproblematik, eine wichtige Rolle. Sie hat in den letzten Jahren insbesondere bei der Beilegung von bewaffneten Konflikten Statur gewonnen. Für die Schweiz wird sich früher oder später wiederum die Frage des UNO-Beitritts stellen.

Eine UNO-Mitgliedschaft wäre mit dem Status der dauernden Neutralität vereinbar. Zwischen der Neutralität und einem System der kollektiven Sicherheit wie jenem der UNO besteht kein Widerspruch. Beide Institute verfolgen ähnliche Ziele, nämlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens. Dabei will das kollektive Sicherheitssystem diese Aufgaben durch gemeinsame



Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen Friedensstörer verwirklichen. Die beiden in der Zielsetzung ähnlichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können in Einklang gebracht werden.

Ein friedlicher Kleinstaat wie die Schweiz besitzt ein grosses Interesse daran, dass das Sicherheitssystem der UNO funktioniert und dass eine auf dem Völkerrecht und dem Gewaltverbot beruhende Friedensordnung entsteht, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Stärkeren ausgesetzt sind. Aus diesem Grunde soll die Schweiz - ob sie Mitglied der UNO ist oder nicht - die Vereinten Nationen solidarisch unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher durchführen. Zwischen einem Staat, der den Frieden bricht und die Völkerrechtsordnung schwer missachtet, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft darf es eine neutrale Haltung nicht geben. Neutralität gegenüber einem von der Gemeinschaft der Völker mit Sanktionen belegten Rechtsbrecher liefe auf Begünstigung des Geächteten hinaus. Zudem widerspräche dies der schweizerischen Interessenwahrung und dem Sinn der schweizerischen Neutralität.

Eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen gemäss UNO-Charta ist mit dem Neutralitätsrecht vereinbar. Das auf traditionelle zwischenstaatliche Kriege zugeschnittene Neutralitätsrecht ist auf Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen, die von der Völkergemeinschaft mitgetragen werden, **nicht** anwendbar. Militärische Zwangsmassnahmen der UNO sind kein neutralitätsrechtlich relevanter Krieg, sondern legale Mittel des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates. Dieser sowie alle Staaten, die von dessen Ermächtigung zur Gewaltanwendung Gebrauch machen, handeln nicht als Kriegsparteien, sondern als Organe der internationalen Rechtsdurchsetzung in der Völkergemeinschaft.

Wo es ihr Interesse und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll sich die Schweiz in Zukunft auch als Nicht-Mitglied der UNO an **nichtmilitärischen** und insbesondere **wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen** beteiligen, die der UNO-Sicherheitsrat aufgrund der Charta ergreift und die von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden.

Weder für Mitglied- noch für Nichtmitgliedstaaten besteht faktisch eine Pflicht, an **militärischen Zwangsmassnahmen** der UNO mitzuwirken. Die Schweiz kann daher auf eine Teilnahme verzichten. Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen soll die Schweiz aber die militärischen Aktionen des

Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, nicht behindern. Sie soll aus diesem Grunde die Waffenausfuhr gegenüber diesen Staaten nicht einschränken und kann ihnen Ueberflug- und Durchfuhrrechte für Truppen und Kriegsmaterial gewähren. Sie sollte hingegen auf Gleichbehandlung der Konfliktparteien bestehen, wenn die Einigkeit unter den UNO-Mitgliedern zerbrechen würde.

In bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikten, in denen der Sicherheitsrat keine Zwangsmassnahmen ergreift, soll die Schweiz ihre Neutralität aufrechterhalten.

## **8. Neutralität und Wirtschaftssanktionen**

Der Neutrale hat das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr und auf unbehinderten privaten Handel mit den Kriegführenden. Nur wenn der neutrale Staat selber den Handel mit Kriegsgütern beschränkt oder verbietet, wie dies die Schweiz im Kriegsmaterialgesetz von 1972 tut, so muss er dabei alle Kriegführenden gleich behandeln. Im übrigen Handel verlangt das Haager Recht ausdrücklich keine Gleichbehandlung, sondern gewährt dem Neutralen volle Freiheit bei der Gestaltung seiner Aussenhandelspolitik. Es erlaubt, dass infolge verschiedenartiger Handelsbeziehungen oder der geographischen Lage das Handelsvolumen mit einer der Kriegsparteien grösser ist als mit der anderen oder dass es sich während des Krieges verändert.

Zur Zeit des Völkerbundes vertrat die Schweiz die Auffassung, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen lasse sich mit ihrer Neutralität vereinbaren, weil das Neutralitätsrecht keine wirtschaftliche Gleichbehandlung aller Kriegsteilnehmer fordere. Wesentlich für die Kriegführenden sei nur das militärische Verhalten des Neutralen, d.h. seine Nichtteilnahme an den militärischen Unternehmungen der Gegenpartei, und die Sorge dafür, dass von neutralem Gebiet aus solche Aktionen nicht begünstigt, vorbereitet oder gar ausgeführt würden. Im Gegensatz zu dieser Haltung nahm die Schweiz später zeitweise, vor allem unter dem Eindruck des Kalten Krieges, den Standpunkt ein, dass eine aussergewöhnliche wirtschaftliche Begünstigung einer Konfliktpartei oder Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrbeschränkungen gegenüber lediglich einer Seite eine Neutralitätsverletzung darstellten. Gestützt auf diese Ansicht hat die Schweiz auch in neutralitätsrechtlich nicht relevanten Fällen, etwa in Bürgerkriegen oder Konflikten, bei denen keine militärische Auseinandersetzung bestand, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen verweigert, weil sonst ihre Haltung in einem zukünftigen Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer

Neutralität aufkommen könnten. Dieses Konzept konnte aber dann nicht eingehalten werden, wenn die Vereinten Nationen bzw. eine in ihrem Namen handelnde mächtige Staatengruppe entschlossen waren, die Schweiz in ihre Sanktionspolitik einzubinden. Dies zeigte sich 1990 bei den vom Sicherheitsrat der UNO verhängten wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen gegen den Irak.

Die Verhängung von Wirtschaftssanktionen ist unter bestimmten Bedingungen auch ausserhalb des kollektiven Sicherheitssystems der UNO völkerrechtlich zulässig, insbesondere zur Gewährleistung des Friedens. Derartige Massnahmen können wirksame politische Zeichen setzen, sofern sie von einer relevanten Staatengruppe ergriffen werden. Sie können vor allem dann für das internationale System eine wichtige Funktion gewinnen, wenn sie zur Wahrung fundamentaler Werte und zur Durchsetzung des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) oder zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens eingesetzt werden. Es ist zu erwarten, dass zu diesen Zwecken in Zukunft Wirtschaftsmassnahmen und andere völkerrechtlich zulässige Sanktionen nicht nur von der UNO, sondern auch von regionalen Organisationen oder von Staatengruppen ergriffen werden.

Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer haben eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion und stehen mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Der Neutrale, der sich solchen im Interesse des Friedens ergriffenen Sanktionen widersetzt, handelt unter Umständen den Grundwerten seiner Neutralität zuwider. Neutralität findet in der Völkergemeinschaft kaum Achtung, wenn in ihrem Namen Wirtschaftsbeziehungen mit einem Völkerrechtsbrecher fortgeführt werden. Angesichts der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale bereit sein, nach gründlicher Abwägung allenfalls Massnahmen einer relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher mitzutragen.

Nach dem Haager Neutralitätsrecht besteht keine Unvereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen. Deshalb sollen dem Bundesrat in diesem Bereich nicht zum vornherein die Hände gebunden werden. Er soll über den notwendigen politischen Spielraum verfügen, um nach einer **umfassenden Güterabwägung** für oder gegen eine Teilnahme an Wirtschaftsmassnahmen zu entscheiden. Ob die Schweiz in Zukunft Wirtschaftssanktionen gegen kriegführende und nicht kriegführende Staaten verhängen will oder nicht, ist in erster Linie Sache ihrer Interessenwahrung. Der Bundesrat muss im Einzelfall entscheiden, ob die Ergreifung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität und des internationalen Friedens aufdrängt. Weil

Wirtschaftssanktionen eine unfreundliche, die bilateralen Beziehungen belastende Massnahme darstellen, soll dieses Instrument aber auch in Zukunft nur mit **Zurückhaltung** eingesetzt werden.

## 9. Neutralität und Gute Dienste

Seit jeher leistet die Schweiz mit ihren Guten Diensten einen aktiven Friedensbeitrag. Sie beweist damit ihre Nützlichkeit für die Staatenwelt und schafft sich Wohlwollen. Die Guten Dienste der Schweiz sind eine Auswirkung, nicht die Ursache der Neutralität. Die Schweiz hat ihre Neutralität historisch nicht gewählt, um anderen Staaten derartige Dienste leisten zu können. Vielmehr ist die Dienstleistungsfunktion eine praktische Möglichkeit, die sich aus der schweizerischen Neutralität ergeben hat. Sie ist die jüngste der Neutralitätsfunktionen und zugleich die einzige mit universeller Bedeutung. Nur dank der Bereitschaft der Schweiz, überall auf der Welt Gute Dienste zu erbringen, gewinnt ihre in der Entstehung ganz und in der Wirkung vorab auf Europa bezogene Neutralität eine gewisse globale Dimension und Ausstrahlung.

Die Neutralität kann zwar für Dienstleistungen von Vorteil sein. Sie ist aber keine zwingende Voraussetzung dafür. Auch andere, nicht neutrale oder nicht ständig neutrale Staaten sowie Grossmächte können Gute Dienste leisten. Sie haben sich dabei oft als erfolgreiche Konkurrenten der Schweiz erwiesen. Wenn viele Staaten und die Vereinten Nationen die Schweiz dennoch häufiger als andere Länder um Dienstleistungen angehen, so geschieht dies weniger wegen der schweizerischen Neutralität als aus anderen Gründen, z.B. wegen der jahrzehntelangen Erfahrung, der Effizienz und Zuverlässigkeit, der guten Verkehrslage und Infrastruktur, der Stabilität oder der kleinstaatlichen Machtlosigkeit der Schweiz.

Weder ein Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen noch zur EG würde ihre Dienstleistungsfunktion in Frage stellen. Das Abseitsstehen von der UNO hat der Schweiz **keine Reservestellung verschafft**, die sie besser als andere Staaten und Organisationen zu Guten Diensten befähigen würde. Tatsächlich hätten wir als UNO-Mitglied mehr Möglichkeiten, Gute Dienste für die Völkergemeinschaft auszuüben und für Funktionen und Missionen der UNO Schweizer Persönlichkeiten zur Verfügung zu stellen. In der Sicht der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft besteht auch keine Notwendigkeit, dass es einen Staat ausserhalb der UNO gibt, der, wenn die UNO selbst Konfliktpartei zu sein scheint, seine Guten Dienste anbieten oder als neutraler Vermittler dienen könnte. Im Verständnis der UNO-Charta sind die Vereinten Nationen nie Konfliktpartei.

sondern ein von der ganzen Staatenwelt eingesetzter Ordnungshüter, der für die Wiederherstellung des internationalen Friedens zu sorgen hat. Wenn die Vereinten Nationen geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehen, kann es in ihrer Sicht keine neutrale Haltung zwischen ihr und dem Rechtsbrecher geben und wollen sie keine Vermittlung durch einen Dritten.

Auch als Mitglied der EG könnte die Schweiz Dienstleistungsfunktionen ausüben. Zwar wären bei einer EG-Mitgliedschaft Fälle denkbar, in denen Drittstaaten unsere Guten Dienste überhaupt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Masse in Anspruch nähmen. Derartige Auswirkungen wären etwa in Konflikten zu erwarten, in denen Mitgliedstaaten der EG oder die EG als solche Partei wären oder eindeutig Stellung bezögen. Diese allfällige Einschränkung unserer Dienstleistungsfunktion darf jedoch nicht überbewertet werden. Schon heute wird die Schweiz von vielen Staaten als Teil der westeuropäischen, marktwirtschaftlichen Welt perzipiert; trotzdem wird sie - aber eben aus anderen Gründen als wegen ihrer Neutralität - mit Guten Diensten betraut. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz die Chance bieten würde, die mehr und mehr beschränkten eigenen Möglichkeiten zur Leistung von Guten Diensten durch das Gewicht der EG zu erweitern und im Bereich der Konfliktverhinderung und -schlichtung innerhalb der Gemeinschaft eine aktive Rolle zu spielen.

## **10. Neutralität und IKRK**

Das IKRK ist eine humanitäre, unparteiische, von den Bundesbehörden unabhängige Institution. Sein internationales Mandat, seine Neutralität und Unabhängigkeit sind von der Staatenwelt und vom Völkerrecht anerkannt. Seine eigene, humanitäre Neutralität ist weder mit der schweizerischen Neutralität identisch noch von deren Fortbestand abhängig. Auch wenn die Schweiz ihre dauernde Neutralität aufgeben oder von einer Konfliktpartei nicht mehr als neutral betrachtet würde, so wäre dieser Staat völkerrechtlich verpflichtet, die humanitäre Intervention des IKRK im Rahmen der Genfer Konventionen zuzulassen. Ein Verzicht der Schweiz auf ihre Neutralität würde die Tätigkeit des IKRK nicht erschweren.

Das IKRK seinerseits hat schon mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass es sich als rein humanitäre, unabhängige, unparteiische Institution nicht zu aussen- oder innenpolitischen Streitpunkten unseres Landes zu äussern habe. Es ist dem IKRK ein Anliegen, zu vermeiden, dass es von Befürwortern oder Gegnern einer aussenpolitischen Vorlage als Argument in der öffentlichen Diskussion ins Feld geführt wird. Eine derartige Einbeziehung und Politisierung des IKRK würde seinem

Ansehen schaden und seine humanitäre Tätigkeit erschweren. Die Institution des IKRK soll in seinen Augen nicht ein Hindernis für die Schweiz darstellen, in ihrer Aussenpolitik neue Wege zu gehen.

Trotz seiner Unabhängigkeit bestehen zwischen dem IKRK und der Schweiz auf diplomatischer, juristischer, personeller und finanzieller Ebene mannigfache Wechselbeziehungen. Daher stellt sich in vielen Bereichen die Frage, wie sich unsere Aussenpolitik auf die Tätigkeit des IKRK auswirkt. Je aktiver die schweizerische Aussenpolitik geführt wird, desto häufiger sind Folgewirkungen auf das IKRK denkbar. Daher ist es für eine erfolgreiche Tätigkeit des IKRK weit wichtiger, dass unsere Behörden im Ausland keinerlei Zweifel an der Unabhängigkeit des IKRK wecken, als dass die Schweiz den Status der Neutralität aufrechterhält. Die Bundesbehörden müssen eine Vermengung der Politik der Schweiz mit der Tätigkeit des IKRK sowie der Neutralität des Staates mit der humanitären Neutralität des IKRK vermeiden. Sie dürfen keinen Einfluss auf die Entscheidungen des IKRK auszuüben versuchen und müssen dessen Unabhängigkeit respektieren. Ein Mittel zur Verdeutlichung dieser Haltung bestünde darin, dass die Schweiz mit dem IKRK ein **Sitzabkommen** abschliessen und ihm die für internationale Organisationen in Genf üblichen völkerrechtlichen Immunitäten und Privilegien einräumen würde.

## **11. Innenpolitische Funktion der Neutralität**

Historisch gesehen hat unsere Neutralität auch innenpolitische Ursachen. In der durch vielfache Interessen-, Konfessions-, Sprach- und Kulturgegensätze geprägten Eidgenossenschaft schützte eine Politik des Stillesitzens und der aussenpolitischen Enthaltensamkeit vor Spaltung und Auflösung. Die Neutralität besass eine stabilisierende, einheitsstiftende, eine innere Friedensfunktion. Diese innenpolitischen Begründungsfaktoren der Neutralität sind mittlerweile weggefallen oder haben an Bedeutung eingebüsst. Die konfessionelle Spaltung der Schweiz ist längst überwunden. Die aussenpolitischen Interessengegensätze zwischen den einzelnen Kantonen wurden mit der Konsolidierung unseres Bundesstaates im letzten Jahrhundert eingebunden. Die sprachlich-kulturellen Unterschiede haben angesichts des freundschaftlichen Ausgleichs unserer Nachbarstaaten seit dem Zweiten Weltkrieg und unserer wirtschaftlich-gesellschaftlichen Integration in Europa stark an Schärfe eingebüsst. Sie vermögen für sich genommen die Neutralität als Instrument des Zusammenhalts nicht mehr zu rechtfertigen.

Neutralität und Innenpolitik standen aber auch noch in anderer Weise in engem Zusammenhang. Die Neutralität bildete während Jahrhunderten einen Schutzschild, der es der Eidgenossenschaft ermöglichte, aussenpolitisch weitgehend Abstinenz zu üben, ihr Interesse und ihre Energie fast ausschliesslich der Innenpolitik zuzuwenden und eine eigene Staatsstruktur mit mannigfachen Besonderheiten auszubilden. Indirekt trug die Neutralität so zum Auf- und Ausbau unserer direkten Demokratie, unseres Föderalismus, unserer auf dem Milizprinzip beruhenden Verteidigungsarmee und unseres Wohlstandes bei. Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für den **"Sonderfall Schweiz"**. Im Gegensatz zu früheren Zeiten leben wir heute in einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die wie wir die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur nicht mehr bedrohen. In zunehmendem Masse bekennen sich auch Länder im Osten Europas zu diesen Prinzipien. Wir heben uns von unseren Nachbarn nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausformung ab. Die Schweiz hat sich in der Neuzeit noch nie so wenig von den umliegenden Staaten unterschieden wie heute. In einem solchen Umfeld büsst die Neutralität viel von ihrer Bedeutung für die Bewahrung besonderer Staatsstrukturen ein.

Weil die Neutralität als wichtiges aussenpolitisches Mittel unser Schicksal während Jahrhunderten erfolgreich mitbestimmt hat, ist sie tief im Bewusstsein des Schweizers verwurzelt. Es ist anzunehmen, dass die Mehrheit der Schweizer nach wie vor ungebrochen zur Neutralität steht und sie als weiterhin richtiges aussenpolitisches Instrument betrachtet. Für viele ist die Neutralität ein Kennzeichen schweizerischer Identität, Teil des helvetischen Nationalcharakters; sie setzen Neutralität mit der schweizerischen Unabhängigkeit gleich. Für einige ist die Neutralität sogar als nationale Ideologie zum tabuisierten Dogma, "zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe" (Edgar Bonjour) erhoben worden. So betrachtet erscheint sie als Inbegriff und einzig zulässiger Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik. In dieser Anschauung wäre eine nicht mehr neutrale Schweiz keine Schweiz mehr, würde bei einem Verzicht auf die Neutralität unser Land sein Selbstverständnis verlieren und auseinanderfallen. Im Gegensatz dazu steht ein anderer Teil der Schweizer der Neutralität eher kritisch gegenüber. Diese Mitbürger sehen darin ein nationalegoistisches, suspektes Instrument, das als Vorwand für aussenpolitische Passivität und Nichtengagement, für Flucht aus internationaler Mitverantwortung und Solidarität dient. In einer Welt der Kooperation und Integration erscheint sie ihnen deshalb überholt. Es ist anzunehmen, dass

dieser neutralitätskritische Teil der Bevölkerung anwachsen wird, sofern und sobald die Beibehaltung der Neutralität der Schweiz wirtschaftliche und politische Nachteile verursacht.

Es ist wichtig, bei der öffentlichen Diskussion der schweizerischen Aussenpolitik mitzubedenken, dass die Neutralität für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung zu einer emotional wichtigen Frage ihrer eigenen Identität geworden ist. Traditionen und "Mythen" sind zu respektieren, wenn die Information über ein neues Neutralitätsverständnis den Meinungsbildungsprozess positiv unterstützen soll. Aktuelle Aussenpolitik, die im Schweizer Volk eine breite Trägerschaft finden will, muss daher auch die mehrheitlich positive Einstellung des Schweizer zur bisherigen Neutralität miteinbeziehen.

Den Bundesbehörden obliegt ein **Informationsauftrag**. Sie sollen über die Veränderungen in Europa und der Welt, welche unserer Neutralität beeinflussen, laufend informieren. Falschen Vorstellungen von Funktion und Zweck der Neutralität ist entgegenzutreten. Die Behörden müssen die Öffentlichkeit ermutigen, Neutralität lediglich als aussenpolitisches Mittel zu sehen, dessen Tauglichkeit in einer sich wandelnden Welt zu überprüfen ist. Sie müssen die Chancen einer zeitgerechten, auf das Wesentliche konzentrierten Neutralität aufzeigen.



## Schlussfolgerungen

### 1. Neutralität gewährt aussenpolitischen Spielraum

Ein Staat ist neutral, wenn er sich nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten beteiligt. Nach geltendem Völkerrecht ist er verpflichtet, in einem solchen Krieg weder die eine noch die andere Partei militärisch zu unterstützen. Eine Neutralitätsverletzung begeht ein dauernd Neutraler nur, wenn er diesen Kerngehalt verletzt und etwa im Frieden Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, diese Neutralitätspflicht zu erfüllen. Jenseits dieser Pflichten ist der Neutrale frei, seine aussenpolitischen Ziele mit den ihm geeignet erscheinenden Mitteln anzustreben. Das Neutralitätsrecht schreibt ihm insbesondere weder eine politische noch eine ideologische oder wirtschaftliche Neutralität vor.

### 2. Neue Ziele der Aussenpolitik

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat sich grundlegend gewandelt. Im Hinblick auf die Umwälzungen in Europas Osten und die fortschreitende Integration mit Kern in Westeuropa muss die Schweiz ihre eigene Aussenpolitik und ihre Mittel überprüfen. Das gilt nicht zuletzt für ihr künftiges Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft. Die grundlegenden Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik sollen in Zukunft bilden:

- die Wahrung der nationalen Interessen und die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Masses an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung in einem Umfeld globaler Interdependenz;
- die Wahrung und Förderung des Friedens in Freiheit, der Stabilität und Sicherheit in Europa und in der Welt unter Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in der Welt als eine Voraussetzung der Wohlfahrt in der Schweiz.

### 3. Neutralität im weltpolitischen Wandel

Im Lichte dieses Wandels stellt sich die Frage nach Inhalt und Nutzen der Neutralität neu. Diese soll nur solange aussenpolitisches Instrument bleiben, als

sie besser als andere Mittel der Erreichung nationaler Ziele zu dienen vermag. Sollte dies angesichts der heutigen und künftigen Entwicklungen und Herausforderungen nicht mehr der Fall sein, ist die Schweiz gemäss Völkerrecht befugt, ihren Status der Neutralität neu zu umschreiben oder aufzugeben.

#### 4. Grundsätzliche Beibehaltung der dauernden Neutralität

Die Lage in Europa bleibt auf absehbare Zeit unstabil. Europa ist zwar nicht mehr geteilt, aber auch noch nicht geeint. Zwar nimmt die Abrüstung konkrete Formen an, ihre Verwirklichung wird aber Jahre dauern. Auch dann wird Europa kein Kontinent ohne Waffen sein. Bedrohungen aller Art bleiben. Eine tragfähige Struktur, die für die Schweiz mindestens so viel Sicherheit böte wie ihre Neutralität, ist vorderhand nicht in Sicht. Solange diese Struktur nicht existiert, ist am völkerrechtlichen Status der **dauernden Neutralität** festzuhalten. Das heisst, dass die Schweiz auch in Zukunft in jedem Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral bleiben und keine Partei in einem Krieg militärisch unterstützen wird. Das bedeutet auch, dass sie gemäss ihrer Neutralitätspflicht ausreichende militärische Vorkehrungen treffen und sich gegen einen Angreifer verteidigen wird.

#### 5. Neuausrichtung der Neutralität

Die Schweiz darf den jenseits dieser neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehenden Freiraum für eine zeitgemässe Umschreibung ihrer Aussenpolitik nützen. Sie soll ihre **Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen**. Dazu gehört selbstverständlich wie bereits bisher ihr Recht, sich auch nach aussen hin für die Wahrung ihrer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte aktiv einzusetzen.

#### 6. Aktivere internationale Zusammenarbeit jenseits der Neutralität

Die militärische Bedrohung in Europa hat deutlich abgenommen. Andere Formen der äusseren Gefährdung treten dagegen stärker in den Vordergrund. Gegen sie bietet Neutralität kaum oder keinen Schutz. Sie verlangen vielmehr gemeinsames, solidarisches Handeln auf europäischer und oft sogar weltweiter Ebene. In dem Masse, in dem die vielfache Verflechtung von Staaten und Gesellschaften voranschreitet, sind die Interessen unseres Landes und seiner

Bevölkerung am besten durch **Solidarität, Zusammenarbeit und Einbindung** in grössere Gemeinschaften wahrzunehmen.

#### 7. Doppelstrategie von Bewahrung und Oeffnung

In einer Zeit vielfältigen Wandels befindet sich die schweizerische Aussenpolitik im Spannungsfeld zwischen Oeffnung und Bewahrung, Kontinuität und Veränderung; Bewahrung im Sinne des Verzichtes auf verfrühte Aufgabe der bewaffneten Neutralität, Oeffnung aber in Richtung auf eine solidarische Zusammenarbeit zur Bewältigung neuer Gefährdungen und zum Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa. Wo das eine sich auf geltende Normen des Neutralitätsrechts stützt, entwickelt sich das andere im aussenpolitischen Freiraum, in dem allein sich Wahrung nationaler Interessen mit internationaler Zusammenarbeit sinnvoll verbinden lässt. Eine solche Doppelstrategie der Bereitschaft zur Solidarität und Integration in europäische Sicherheitsstrukturen bei gleichzeitiger Fortführung eigenständiger Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines europäischen Kleinstaates.

#### 8. Neutralität kein Hindernis für EG-Beitritt

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union berührt ihre dauernde Neutralität solange nicht, als diese Gemeinschaft nicht über vertraglich festgelegte, sicherheits- und verteidigungspolitische Strukturen verfügt. Ein schweizerischer Beitritt zur EG, wie sie sich gegenwärtig präsentiert, stünde deshalb der dauernden Neutralität nicht entgegen. Die Schweiz könnte auch als EG-Mitglied bei bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch abseitsstehen, eine eigenständige, glaubwürdige Landesverteidigung aufrechterhalten und ihre traditionelle humanitäre und vermittelnde Funktion zugunsten der Völkergemeinschaft ausüben.

#### 9. Teilnahme an Zwangsmassnahmen der UNO zulässig

Eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen der UNO steht mit der Neutralität nicht in Widerspruch. Wo es ihr Interesse und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll sich die Schweiz in Zukunft auch als Nicht-Mitglied der UNO an nichtmilitärischen und insbesondere wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen gegen einen Rechtsbrecher beteiligen, die der UNO-Sicherheitsrat aufgrund der Charta ergreift und die von der Staatengemeinschaft geschlossen mitgetragen werden.

Militärische Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Ermächtigung der UNO Gebrauch machen, soll die Schweiz nicht behindern. Sie kann in solchen Fällen also Ueberflug- und Durchfuhrrechte einräumen.

#### 10. Teilnahme an Wirtschaftssanktionen einer Staatengruppe möglich

Die Schweiz kann ihren internationalen Wirtschaftsverkehr im Rahmen des Völkerrechts nach eigenem Ermessen ausgestalten. Sie war und ist nicht verpflichtet, für eine gleichmässige Verteilung des privaten Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs auf alle Kriegsparteien zu sorgen oder bestehende Handelsbeziehungen mit einem Staat für alle Zukunft aufrechtzuerhalten. Die Schweiz kann auch an völkerrechtlich zulässigen Sanktionen, namentlich solchen wirtschaftlicher Natur, teilnehmen, die eine massgebende Staatengruppe gegen einen Völkerrechtsbrecher oder einen Friedensstörer verhängt. Ein Entscheid darüber soll erst nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall getroffen werden.

#### 11. Den Frieden mitgestaltende Neutralität

Bei der Leistung Guter Dienste kann Neutralität Vorteile bringen. Sie ist hierfür aber keine zwingende Voraussetzung. Die Schweiz muss ihrer Aussenpolitik noch eine stärker friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung geben. Aufbauend auf ihrer langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfeleistung muss sie ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Die Schweiz soll sich als für die Völkergemeinschaft nützlicher und friedensfördernder Faktor erweisen. Neutralität ist im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität zu handhaben und der internationalen Gemeinschaft und dem Frieden dienstbar zu machen.

#### 12. IKRK von der schweizerischen Neutralität unabhängig

Ein Verzicht der Schweiz auf ihre Neutralität würde die Tätigkeit des IKRK nicht beeinträchtigen. Die Neutralität der Schweiz und die humanitäre Neutralität des IKRK sind auseinanderzuhalten. - Das IKRK ist kein Argument für oder gegen eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik.

### 13. Information und Diskussion tun Not

Den Bundesbehörden obliegt ein **Informationsauftrag**. Sie haben falschen Vorstellungen über Funktion und Zweck der Neutralität entgegenzutreten. Sie müssen die Öffentlichkeit dazu ermutigen, Neutralität lediglich als ein aussenpolitisches Mittel zu verstehen. Sie haben die Chancen einer zeitgemässen, auf das Wesentliche konzentrierten Neutralität aufzuzeigen. Sie müssen so zum Meinungsbildungsprozess beitragen und die Neubeurteilung der Neutralität aufgrund der europa- und weltpolitischen Veränderungen verständlich machen.

### 14. Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Neutralitätskonzeption der Schweiz:

- Die Schweiz konzentriert ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt, d.h. auf die militärische Nichtteilnahme an einem Krieg zwischen anderen Staaten bei gleichzeitiger Bereitschaft zur Verteidigung ihres eigenen Hoheitsgebiets. Entsprechend werden die Vorwirkungen der Neutralität in Friedenszeiten auf das Unerlässliche zurückgenommen.
- Die Schweiz nutzt in Friedenszeit den jenseits der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehenden aussenpolitischen Handlungsspielraum.
- Die Neutralität bildet kein Hindernis für eine solidarische Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Bewältigung neuer Gefährdungen oder beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa.
- Die Neutralität bildet kein Hindernis für
  - . einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union, wie sie sich zurzeit präsentieren;
  - . die allfällige Teilnahme der Schweiz an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen, die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden;
  - . die Gewährung von Ueberflug- und Durchmarschrechten bei militärischen Sanktionen der Vereinten Nationen;

die Teilnahme an völkerrechtlich zulässigen Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen, die eine massgebende Staatengruppe gegen einen Völkerrechtsbrecher oder einen Friedensstörer verhängt.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

ANHANG I

BT/DUP

Die vorliegende Arbeitspapier ist in Inhalt und Disposition als Ergänzung zum Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität angelegt. Es vertritt die Arbeitspapiere der Direktion für Völkerrecht des EDA. Diese Papiere dienen der Studiengruppe als Grundlage für ihre Diskussion und die Ausarbeitung des Abschlussberichts. Das vorliegende Arbeitspapier ist nur zum Teil an die Bedürfnisse der Diskussion innerhalb der Studiengruppe sowie deren Abschlussbericht angepasst. Die Mitglieder der Studiengruppe haben das Arbeitspapier zu ergänzen und zu präzisieren. Die Direktion für Völkerrecht des EDA wird die Studie für Information und Meinung.

## **Die schweizerische Neutralität von heute und morgen**

Bern, Februar 1992

Arbeitspapier der Direktion für Völkerrecht  
des Eidgenössischen Departements für auswärtige  
Angelegenheiten zuhanden der Studiengruppe zu Fragen  
der schweizerischen Neutralität 1991/92.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT  
EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

## Vorbemerkung

## Inhaltsverzeichnis

Seite

Das vorliegende Arbeitspapier ist in Inhalt und Disposition als Ergänzung zum Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität angelegt. Es beruht auf Arbeitspapieren der Direktion für Völkerrecht des EDA. Diese Papiere haben der Studiengruppe als Grundlage für ihre Diskussion und die Ausarbeitung des Schlussberichts gedient. Das vorliegende Arbeitspapier ist nur zum Teil an die Ergebnisse der Diskussion innerhalb der Studiengruppe sowie deren Schlussbericht angepasst. Die Mitglieder der Studiengruppe haben das Arbeitspapier nicht genehmigt. Es steht unter der ausschliesslichen Verantwortung der Direktion für Völkerrecht des EDA. Diese bezweckt mit der Veröffentlichung, zur Information und Meinungsbildung beizutragen.

Bern, Februar 1992

Zu den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik

Unabhängigkeit und Selbstbestimmung

Frieden und Sicherheit

Förderung der Wohlfahrt

**DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT**

Neutralität und Sicherheit

VI. Die sicherheitspolitische Lage

**EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN**

Die historische Bedrohungslage

Die aktuelle sicherheitspolitische Lage

Die "neuen Gefahren"

VII. Die europäische Sicherheitsordnung

Die bestehende europäische Sicherheitsordnung

Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/CSF)

Der KSZE-Prozess im Überblick

Die Rolle der Schweiz in der KSZE

Zur Zukunft der KSZE

North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

Europäische Gemeinschaft (EG)

Die Europäische Union

Die Erweiterung der EG

Westeuropäische Union (WEU)

Die zukünftige europäische Sicherheitsordnung

Übersicht

System der kooperativen Sicherheit

System der kollektiven Sicherheit



## Inhaltsverzeichnis

		<u>Seiten</u>
<b>I.</b>	<b>Inhalt der Neutralität</b>	5
1.	Neutralität gemäss allgemeinem Neutralitätsrecht	5- 8
2.	Krise des Neutralitätsrechts	8- 10
3.	Die herkömmliche schweizerische Neutralitätskonzeption	10- 12
4.	Folgerungen	12- 13
<b>II.</b>	<b>Instrumentale Funktion der Neutralität</b>	13- 15
<b>III.</b>	<b>Grundlegende Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz</b>	15
1.	Umwälzungen im Osten von Europa	15- 17
2.	Die westeuropäische Integration	17- 19
3.	Lage ausserhalb Europas	20
4.	Folgerungen	20- 21
<b>IV.</b>	<b>Zu den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik</b>	22- 23
1.	Unabhängigkeit und Selbstbestimmung	23- 25
2.	Frieden und Sicherheit	25- 26
3.	Förderung der Wohlfahrt	26- 27
<b>V.</b>	<b>Neutralität und Sicherheit</b>	27- 29
<b>VI.</b>	<b>Die sicherheitspolitische Lage der Schweiz</b>	30
1.	Die historische Bedrohungslage	30- 31
2.	Die aktuelle sicherheitspolitische Lage	31- 32
3.	Die "neuen Gefahren"	32- 33
<b>VII.</b>	<b>Die europäische Sicherheitsordnung</b>	33
1.	Die bestehende europäische Sicherheitsordnung	33- 34
1.1.	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	34
1.1.1.	Der KSZE-Prozess im Ueberblick	34- 36
1.1.2.	Die Rolle der Schweiz in der KSZE	37- 38
1.1.3.	Zur Zukunft der KSZE	38- 39
1.2.	North Atlantic Treaty Organisation (NATO)	39- 41
1.3.	Europäische Gemeinschaft (EG)	41
1.3.1.	Die Europäische Union	41- 44
1.3.2.	Die Erweiterung der EG	44- 45
1.4.	Westeuropäische Union (WEU)	45
2.	Die zukünftige europäische Sicherheitsordnung	46
2.1.	Uebersicht	46- 48
2.2.	System der kooperativen Sicherheit	48- 50
2.3.	System der kollektiven Sicherheit	50- 52

2.4.	System der gemeinsamen Sicherheit	52- 53
<b>VIII.</b>	<b>Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität</b>	53
1.	Vorläufige Beibehaltung der Neutralität	53- 55
2.	Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität	55
2.1.	Konzentration der Neutralität auf Kerngehalt	55- 56
2.2.	Sicherheit durch Kooperation jenseits der Neutralität	56- 57
2.3.	Doppelstrategie von Bewahrung und Oeffnung	57- 58
2.4.	Rang der Neutralität im Vergleich zu den aussenpolitischen Maximen der Solidarität, Kooperation und Integration	58- 59
<b>IX.</b>	<b>Neutralität und Europäische Gemeinschaft (EG)</b>	59- 61
1.	Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft aus rechtlicher Sicht	61
1.1.	Das Gutachten Schindler	61- 63
1.2.	Die Haltung der EG	63- 64
2.	Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft aus politischer Sicht	64
2.1.	Glaubwürdigkeit unserer Neutralität bei einer EG-Mitgliedschaft	64- 65
2.2.	Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit	66- 68
2.3.	Neutralität in einem europäischen Krieg	68- 69
3.	Vereinbarkeit von Neutralität und EWR-Vertrag	69- 70
4.	Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in der Europäischen Union	70- 71
4.1.	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)	71- 73
4.2.	System der gemeinsamen Sicherheit in der Europäischen Union	73- 75
4.3.	Zum Einfluss der Europäischen Union auf ein neutrales Nichtmitglied	75
5.	Folgerungen	76
<b>X.</b>	<b>Neutralität und kollektives Sicherheitssystem der Vereinten Nationen</b>	76
1.	Das Sicherheitssystem der UNO und die bisherige Praxis der Schweiz	76- 79
2.	Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem	80- 82
3.	Zukünftige Haltung der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO	82- 84
4.	Friedenserhaltende Operationen	84
<b>XI.</b>	<b>Neutralität und Wirtschaftssanktionen</b>	84
1.	Begriff und völkerrechtliche Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen	85- 85
2.	Die bisherige Haltung der Schweiz gegenüber Wirtschaftssanktionen	85- 89
3.	Zur zukünftigen Haltung der Schweiz	90- 92
<b>XII.</b>	<b>Neutralität und Gute Dienste</b>	93

1.	Begriff und Inhalt der Guten Dienste der Schweiz	93- 96
2.	Wechselwirkung zwischen Neutralität und Guten Diensten	96- 98
3.	Auswirkungen eines UNO- bzw. EG-Beitritts auf die schweizerische Dienstleistungsfunktion	98- 99
<b>XIII.</b>	<b>Neutralität und IKRK</b>	100
1.	Das IKRK und seine besondere Neutralität	100- 101
2.	Enge Beziehung zwischen dem IKRK und der Schweiz	101- 103
3.	Unabhängigkeit des IKRK vom Fortbestehen der schweizerischen Neutralität	103- 106
<b>XIV.</b>	<b>Neutralität und ihre innerschweizerischen Funktionen</b>	106
1.	Die innenpolitische Funktion der Neutralität	106- 109
2.	Die Neutralität als Teil der schweizerischen Identität	109- 110

Die Schweizerische Eidgenossenschaft wirkte massgeblich an der Entstehung und Fortbildung der Neutralität mit. Die Neutralität war die "spezifische Überlebensstrategie des Kantonsstaates" in einer durch Machtpolitik und Kriege geprägten Umwelt. Für die Eidgenossenschaft wurde die Neutralität ein vorzügliches Werkzeug zur Wahrung ihrer territorialen, politischen und militärischen Unabhängigkeit. "Auf der selbsterankerten historischen Erfahrung, dass die Unabhängigkeit der Schweiz am erfolgreichsten durch die Neutralität zu wahren sei, beruht der fest kantonalische Wert dieser aussenpolitischen Maxime."<sup>1</sup> Der Inhalt der schweizerischen Neutralität ergibt sich daher abstrahiert aus dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht sowie andererseits aus der spezifisch schweizerischen Ausformung der Neutralität durch die jahrhundertalte schweizerische Neutralitätspolitik.

#### Neutralität gemäss allgemeinem Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht regelt die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg. Es hat sich im 19. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich entwickelt und wurde an der zweiten

<sup>1</sup> Der Wort "neutral" stammt aus dem Lateinischen (ne-est) und bedeutet "weder das eine noch das andere".  
 JOHANN FÜRER, Vorstellungen über die dauernde Neutralität vor dem ersten Weltkrieg, heute und in der Zukunft, in: STB, Jubiläumsschrift 1919 XLV, Zürich, 1919, S. 70.  
 RICHARD KÄLLIN/SILVANO MÖCKLI, Werden und Wandel der schweizerischen Neutralität, in: Handbuch Schweizer System der Schweiz, Bd. 1 (Grundlagen), A. Kälin (Hrsg.), Bern/Stuttgart 1983, S. 18.

## I. Inhalt der Neutralität

Neutralität ist ein vielschichtiges Konzept des Rechts und der Politik, das unter den besonderen Machtkonstellationen des 18. und 19. Jahrhunderts zum Bestandteil der europäischen juristischen und politischen Ordnung geworden ist. Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität<sup>1</sup> die Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Seit seiner Entstehung befindet sich das Konzept der Neutralität, insbesondere auch das Neutralitätsrecht, im Wandel. Neutralität war und ist nie etwas Starres, Festes, Unveränderliches, sondern etwas Variables, das sich aus der Anpassung an gegenseitige Sicherheitsbedürfnisse der Staaten entwickelt. Neutralität wird in den Beziehungen mit anderen Staaten immer und immer wieder neu konstituiert.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft wirkte massgeblich an der Entstehung und Fortbildung der Neutralität mit. Die Neutralität war die "spezifische Ueberlebensstrategie des Kleinstaates"<sup>2</sup> in einer durch Machtpolitik und Kriege geprägten Umwelt. Für die Eidgenossenschaft bildete die Neutralität ein vorzügliches Werkzeug zur Wahrung ihrer territorialen, politischen und militärischen Unabhängigkeit. "Auf der tiefverankerten historischen Erfahrung, dass die Unabhängigkeit der Schweiz am erfolgreichsten durch die Neutralität zu wahren sei, beruht der fast kanonische Wert dieser aussenpolitischen Maxime."<sup>3</sup> Der Inhalt der schweizerischen Neutralität ergibt sich daher einerseits aus dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht sowie andererseits aus der spezifisch schweizerischen Ausformung der Neutralität durch die jahrhundertealte schweizerische Neutralitätspolitik.

### 1. Neutralität gemäss allgemeinem Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht regelt die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg. Es hat sich im 19. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich entwickelt und wurde an der zweiten

<sup>1</sup> Das Wort "neutral" stammt aus dem Lateinischen (ne-uter) und bedeutet: weder das eine noch das andere.

<sup>2</sup> DANIEL THÜRER, Vorstellungen über die dauernde Neutralität vor dem ersten Weltkrieg, heute und für die Zukunft, in: SJIR, Jubiläumsband 1989 XLV, Zürich, 1989, S. 76

<sup>3</sup> ALOIS RIKLIN/SILVANO MÖCKLI, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1 (Grundlagen), A. Riklin (Hrsg.), Bern/Stuttgart 1983, S. 1ff.

Haager Friedenskonferenz in zwei Abkommen vom 18. Oktober 1907 teilweise kodifiziert, nämlich im

- V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21)
- XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22)<sup>4</sup>.

Ferner enthalten andere Abkommen, wie insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949 über den Schutz der Kriegsgeschehen (SR 0.518.12/.23/.42/.51), vereinzelte Bestimmungen über neutrale Staaten. Gemäss diesem Neutralitätsrecht treffen den Neutralen **im Kriegsfall** vor allem folgende **Pflichten**:

- Der neutrale Staat darf den Kriegführenden keine Kriegshilfe leisten. Er darf mit seinen Streitkräften selber nicht in das Kriegsgeschehen eingreifen und einem kriegführenden Staat auch keine Streitkräfte zur Verfügung stellen (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens). Hingegen ist eine rein medizinische Hilfeleistung an einen Kriegführenden zulässig. Die nationale Rotkreuzgesellschaft eines am Konflikt nicht beteiligten Staates sowie ein solcher Staat selbst dürfen einer Konfliktpartei Sanitätspersonal und Sanitätseinrichtungen zur Verfügung stellen (Art. 27 sowie 32 und 43 der 1. Genfer Konvention von 1949, Art. 9 Abs. 2 Zusatzprotokoll I von 1977, SR 0.518.521).
- Der Neutrale darf einem Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen, weder als Operationsbasis noch zum Durchmarsch oder zum Ueberfliegen mit Truppen-, Munitions- oder Verpflegungstransporten. Der Neutrale darf weder einen solchen Transit noch die Errichtung von Stützpunkten von Kriegführenden auf seinem Gebiet gestatten oder dulden (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens). Hingegen dürfen der Transport von Verwundeten und Kranken und das Ueberfliegen des neutralen Gebietes durch Sanitätsluftfahrzeuge eines Kriegführenden gestattet werden (Art. 14 Abs. 1 des V. Haager Abkommens, Art. 37 der 1. Genfer Konvention, Art. 40 der 2. Genfer Konvention und Art. 31 des Zusatzprotokolls I).

<sup>4</sup> Für die Schweiz traten beide Abkommen am 11. Juli 1910 in Kraft.

- Die **staatliche** Lieferung von Kriegsmaterial durch den Neutralen an einen Kriegführenden ist verboten (Art. 7 des V. Haager Abkommens).
- Der Neutrale darf nicht durch Gewährung **staatlicher** finanzieller Mittel die Aufrüstung eines Kriegführenden ermöglichen. Dagegen sind Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs, zulässig. Die private Krediterteilung muss nicht eingeschränkt werden.
- Der Neutrale darf den kriegführenden Staaten weder besondere Anlagen zur Uebermittlung militärischer Nachrichten zur Verfügung stellen noch ihnen militärische Nachrichten über den Kriegsgegner weitergeben (Art. 3 des V. Haager Abkommens).
- Der neutrale Staat ist verpflichtet, alle die private Aus- und Durchführung von Kriegsgütern betreffenden Vorschriften, die er nach eigenem Ermessen erlässt, auf die einzelnen Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Diese Gleichbehandlungspflicht betrifft nur die Aus- und Durchführung von "Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" (Art. 9 i.V.m. Art. 7 des V. Haager Abkommens). Unter diese Begriffe fallen nur Güter, die ihrem Wesen nach ausschliesslich oder vorwiegend für militärische Zwecke bestimmt sind, nicht aber Güter des täglichen Bedarfs, die für die Bevölkerung bestimmt sind, aber auch militärischen Zwecken dienen können.

Das Neutralitätsrecht ist auf den Krieg zwischen zwei oder mehreren Staaten bezogen und auferlegt dem Neutralen **nur für den Kriegsfall** Rechte und Pflichten. Es gibt für den Frieden keinerlei rechtliche Anleitungen. Es findet zum Beispiel keine Anwendung auf einen Bürgerkrieg oder auf den Wirtschaftskrieg zwischen zwei Staaten. Ferner sind die Haager Konventionen nur auf die **gewöhnliche Neutralität** zugeschnitten. Von gewöhnlicher Neutralität spricht man, wenn ein Staat erst bei Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten den Status der Neutralität wählt. Während sich der gewöhnlich neutrale Staat nur von Fall zu Fall für das Fernbleiben von einem Konflikt entscheidet und dementsprechend in einem späteren Konflikt ohne weiteres ein anderes Verhalten wählen kann, hat ein **dauernd neutraler** Staat seine Wahl für unbeschränkte Zeit getroffen. Dauernd neutral sein, bedeutet daher, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen mag, neutral zu bleiben.

Dieses Statut der dauernden Neutralität entwickelte sich ausserhalb des kodifizierten Rechts.

## 2. Krise des Neutralitätsrechts

Seit seiner Kodifikation im Jahre 1907 ist das Neutralitätsrecht nie mehr erneuert worden. Es hat stark an Profil und Wirkungskraft verloren und befindet sich seit dem Ersten Weltkrieg in einer Krise. Mehrere Ursachen sind dafür verantwortlich.

Gemäss Völkerrecht, wie es bis zum Ersten Weltkrieg in Geltung stand, hatte im Falle eines Krieges jeder Staat nur die Wahl, als kriegführende Partei am Krieg teilzunehmen oder neutral zu bleiben und sich ans Neutralitätsrecht zu halten. Ein dritter Weg stand ihm nicht offen. Seit dem Ersten Weltkrieg ist die Neutralität im Krieg anderer Staaten lediglich eine unter mehreren Verhaltensweisen geworden, die nur noch höchst selten von einer Regierung gewählt wird. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die dem Neutralitätsrecht zugrundeliegende Sicht des Krieges als eines normalen, durchaus legitimen Mittels zur Durchsetzung der eigenen Politik oder zur Streitaustragung wegen der Evolution des Friedensvölkerrechts unhaltbar wurde. Durch den Völkerbunds- und den Kelloggakt, später durch die Charta der Vereinten Nationen wurde die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten verboten. Zugleich wurde das Recht der Staaten anerkannt, einem Land, welches Opfer einer Aggression geworden ist, Hilfe zu leisten. Damit wurde in einem Krieg zwischen anderen Staaten jede Haltung von voller Kriegsteilnahme bis Neutralität möglich. Man durfte etwa einen Staat mit Waffenlieferungen unterstützen, ohne selbst als Kriegspartei angesehen zu werden. Die Neutralität war nicht mehr die einzig mögliche Alternative zur Kriegsteilnahme, sondern bloss eine unter vielen Optionen. Um diese zahlreichen Zwischenstufen zu erfassen, spricht das Völkerrecht daher jetzt von "neutralen und anderen am Konflikt nicht beteiligten Staaten" (Zusatzprotokoll I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949). Diese "Nichtkonflikt-Staaten" sind nicht an die Pflichten des Neutralitätsrechts gebunden.

Im weiteren hat das Neutralitätsrecht an Bedeutung verloren und ist ausser Gebrauch gekommen, weil es den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nur mehr ungenügend entspricht. Infolge seiner Ausrichtung auf das klassische Bild europäischer Kriege des 19. Jahrhunderts, d.h. offener, begrenzter, mit konventionellen Waffen

geführter Kampfhandlungen unter weitestgehender Ausklammerung der wirtschaftlichen und ideologischen Kriegsführung, ist es in vielerlei Hinsicht überholt. Der moderne Krieg hat eine Totalisierung erfahren; die wirtschaftliche Kriegsführung ist zu einem entscheidenden Faktor geworden. Dem trägt das Neutralitätsrecht kaum Rechnung. Ferner ist die strikte Trennung von Staat und Privatwirtschaft überholt, welche das klassische Neutralitätsrecht bei den Bestimmungen über die Unterstützung der Kriegführenden und die Waffenausfuhr prägt. Das Neutralitätsrecht nimmt auch keine Rücksicht auf Zwangsmassnahmen, die eine auf dem kollektiven Sicherheitssystem beruhende Staatengemeinschaft, z.B. die Vereinten Nationen, gegen einen Rechtsbrecher durchführen. Desweiteren ist es ausschliesslich auf zwischenstaatliche Kriege zugeschnitten. An der grossen Mehrheit der bewaffneten Konflikte seit 1945, insbesondere den Befreiungs- und Bürgerkriegen, waren aber nichtstaatliche Parteien beteiligt, so dass das Neutralitätsrecht keine Hilfe bot. Die Schweiz hat in diesen Konflikten jeweils freiwillig das Neutralitätsrecht zur Anwendung gebracht. Das Neutralitätsrecht gibt im weiteren keine Antworten auf neuere Formen und Akteure von Gewalt, wie z.B. indirekte Kriegführung, Subversion, wirtschaftliche und politische Erpressung, Terrorismus. Schliesslich lag die Hauptbedeutung der Neutralen seit 1945 in Aktivitäten der Kriegsverhütung und Friedenssicherung. Darüber enthält das Neutralitätsrecht nur spärliche Aussagen.

Diese Umstände haben dazu geführt, dass sich nur noch die Schweiz und Oesterreich an das überkommene Neutralitätsrecht halten. Der Grossteil der Staaten nimmt heute von ihm überhaupt keine Kenntnis mehr oder betrachtet es als hinfällig. Selbst in der Völkerrechtslehre wird das Neutralitätsrecht ausserhalb dieser zwei dauernd neutraler Staaten kaum mehr beachtet. Daher werden oft mit der Neutralität begründete Entscheide unserer Regierung im Ausland nicht verstanden oder als unsolidarisch qualifiziert. Unter diesen Umständen erscheint der Versuch, auf multilateraler Ebene auf eine Neukodifizierung des Neutralitätsrechts hinzuwirken, ohne Erfolgsaussichten. Zudem würden die dauernd Neutralen dabei riskieren, dass der ihnen jetzt offenstehende Handlungsspielraum über Gebühr eingeengt würde.

Trotz dieser Krise des Neutralitätsrechts bleibt unbestritten, dass sich Staaten in Kriegen zwischen anderen Staaten neutral verhalten und sich dabei auf die Haager Abkommen von 1907 berufen können. Die Schlussakte der KSZE von Helsinki von 1975 anerkennt ausdrücklich das



Recht auf Neutralität, ohne damit allerdings auf das klassische Neutralitätsrecht Bezug zu nehmen. Das Neutralitätsrecht wird im Ausland eher nur als Ausdruck der von neutralen Staaten gewählten Neutralitätspolitik aufgefasst und nicht mehr als völkerrechtlich zwingende Norm.

### 3. Die herkömmliche schweizerische Neutralitätskonzeption

Nach herkömmlicher schweizerischer Neutralitätskonzeption, wie sie sonst nur noch von Oesterreich in ähnlicher Form vertreten wurde, treffen den dauernd neutralen Staat neben der Pflicht, in Kriegszeiten die vom Haager Recht umschriebenen Pflichten eines gewöhnlich Neutralen einzuhalten, bereits in **Friedenszeiten** gewisse Pflichten, nämlich die

- Pflicht, keinen Krieg zu beginnen;
- Pflicht, eine effektive, militärische Verteidigung seiner Neutralität bzw. Unabhängigkeit vorzubereiten und zu gewährleisten;
- sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.<sup>5</sup>

Die **Sekundärpflichten der Neutralität** werden dahingehend zusammengefasst, dass "ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles unterlässt, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D.h. er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens."<sup>6</sup> Was im einzelnen konkret unter diese sekundären Neutralitätspflichten fällt, wird weitgehend frei vom dauernd neutralen Staat im Rahmen seiner Neutralitätspolitik bestimmt. Das Ziel dieser Neutralitätspolitik besteht darin, das Vertrauen der übrigen Staaten in seine Neutralität zu stärken und seinem Neutralitätsstatus **Glaubwürdigkeit** zu verleihen.

Das Konzept von den Vorwirkungen der Neutralität und der Glaubwürdigkeit als Angelpunkt der schweizerischen Neutralität wurde erst in den dreissiger Jahren dieses Jahrhunderts entwickelt. Ueber die Rechtsnatur sowie über Inhalt und Umfang der sekundären Pflichten findet sich bis heute keine einheitliche Meinung. Unbestritten ist jedoch, dass

<sup>5</sup> Vgl. insbesondere Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9ff. (Zusammenfassung der herrschenden Lehre in Leitsätzen)

<sup>6</sup> Ebenda, S. 10

diese Pflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren sind.

Gestützt auf dieses Konzept hat die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs - unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus ihrer Igelhaltung heraus - ihre Neutralitätspolitik sehr strikt und eng gehandhabt. Auch in den Jahren nach dem Weltkrieg hat sie in der Regel eine zurückhaltende und vorsichtige Neutralitätspolitik geführt, deren Leitgedanke die generelle Nichtparteinahme in Streitigkeiten war, unabhängig davon, ob in der konkreten Situation die Gefahr eines militärischen Konfliktes bestand oder nicht. Ausdruck fand diese selbstgewählte strenge Neutralitätspolitik in Leitsätzen des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) von 1954.<sup>7</sup> Darin wurde unter anderem ausgeführt, dass eine Beteiligung der Schweiz an Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters höchstens in Frage käme, wenn diese eine gewisse Universalität aufwiesen. Ferner dürfe ein dauernd neutraler Staat keiner Zoll- und Wirtschaftsunion beitreten, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Ebenso dürfe er nicht politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete Wirtschaftssanktionen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützen.<sup>8</sup>

Diese sehr strikt formulierten, den Zeitgeist des Kalten Krieges widerspiegelnden Leitsätze wurden fälschlicherweise oft als "offizielle Konzeption der schweizerischen Neutralität" bezeichnet. In der Tat sind diese Leitsätze aber weder auf der Stufe des Bundesrates noch gar der Bundesversammlung beschlossen worden. Es gab nie eine verbindlich festgeschriebene, offizielle, schweizerische Neutralitätskonzeption. Trotzdem beeinflussten diese Leitsätze, insbesondere die darin festgehaltenen Maximen der Unvereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in einer Wirtschaftsunion sowie diejenige der Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen, unsere Neutralitätspolitik in hohem Masse.

Die vom Bundesrat in Anwendung dieses Konzepts eingeschlagene strenge Neutralitätspolitik, die sich Zurückhaltung und Unparteilichkeit in Bereichen auferlegte, in welchen neutralitätsrechtlich dazu keine Pflicht bestand,

<sup>7</sup> VEB 24, 1954, Nr. 1, S. 9ff.

<sup>8</sup> VEB 24, 1954, Nr. 1, S. 11

sties immer wieder auf Kritik.<sup>9</sup> Der Regierung wurde vorgeworfen, ihr selbst errichtetes Gebäude neutralitätspolitischer Glaubenssätze, die im Haager Recht nicht statuiert seien, sowie ihre in vielerlei Hinsicht erstarrte Neutralitätsanschauung führten zu einer Einengung des aussenpolitischen Handlungsspielraumes und legten der Schweiz unnötigerweise Fesseln an. Der Bundesrat vergesse, dass die Neutralitätspolitik der fünfziger und sechziger Jahre auf die historische Periode eines scharfen, gefährlichen Ost-West-Gegensatzes zugeschnitten gewesen sei und nicht für alle Zukunft Geltung haben könne. Er trage durch eine extensive Auslegung der Vorwirkungen der Neutralität und der Anwendung der Glaubwürdigkeitsmaxime zu einer Beschränkung der schweizerischen Aussenpolitik bei, die zum Teil bis zur politischen Unbeweglichkeit gehe. Er führe mitunter in seinen aussenpolitischen Stellungnahmen als Schutzschild neutralitätspolitische Ueberlegungen zur Begründung der schweizerischen Haltung an, die in der Tat auf anderen als neutralitätspolitischen Motiven fusse.

#### 4. Folgerungen

- 4.1. Das Neutralitätsrecht ist in vielerlei Hinsicht überholt und lückenhaft, den heutigen Gegebenheiten nicht mehr angepasst und hat daher stark an Relevanz verloren. Es umschreibt die Pflichten eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten nicht.
- 4.2. Es gibt keine über das Neutralitätsrecht hinausgehenden, allgemein völkerrechtlich verbindlichen Neutralitätspflichten, die das Verhalten des dauernd Neutralen in allen aussenpolitischen Situationen determinieren würden. Wenn ein dauernd neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen.
- 4.3. Das Neutralitätsrecht räumt dem dauernd Neutralen ein **sehr grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet ihn in seiner politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Diesen weiten Spielraum darf der Neutrale in seiner Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es ist nicht zweckmässig, wenn er seinen Verhaltensspielraum durch feste

<sup>9</sup> Vgl. HANS-PETER BRUNNER, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandsaufnahme und Ausblick, Diss. Zürich 1989, S. 34ff., 44ff.; CHRISTIAN DOMINICE, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, conférence du 11.2.1991, Genève; JÜRIG MARTIN GABRIEL, Schweizer Neutralität im Wandel Hin zur EG, Frauenfeld 1990

Konzepte, wie das der Vorwirkungen der Neutralität, einschränkt und seiner Aussenpolitik zum vorneherein Fesseln anlegt. Bei Konflikten und Sachverhalten, die vom Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es durchaus angezeigt, dass der Neutrale sein Verhalten gemäss seiner besonderen Interessenlage festlegt.

- 4.4. Die Neutralität ist nicht ein durch das Völkerrecht ein für allemal in Gehalt und Tragweite fixiertes, alles aussenpolitische Handeln determinierendes Institut. Vielmehr ist es ein völkerrechtlicher Status mit einem engen Grundgehalt, der breiten Raum für eine den jeweiligen Notwendigkeiten angepasste Aussenpolitik belässt und der immer wieder im Lichte der Veränderungen der internationalen Politik fortentwickelt werden muss.
- 4.5. **Unverbrüchlicher Grundgedanke und Kern der Neutralität** ist die militärische Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine **Neutralitätsverletzung** begeht ein Neutraler nur, wenn er diesen Kerngehalt verletzt und etwa im Frieden Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, diese Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob sich der Neutrale im Frieden diesbezüglich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhält, ist Sache seiner nach eigenem Ermessen frei zu führenden Aussenpolitik.<sup>10</sup>

## II. Instrumentale Funktion der Neutralität

Eine Analyse unserer Geschichte und unserer Verfassung macht deutlich, dass die Neutralität nicht ein Ziel unseres Staatswesens an sich ist, sondern eines unter mehreren **Mitteln** zur Verwirklichung der eigentlichen Staatsziele, nämlich insbesondere der Aufrechterhaltung einer möglichst umfassenden staatlichen Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 hatte es eindeutig abgelehnt, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen mit der Begründung, die "Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dormalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern". Man könne

<sup>10</sup> Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, S. 87

nicht wissen, ob die Neutralität "einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse".<sup>11</sup> Daher erscheint die Neutralität nur unter den Kompetenzen der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 6 BV) und des Bundesrates (Art. 102 Ziff. 9 BV) in unserer Verfassung; beide Organe werden mit der "Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" beauftragt. Der Bundesrat hat zu recht in einer Vielzahl von Stellungnahmen immer wieder auf diesen rein instrumentalen Charakter der Neutralität hingewiesen.<sup>12</sup>

Völkerrechtlich ist die Schweiz durchaus berechtigt, ihre Neutralität **einseitig** aufzugeben. Die Eidgenossenschaft hat historisch gesehen den völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität selbst gewählt. Sie hat bei vielfachen Gelegenheiten ihren Willen zur Neutralität bekundet, hat aber nie eine völkerrechtliche Verpflichtung zur dauernden Neutralität übernommen oder anerkannt. Daher besteht für die Schweiz keine Pflicht, diesen Status für alle Zukunft aufrechtzuerhalten. Allerdings dürfte eine Preisgabe nur nach einer entsprechenden Vorankündigung und nicht zur Unzeit, etwa kurz vor oder während eines Krieges, erfolgen.<sup>13</sup> Ebenso kann die Schweiz auch das Recht für sich in Anspruch nehmen, ihre Neutralität gewandelten Verhältnissen anzupassen und neu zu umschreiben. Ihr steht in diesem Bereich ein weiter Gestaltungsspielraum offen.

Aus der **rein instrumentalen Funktion** der Neutralität ergibt sich die wichtige Erkenntnis, dass die Schweiz jeweils unabhängig von ihrem neutralen Status in einem ersten Schritt die aussenpolitischen Ziele festlegen muss, die sie in Zukunft erreichen will. In einem zweiten Schritt muss sie überprüfen, ob die Neutralität noch ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele darstellt oder ob sie durch andere Mittel ersetzt werden muss. Die Schweiz kann nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten ein für allemal die Neutralität zum unumstösslichen Mittel erwählen und ihre aussenpolitischen Ziele immerwährend diesem Instrument unterordnen. Die Welt befindet sich in einem permanenten Wandel. Die Änderungen in unserer Umgebung und im aussenpolitischen Verhalten anderer Staaten haben - ob wir das wollen oder nicht -

<sup>11</sup> Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, anlässlich der Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, IV. Teil, S. 51

<sup>12</sup> Vgl. statt vieler Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, BBl 1982 I 544

<sup>13</sup> Zur verfassungsrechtlichen Frage der Preisgabe der schweizerischen Neutralität vgl. HANS-PETER BRUNNER, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandesaufnahme und Ausblick, Zürich 1989, S. 38ff.

Rückwirkungen auf unsere aussenpolitischen Zielsetzungen und den Stellenwert der Neutralität. Je nach aussenpolitischer Situation ist die schweizerische Neutralität mehr oder weniger relevant. Daher muss die Neutralität als Mittel der schweizerischen Aussenpolitik in dieser sich wandelnden Welt von Zeit zu Zeit auf ihre Zweckmässigkeit hin geprüft und an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Sollte sich dabei ergeben, dass die Neutralität ihre Funktion verloren hat oder dieser Status die Schweiz an der Wahrung ihrer nationalen Interessen hindert, so müsste die Neutralität durch andere adäquate Instrumente ersetzt werden. Die Neutralität soll nur solange eine aussenpolitische Maxime bleiben, als sie **besser als andere Konzepte** zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist aber weder hinsichtlich ihres Inhaltes noch ihrer Dauer unveränderbar.

### III. Grundlegende Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat in den letzten Jahren grundlegende Veränderungen erfahren. Zwei interdependente Entwicklungsprozesse in Europa stehen dabei im Vordergrund: die Umwälzungen im Osten von Europa seit 1989 sowie die Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Sie führen zwangsläufig dazu, dass die Stellung der Schweiz in Europa heute eine ganz andere ist als gestern.

#### 1. Umwälzungen im Osten von Europa

Seit dem Zweiten Weltkrieg lebte Westeuropa und die Schweiz unter den drückenden Bedingungen eines ideologischen Antagonismus, politischer Trennung und militärischer Konfrontationsgefahr. Die europäische Nachkriegsordnung schien ein unverrückbares, stabiles Korsett mit klar abgegrenzten Fronten, ideologischen Loyalitäten, wirtschaftspolitischen Strukturen und strategischen Zuweisungen in zwei Lager zu bilden. Den beiden Supermächten USA und UdSSR kam jeder als Vertreterin eines besonderen politischen und wirtschaftlichen Modells eine unbestrittene Führungsrolle zu. Sie bildeten in den zwei Militärbündnissen NATO und Warschauerpakt die führenden Akteure und bezahlten in erster Linie die Auf- und Ueberrüstung. Die UdSSR besass die Hegemonie über den östlichen Teil Europas. Westeuropa hatte dort nur sehr beschränkte

Einflussmöglichkeiten. Es existierten zwei sich gegenüberstehende deutsche Staaten. Europa war ein geteilter Kontinent.

Die "grosse europäische Revolution von 1989"<sup>14</sup> führte zum Zusammenbruch dieser Nachkriegsordnung und leitete in Europa und der Welt eine neue Aera ein. In wenigen, ereignisreichen Tagen und Wochen setzte die Bevölkerung in Polen, Ungarn, der DDR, CSSR und Bulgarien einen friedlichen Machtwechsel durch. Die kommunistischen Regime, die während Jahrzehnten eine totalitäre Herrschaft ausgeübt hatten, fielen in diesem Aufstand gegen Zwang, Lüge und Misswirtschaft wie Dominosteine. Es war ein Umbruch im Namen der Demokratie, des Rechtsstaates, der Menschenrechte, der freien Marktwirtschaft, der Europa wiederum zu einem einzigen, vom Atlantik bis zum Ural offenen Kontinent gemacht hat. Der Kalte Krieg wurde mit der Unterzeichnung der **Pariser Charta** der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durch 34 Staats- und Regierungschefs am 21. November 1990 formell beendet.

Inzwischen hat auch die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) aufgehört zu existieren. Das Scheitern des Staatsstreiches im August 1991 beschleunigte den Zerfallsprozess der kommunistischen Supermacht, an deren Stelle eine ganze Reihe souveräner Staaten getreten ist. Elf dieser Länder haben sich zu einer lockeren Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) zusammengeschlossen. Sie streben den Aufbau demokratischer Rechtsstaaten an, bekennen sich zu den Menschen- und Minderheitenrechten, zur Abrüstung und friedlichen Kooperation und wollen sich in ein weiteres demokratisches Europa einfügen. Alle ehemaligen Republiken stehen aber vor einem riesigen Problemberg. Eine ruinierte Wirtschaft mit veralteter Infrastruktur, zerstörter Arbeitsmoral, Ueberbürokratie, einem Heer von beschäftigungslosen Parteifunktionären und Soldaten bilden ebenso wie ethnische und nationalistische Spannungen die Altlasten. Das gewaltige Waffen- und Nukleararsenal der ehemaligen UdSSR stellt einen gefährlichen Unsicherheitsfaktor dar. Die gesellschaftliche, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Umgestaltung in diesen Staaten dürfte noch schmerzlicher und langwieriger sein als in den meisten der ehemaligen Satellitenstaaten.

---

<sup>14</sup> ERNST KUX, Revolution in Osteuropa - Revolution im Westen? Abschiedsvorlesung an der Hochschule St. Gallen, 1991.

Die beiden Teile unseres Kontinents, die ein Eiserner Vorhang zuvor künstlich getrennt hatte, befinden sich erst am Anfang der "Wiedervereinigung Europas". Zwar wenden sich die meisten der früheren Ostblockstaaten und der ehemaligen Sowjetrepubliken in politischer, wirtschaftlicher und zunehmend auch in militärischer Hinsicht Westeuropa zu. Dabei verkörpert der unter anderem durch die Aussicht auf raschen wirtschaftlichen Aufschwung motivierte Beitrittswunsch zur EG für die neuen Demokratien in hohem Masse ihre Rückkehr nach Europa. Aber der Weg vom autoritären, realen Sozialismus zur demokratischen, sozialen Marktwirtschaft ist äusserst beschwerlich. Insbesondere der wirtschaftliche Systemwechsel erweist sich als langwieriger, vielschichtiger Prozess, welcher der betroffenen Bevölkerung eine neue, schmerzhaft Prüfung auferlegt. Dem wirtschaftlichen Wandel kommt eine eminent politische und sicherheitspolitische Bedeutung zu. Durch sein Scheitern oder eine wirtschaftliche Dauerkrise könnten Demokratie und Marktwirtschaft bei der betroffenen Bevölkerung in Misskredit geraten und antidemokratischen, autoritären Tendenzen Auftrieb geben. Dies könnte den Aufbau eines freien und friedlichen Gesamteuropas in Frage stellen. Ein westeuropäisches Eiland der Freiheit, Sicherheit und des Wohlstandes könnte in einem europäischen Meer der Unfreiheit, Unsicherheit und Armut bald überschwemmt werden. Die wohlhabenden Staaten unseres Kontinents sind daher in Verantwortung genommen, den Reformprozess in Europas Osten grosszügig zu unterstützen und diesen Staaten den Anschluss an die westeuropäische Wirtschaft und die Integrationsformen zu ermöglichen.

## 2. Die westeuropäische Integration

Weniger spektakulär und offensichtlich, aber in seinen Auswirkungen ebenso epochal verlief im Westen von Europa seit dem Zweiten Weltkrieg ein anderer Prozess. Geprägt durch die Notwendigkeiten der Schaffung freier Demokratien, des wirtschaftlichen Aufbaus, der deutsch-französischen Aussöhnung, der Verteidigung gegenüber der Bedrohung durch die Sowjetunion entwickelten sich neue Formen der internationalen Zusammenarbeit und Integration im politischen, wirtschaftlichen und militärischen Bereich. Dabei stand und steht die Europäische Gemeinschaft (EG) im Zentrum. In dieser Gemeinschaft integrierten sich immer mehr europäische Staaten in immer höherem Masse geleitet von der Vision eines geeinten und friedlichen Europas. Dem EG-Einigungsprozess wohnt eine **Friedensfunktion** inne. Entsprechend den Absichten der Väter der



europäischen Einigungsbestrebung wurden die Volkswirtschaften der EG-Staaten in einem permanent vorangetriebenen Prozess funktionell verflochten und die Beziehungen zwischen den Staaten fortschreitend verrechtlicht, bis - entsprechend der Präambel des EWG-Vertrages - die Grundlage für "einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker" geschaffen war und Krieg zwischen einzelnen EG-Staaten undenkbar wurde. Diese Friedensfunktion der EG wird heute als selbstverständlich empfunden und kaum mehr bewusst wahrgenommen, ist aber in der historischen Perspektive eine epochale Errungenschaft.

Die EG ist ein neuartiges Phänomen, das den traditionellen Begriff des Staates sprengt. Sie stellt eine sich dynamisch verdichtende, nahezu alle staatlichen Aufgabenbereiche erfassende Ordnung dar. Die nationalen Entscheidungsinstanzen der Mitgliedstaaten werden durch supranationale Instanzen überlagert. Die EG ist kein in stabile Formen gegossenes Endresultat, sondern ein auf die "schrittweise Stärkung und Ausdehnung der Integration gerichteter **Prozess**", der nach weiterer strukturell-inhaltlicher Vertiefung und geographischer Ausdehnung drängt.<sup>15</sup> Sie weist in vielerlei Hinsicht Mängel und Schwächen auf, die auf Verbesserung warten. Sie war in ihrer Geschichte auch nicht vor Rückschlägen gefeit. Sie hat sich davon aber immer erholt und den Integrationsvorgang nichtsdestotrotz vorangetrieben. Beredtes Beispiel hierfür bildet die 1987 in Kraft gesetzte Einheitliche Europäische Akte (EEA). Mit der darin vorgesehenen Verwirklichung der sogenannten vier Freiheiten, d.h. des ungehinderten Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, überwand die EG die vielbeklagte Eurosklerose und gewann ungeahnten integrationspolitischen Elan. Ihrer Sogwirkung konnten sich weder die EFTA-Staaten noch der damalige Ostblock entziehen. Jene streben in der Folge an, in einem ersten Schritt durch den EWR-Vertrag binnenmarktähnliche Verhältnisse mit den EG-Staaten zu erreichen. Die ehemaligen Satellitenstaaten versuchen, durch Assoziationsverträge an der integrationspolitischen Dynamik teilzuhaben. Vorläufiger Höhepunkt der wirtschaftlichen Integration der EG bildet die am 9./10. Dezember 1991 in Maastricht beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), wonach die Geldpolitik in der Endausbaustufe der WWU zur

<sup>15</sup> DANIEL THÜRER, Aussenpolitische Aspekte der künftigen Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft, S. 17; Sondervorabdruck aus: Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, hrsg. von Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst, Bern 1992 (erscheint Ende Juni 1992).

Gemeinschaftskompetenz gemacht und eine einzige Währung, der Ecu, ausgegeben werden soll.

Obwohl die EG-Integration im wirtschaftlichen Bereich weiter fortgeschritten ist - die EG wurde bekanntlich als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geboren - darf diese seit langem nicht mehr als blosser Wirtschaftsraum verstanden werden. Seit ihrer Gründung hat die EG eine eminent **politische Dimension**, die sich mehr und mehr verstärkt hat. Die Zusammenlegung der Wirtschaften war und ist nur ein Mittel zum Zweck, der in der Schaffung einer europäischen Friedensordnung besteht. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EG erstreckt sich heute auf weit mehr als nur wirtschaftliche Belange und ist so intensiv und umfassend geworden, dass die Politik der Gemeinschaft in einem gewissen Sinne als europäische Innenpolitik bezeichnet werden muss. Besonderen Ausdruck findet diese politische Dimension der EG nunmehr in den Vertragsbestimmungen über die Politische Union, die der Europäische Rat ebenfalls in Maastricht im Rahmen des **Vertrages über die Europäische Union** gutgeheissen hat. Darin setzen sich die Zwölf zum Ziel, die aussenpolitische Identität der Gemeinschaft durch die Führung einer gemeinsamen Aussenpolitik sowie einer Sicherheitspolitik, welche auf längere Sicht eine gemeinsame Verteidigungspolitik einschliessen soll, zu festigen.

Der bisherige Erfolg der auf Frieden ausgerichteten Integrationsidee, das wirtschaftliche Potential der EG sowie die engere Harmonisierung der ausen- und sicherheitspolitischen Positionen der EG-Staaten in der Europäischen Union machen die EG zum unbestrittenen **Gravitationszentrum** in Europa. Nach der Auflösung des Ostblockes besteht kein Gegengewicht mehr. In dem Masse, in dem andere europäische Organisationen, wie die KSZE, der Europarat oder die NATO, das entstandene Vakuum nicht zu füllen vermögen, wird die EG zum zentralen Orientierungs- und Anlaufpunkt für die weitere wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Gestaltung Europas. Sie strebt an, in der zukünftigen europäischen Entwicklung den "Eckstein einer neuen europäischen Architektur" und "ruhenden Pol eines künftigen europäischen Gleichgewichts"<sup>16</sup> zu bilden.

<sup>16</sup> Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft auf ihrem Gipfeltreffen vom Dezember 1989 in Strassburg.

### 3. Lage ausserhalb Europas

Mit dem tiefgreifenden Wandel in Europa gehen auch Veränderungen in der ganzen Welt einher. Die Kluft zwischen armen und reichen Ländern wächst. Viele Entwicklungsländer taumeln heute in einem Teufelskreis von katastrophaler Wirtschaftslage, beschleunigtem Bevölkerungswachstum, riesigen Umweltproblemen und menschenrechtsverletzenden Unterdrückungsregimes. Als Folge davon droht sich die Front der Instabilität mit zunehmender Geschwindigkeit auszubreiten und sehr bald mit den arabischen Anrainerstaaten des Mittelmeers auch unsere weitere Nachbarschaft zu erreichen. Das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen den westlichen Industriestaaten und den Entwicklungsländern kann den Gegensatz zwischen Nord und Süd weiter verschärfen. Besonders gefährlich wird die Entwicklung angesichts der anhaltenden Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der ihnen zugeordneten Trägersysteme grosser Reichweite sowie fundamentalistischen Strömungen. Immerhin ist anzunehmen, dass krisenhafte Entwicklungen in der Dritten Welt nicht mehr wie in der Vergangenheit vom Mechanismus des Kalten Krieges profitieren und zu einer automatischen Konfrontation zwischen Ost und West führen werden. Insofern besteht grössere Hoffnung, dass derartige Konfliktherde in Zukunft eingedämmt werden können. Die Probleberge der Länder ausserhalb unseres Kontinents dürfen nicht vergessen werden, denn diese haben wegen der globalen Interdependenz unweigerlich Auswirkungen bis zu uns nach Hause. Die westlichen Industriestaaten müssen bereit sein, diesen Herausforderungen mit angepassten Massnahmen zu begegnen.

### 4. Folgerungen

Die gegenwärtige internationale Lage eröffnet für unseren Kontinent und die ganze Welt historische Chancen und Perspektiven, die bis vor kurzem undenkbar erschienen. Eine von Konfrontation geprägte Haltung macht einer Bereitschaft zur umfassenden Kooperation Platz. Es besteht Aussicht, das risikoreiche Konzept der Friedenssicherung durch Abschreckung zu überwinden und durch ein System zu ersetzen, das Interessengegensätze auf friedlichem Wege ausgleicht und gegen Rechtsbrecher mit kollektiven Massnahmen vorgeht. Es besteht die Chance eines friedlichen Europas, nicht völlig ohne Konflikte, aber charakterisiert durch den Ausschluss von Krieg innerhalb eines immer grösser werdenden Gebiets. Wir haben die historische Möglichkeit, in Europa Strukturen und Kooperationsformen zu

schaffen, die Stabilität, Frieden und Freiheit auf dem ganzen Kontinent gewährleisten und dieses System nach und nach auf andere Teile der Welt auszudehnen.

Andererseits kommen mit dem Zerfall alter Machtverhältnisse bisher unterdrückte oder neue Konflikte und damit Instabilität zum Vorschein. Einige Umstände, wie etwa die Hilflosigkeit Europas gegenüber dem Drama in Jugoslawien, die Unsicherheiten angesichts der Entwicklungen in den ehemaligen Sowjetrepubliken, die Ohnmacht gegenüber dem Regime in Irak trotz des militärischen Sieges, zeigen mit aller Deutlichkeit, welcher weiter Weg zu einem "gemeinsamen Haus Europa" und einer "neuen Weltordnung" noch zurückzulegen ist. Durch den Zerfall der alten Machtverhältnisse entsteht Raum für neue Spannungsfelder. Bisher unterdrückte Konfliktpotentiale treten an die Oberfläche. Bürgerkriege, Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Massenemigration, Umweltzerstörung, wirtschaftliches Elend stellen Europa und die Welt vor neue Aufgaben. Der Wandel der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen verlangt Änderungen in der Organisation politischer und militärischer Sicherheit. Der Prozess der europäischen und globalen Umgestaltung hat erst begonnen. Die Macht wird neu verteilt. Neue Akteure treten auf. Neue Abhängigkeitsverhältnisse und Gefahren entstehen. Das Umfeld ist sicherer, aber auch ungewisser geworden. Während einer längeren Uebergangsphase muss mit Unsicherheit und Instabilität gerechnet werden. Wir befinden uns in einer Phase des anhaltenden und grundlegenden Wandels.

Als Folge des veränderten Umfeldes stellt sich auch die aussenpolitische Situation unseres Landes **völlig neu dar**. Konstanten, auf denen die Schweiz ihre Aussen- und Innenpolitik während Jahrzehnten aufgebaut hat, sind von heute auf morgen verschwunden. Europa befindet sich in einer Phase fundamentaler Umstrukturierung. Die Stellung der Schweiz in diesem Europa ist heute eine andere als gestern. Die Schweiz, ihre Aussenpolitik und damit ihre Neutralität müssen sich auf die neuen Rahmenbedingungen ausrichten und sich anpassen, sonst laufen wir Gefahr, im Europa von morgen unsere nationalen Interessen nur mehr ungenügend wahrnehmen zu können.

#### IV. Zu den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik

Die Schweiz ist Teil der Staatengemeinschaft. In ihr hat sie die nationalen Interessen zu wahren und ein möglichst grosses Mass an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu sichern. Zu diesem Zweck formuliert sie in ihrer Aussenpolitik die Ziele und Prinzipien, die sie in der internationalen Ordnung wahren und gegenüber und in Zusammenarbeit mit anderen Staaten durchsetzen will. Aussenpolitik ist dabei in erster Linie **Interessenpolitik**. Die Schweiz strebt - wie alle anderen Staaten der Welt - mit ihrer Aussenpolitik an, ihre spezifischen nationalen Interessen, Wünsche und Absichten durchzusetzen. Dies schliesst solidarisches Verhalten und internationale Zusammenarbeit ein, wo es um die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und die Erhaltung von Frieden und Wohlfahrt geht. Dabei lassen sich mehr und mehr Aussen- und Innenpolitik nicht mehr trennen. Die fast alle Sachbereiche betreffende Verflechtung der modernen Staatenwelt macht eine eindeutige materielle Unterscheidung unmöglich. Grundsätzlich kann jedes einer innerstaatlichen Regelung zugängliche Sachgebiet zum Gegenstand der auswärtigen Beziehungen werden. Früher rein innenpolitische Belange erhalten vor allem, wo es um Problembewältigung geht, internationalen Charakter. Finanz-, Sozial-, Flüchtlings-, Umweltschutz-, Verkehrspolitik rufen nach grenzüberschreitenden Lösungen und haben aussenpolitische Komponenten. Innen- und Aussenpolitik stehen in Wechselwirkung. Aussenpolitik betrifft jeden Einzelnen.

Aussenpolitik muss sich an langfristigen Zielen und verlässlichen Maximen orientieren, will sie Durchschlagskraft gewinnen und Erfolge erzielen. Diese Ziele und Maximen müssen von Zeit zu Zeit an das wechselnde aussenpolitische Umfeld angepasst werden. Vor dieser Aufgabe stehen gegenwärtig Bundesrat, Bundesversammlung und Schweizer Volk. Es kann nicht Aufgabe des vorliegenden Papiers sein, die aussenpolitischen Ziele und Mittel der Schweiz detailliert und mit der je nach Entwicklung des aussenpolitischen Umfeldes notwendigen Differenziertheit aufzuzeigen. Ein derart umfassendes Konzept der Aussenpolitik für das ausgehende 20. Jahrhundert wird der Bundesrat der Bundesversammlung im Jahre 1992 oder 1993 selbst vorlegen, wie er in Beantwortung von mehreren parlamentarischen Anfragen in Aussicht gestellt hat. Im folgenden genügt es, die grundsätzlichen Leitlinien der Schweizer Aussenpolitik der nächsten

Jahre aufzuzeigen, soweit sie zur Beurteilung der Neutralitätsproblematik notwendig erscheinen.

Die grundlegenden Zielsetzungen unserer Aussenpolitik sollen in Zukunft bilden:

- die Wahrung des nationalen Interesses und die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Masses an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung durch internationale Mitbestimmung;
- die Wahrung und Förderung des Friedens in Freiheit, der Sicherheit und Stabilität in Europa und in der Welt unter Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- die Förderung der Wohlfahrt mittels Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Lebensbedingungen der Menschen in der Schweiz und in aller Welt.

#### 1. Unabhängigkeit und Selbstbestimmung

Unsere Bundesverfassung von 1874 statuiert in ihrem Artikel 2 als eines der hauptsächlichen Ziele des Bundes die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen". Diese Bestimmung, die dem Selbstverständnis eines souveränen Nationalstaates des 19. Jahrhunderts entspricht, reflektiert das jahrhundertelange Ringen der Schweiz um Erlangen und Bewahren ihrer Unabhängigkeit und Freiheit **gegen** ein durch mannigfache Interessengegensätze und Kriege zwischen Grossmächten geprägtes Europa. Die Genese der Schweiz war der Kampf um Unabhängigkeit und Freiheit in einem unstabilen, konfliktträchtigen, oft feindlichen Europa. Gegenüber diesem Umfeld erwies sich eine vorsichtige, zurückhaltende, auf die Neutralität abgestützte Aussenpolitik mit dem Unabhängigkeitsziel als zweckmässig. Heute erscheint diese Ausrichtung als zu eng. Europa und die Welt sind zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammengerückt, der auch wir untrennbar angehören. Der klassische Ausgangspunkt der antagonistischen Nationalstaaten hat an Gewicht verloren. Unabhängigkeit ist in einem neuen Sinn zu verstehen.

Wegen der umfassenden internationalen Verflechtung wird die Autonomie und der Handlungsspielraum jedes Staates eingeschränkt. Seine

Unabhängigkeit wird relativiert, seine Möglichkeiten zur reinen Selbstbestimmung eingeschränkt. Aussenpolitisches Ziel des Einzelstaates kann daher nur die Wahrung eines **möglichst grosses Masses** an Unabhängigkeit sein. Er muss anstreben, sich möglichst grosse Handlungsspielräume offen zu halten und diese gemäss eigener Option auszufüllen. Dieses Ziel verwirklicht er in zunehmendem Masse durch die Lösung gemeinsamer Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Staaten, d.h. durch Mitbestimmung auf internationaler Ebene. Unabhängigkeit und Selbstbestimmung sind nicht gegen das Ausland, sondern **zusammen**, im Verbund mit dem Ausland zu erreichen. Unsere Aussenpolitik muss auf **Mitverantwortung** und **Mitbestimmung** ausgerichtet sein.

Darüber hinaus umfasst das Unabhängigkeitsziel in einem zeitgemässen Verständnis einerseits die Aufrechterhaltung der völkerrechtlichen Souveränität, d.h. der Anerkennung der Schweiz als eigenständiges, formell gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft, dessen innere Verhältnisse vor zwangsweiser Einmischung von aussen grundsätzlich geschützt sind. Andererseits heisst Unabhängigkeit, dass die Schweiz eigenständig darüber entscheidet, ob und in welchem Masse sie sich internationalen Kooperations- und Integrationsbestrebungen anschliesst. Insoweit die Schweiz diesen Schritt unternimmt, bedeutet Unabhängigkeit internationale Mitbestimmung.<sup>17</sup> So verstanden bleibt Unabhängigkeit weiterhin ein angemessenes Ziel unserer Aussenpolitik.

Dem Bedeutungswandel des Unabhängigkeitsziels muss die schweizerische Aussenpolitik vor allem in europapolitischer Hinsicht Rechnung tragen. Hier wird nicht die Zuwendung unseres politischen Interesses auf die Innenpolitik und die Verfestigung des Besonderen und Eigenen zur grösstmöglichen Erhaltung unserer Selbstbestimmung führen. Vielmehr müssen wir versuchen, Europa **mitzugestalten** und die Werte, die zur Gründung und zum jahrhundertelangen Bestand unserer Willensnation beitragen, von uns als sinnstiftende Elemente in eine europäische Gesamtordnung einzubringen und dort weiterzuentwickeln. Insbesondere muss die Schweiz dem **europäischen Integrationsprozess**, in den sie aufgrund ihrer Lage, ihrer Geschichte, ihrer Wirtschaft und Kultur unausweichlich miteinbezogen ist, offen gegenüberstehen. Sie muss eine Vertiefung und Erweiterung ihrer Beziehungen zur EG, die uns in Kürze

<sup>17</sup> Vgl. WALTER KÄLIN/ALOIS RIKLIN, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, Sondervorabdruck für: "Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik", Ziffer 3.1.1., Bern 1992

vollständig umschliessen wird und welche die Hauptachse der europäischen Neuordnung bildet, in einer Weise anstreben, die ihr eine möglichst effiziente Mitwirkung bei der Ausgestaltung des europäischen Umfeldes ermöglicht. Die Schweiz muss bereit sein, der EG beizutreten, wenn nur dadurch die Gesamtinteressen und Mitgestaltungsmöglichkeiten unseres Landes gewahrt werden können. Bei einem Beitritt muss sich aber die Schweiz klar darüber sein, welche Politik sie innerhalb der EG zu verfolgen gedenkt. Als grundsätzliche Zielsetzungen sollte sie sich in enger Anlehnung an ihre nationalen Grundwerte für eine demokratische, rechtsstaatliche, föderalistische, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete, marktwirtschaftliche, ökologische und friedfertige Gemeinschaft einsetzen.<sup>18</sup> In einem so ausgestalteten Gebilde könnte die Schweiz durch Mitbestimmung ein grosses Mass an Selbstbestimmung aufrechterhalten.

## 2. Frieden und Sicherheit

Eines der wesentlichen Ziele unserer Aussenpolitik muss auch in Zukunft die Wahrung des Friedens und der Sicherheit in Europa und der Welt sein. Es gilt, Kriege von der Schweiz fernzuhalten; es muss verhindert werden, dass unser Land in Kriege hineingezogen wird. Die Schweiz soll bei der Reduktion von Spannungen in anderen Regionen mitarbeiten und zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten beitragen. Zu diesem Zweck sind die auf Frieden und Sicherheit ausgerichteten Aktivitäten der Aussenpolitik entsprechend zu verstärken. Die Schweiz soll eine aktive **Friedenspolitik** führen.

Im Vordergrund steht der schweizerische Beitrag zur Gestaltung einer soliden **gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung**. Die Schweiz muss initiativ beim Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsstruktur mitwirken, sich für umfassende Sicherheitsverhandlungen einsetzen, konstruktiv an Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen teilnehmen und kreativ Methoden und Instrumente zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten fördern. Die Solidarität der Schweiz muss sich dabei vor allem in ihrer Kooperation mit den der Friedenssicherung dienenden Gremien der KSZE, des Europarates und der EG ausdrücken. Den "neuen" Bedrohungsrisiken muss die Schweiz in einer Sicherheitspartnerschaft mit

<sup>18</sup> Zu den Leitprinzipien unserer EG-Integrationspolitik vgl. DANIEL THÜRER, Verfassungsrechtliche Leitprinzipien der Europäischen Integrationspolitik der Schweiz - Eine Skizze, in: Aussenwirtschaft, 46, 1991, S. 519ff.



ihren Nachbarn begegnen. Ferner muss sie aus Solidarität und eigenem sicherheitspolitischem Interesse zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsolidierung und zur weiteren Festigung von Demokratie und Rechtsstaat in **Ost- und Mitteleuropa** sowie den Nachfolgestaaten der UdSSR beitragen und den wirtschaftlichen Reformprozess in diesen Ländern unterstützen.

Wesentliche Maxime unserer Friedenspolitik soll unsere **Disponibilität** bleiben, d.h. unsere Verfügbarkeit zur Leistung von Guten Diensten aller Art und zur Teilnahme an friedenserhaltenden Aktionen. Damit verwirklichen wir die nach aussen aktive Komponente unserer Sicherheitspolitik und leisten einen direkten Beitrag zur Eindämmung oder Lösung internationaler Konflikte. Zugleich schaffen wir uns Wohlwollen und Akzeptanz, was bei der Vertretung unserer Interessen in anderen Bereichen von Bedeutung sein kann.

### 3. Förderung der Wohlfahrt

Im Blick auf die Förderung der Wohlfahrt bleibt ein wichtiges Ziel unserer Aussenpolitik die Sicherung und Stärkung unserer wirtschaftlichen Stellung in der Welt. Zu diesem Zweck ist es unumgänglich, dass die Schweiz auf die eine oder andere Weise eine möglichst umfassende Integration in den Markt der EG erreicht. Sollten Volk und Stände den Beitritt zum EWR oder zur EG ablehnen, muss die Schweiz ihren wirtschaftlichen Einbezug in diese Gemeinschaft auf anderem Wege versuchen.

Trotz einer geographisch bedingten Konzentration auf Europa dürfen wir die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Schweiz in den Ländern ausserhalb Europas, insbesondere in Nordamerika, in Japan, in den führenden Nationen Asiens und in Lateinamerika, nicht vernachlässigen. Zu diesem Zweck soll die Schweiz ihre Präsenz in diesen Staaten aufrechterhalten und ihre Beziehungen mit den politisch und wirtschaftlich wichtigen USA und Japan intensivieren. Sie soll zur Stärkung und Fortentwicklung der weltwirtschaftlichen Kooperationssysteme, wie namentlich des GATT, beitragen und sich für den freien Marktzugang von Waren und Dienstleistungen einsetzen.

Mit dem Ziel der Förderung unserer Wohlfahrt eng verbunden ist das Ziel einer **Verbesserung der Lebensverhältnisse in aller Welt** und der Verminderung der Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen der Welt. Die Schweiz soll zum Aufbau einer gerechteren und damit stabileren Welt beitragen. Zu diesem Zweck soll sie - nicht zuletzt aus eigenem politischem, wirtschaftlichem, sozialem und ökologischem Interesse - ihre Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gezielt fortsetzen. Sie muss die eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer, durch Reformen einen Weg aus der Krise zu finden, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern sowie menschliches Leid zu lindern, mit angemessenen Mitteln unterstützen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die **internationale Migration und die Flüchtlingsbewegungen** mit ihren vielfältigen Auswirkungen auf die Schweiz. Hier gilt es, die Ursachen der Migration in den Herkunftsländern durch eine gezielte Politik anzugehen und dadurch den Wanderbewegungen vorzubeugen. Zu diesem Zweck soll die Schweiz im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe auch die Massnahmen zur Förderung demokratischer Verhältnisse und der Achtung der Menschenrechte in den Ursprungsländern verstärken. Im weiteren soll die Schweiz an internationalen Bestrebungen zum **Schutz der Umwelt**, zur Lösung grenzüberschreitender ökologischer Probleme und allgemein zum Schutz der menschlichen Lebensgrundlage mitwirken.

## V. Neutralität und Sicherheit

Wie unsere Zielsetzungen im auswärtigen Bereich müssen auch unsere aussenpolitischen Instrumente darauf überprüft werden, ob sie sich angesichts der neuen aussenpolitischen Parameter noch als zweckmässig für die Verfolgung der schweizerischen Interessen erweisen oder ob sie angepasst oder gar durch andere Mittel ersetzt werden müssen. Der Bundesrat hat in verschiedenen Bereichen diese Neuausrichtung bereits in die Wege geleitet. Insbesondere hat er den Beitritt der Schweiz zur EG und die schweizerische Beteiligung am Aufbau einer neuen europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung zu primären Aufgaben der schweizerischen Aussenpolitik erklärt. Innerhalb dieser Neukonzeption muss auch die Frage beantwortet werden, ob die Neutralität im heutigen Europa noch ein geeignetes Mittel zur Wahrung unserer nationalen Interessen bildet.

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Neutralität bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen, also auf Grundsituationen der Unsicherheit. Vorwiegend hier hat sie als aussenpolitische Maxime ihren Sinn. Sie ist für einen Staat eine zweckmässige Haltung, wenn er in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die er verwickelt werden könnte. Wo er keine oder kaum mehr derartige militärische Konflikte und Spannungen erwartet, wo er anderen Bedrohungen ausgesetzt ist oder wo wirksamere alternative Sicherheitssysteme zur Verfügung stehen, hat die Neutralität keine Funktion mehr und wird obsolet. Die Frage, ob die Schweiz ihre Neutralität aufrechterhalten oder ob sie ohne Schaden für ihre eigene Sicherheit darauf verzichten kann, hängt in erster Linie davon ab, in welcher sicherheitspolitischen Richtung sich unser europäisches Umfeld weiterentwickelt und ob sich neue tragfähige Sicherheitsordnungen bilden. Die Frage nach der Zukunft unserer Neutralität ist zugleich die **Frage nach der Zukunft Europas**. Zwei diametrale Zukunftsbilder sind denkbar:

- a) **Das Europa der Kooperation:** Je stabiler, friedlicher und sicherer unser Kontinent wird, je mehr Europa zusammenwächst und je mehr militärische Konflikte hier unmöglich werden, je mehr sich wirksame neue Sicherheitsstrukturen entwickeln, desto weniger relevant wird die schweizerische Neutralität sein, desto eher können wir darauf verzichten und desto grösser wird unser aussenpolitischer Handlungsspielraum werden. Wenn Europa eine friedliche, sichere Einheit bildet, in welcher eine tragfähige Sicherheitsordnung kriegerische Konflikte präventiv verhindert oder effiziente Eingreifinstrumente bereit hält, um Aggressionen zu bekämpfen, so verliert unsere Neutralität ihre Funktion und Relevanz für Europa, aber auch für die Schweiz. Wo keine kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen anderen Staaten mehr möglich sind, braucht es keine Neutralität mehr, um zu verhindern, dass unser Land in einen Konflikt verwickelt wird. Wo keine machtpolitische Konfrontation besteht, bedarf es keines Neutralen, der das Gleichgewicht zu wahren hilft. Wo Staaten sich nicht mehr in Antagonismus gegenüber treten, wo ihre Beziehungen vielmehr durch umfassenden Dialog und Kooperation geprägt sind, bedarf es keiner Vermittlung durch einen Neutrale. Wo keine Grossmachtsinteressen aufeinanderprallen, wo die Schweiz kein militärisches Schlüsselgelände mehr sichert, fällt die geopolitische Rechtfertigung der Neutralität dahin. Wo militärische Uebergriffe auf unser Territorium ausgeschlossen sind, verliert die

bewaffnete Neutralität ihren Sinn. Wo es nicht mehr Kriege, sondern Krisen und "neue" Bedrohungsformen sind, denen die Europäer gemeinsam handelnd entgegentreten müssen, wenn das Schwergewicht nicht auf Konfliktaustragung, sondern auf Konfliktverhütung liegt, ist das Neutralitätsdenken überholt. Wo ein wirksames Sicherheitssystem der Schweiz und ihren Bürgern gleichviel Sicherheit bietet wie die Neutralität, ist dieses Instrument hinfällig. Kurzum: In einem derartigen Europa der Kooperation ist die schweizerische Neutralität obsolet. Sie dient nicht mehr den Interessen unseres Landes, sondern behindert unsere Aussenpolitik. Sie muss durch eine neue Sicherheitsstrategie abgelöst werden.

- b) **Das Europa der Konfrontation:** Je unstabiler und konfliktüberzogener sich Europa entwickelt und je weniger alternative Sicherheitsstrukturen wachsen, desto wichtiger kann unsere Neutralität wieder werden. Wenn es auf unserem Kontinent zu kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Staaten kommen kann und wenn es nicht gelingt, durch eine europäische Sicherheitsstruktur oder andere Massnahmen militärische Konfrontationen zu verhindern, so kann unsere Neutralität ihre Funktion und Bedeutung sowohl für Europa als auch für die Schweiz behalten. Wo nach wie vor klassische militärische Konflikte möglich sind, ist die bewaffnete Neutralität eine vielfach erprobte, bewährte Option, welche dazu beitragen kann, die Schweiz aus diesen Konfrontationen herauszuhalten. Wo Instabilität herrscht, bleibt unser Land dank der bewaffneten Neutralität ein verlässlicher, berechenbarer Stabilitätsfaktor, der keinen anderen Staat bedroht und sicherstellt, dass im neutralen Territorium kein sicherheitspolitisches Vakuum entsteht und dieses von anderen Staaten nicht zu machtpolitischen Zwecken missbraucht werden kann. Wo irrationale Kriegsbegeisterung möglich ist, signalisiert Neutralität Friedenswille und Friedensliebe und macht resistent gegen Kriegslust. Wo gefährliche Konfrontationslinien verlaufen, kann Neutralität sogar für andere Staaten zu einem attraktiven, sicherheitspolitischen Status werden. Wo sich Staaten und Blöcke antagonistisch oder gar feindschaftlich gegenüberstehen, ist ein Bedürfnis nach der Vermittlungs-, Brücken- und Friedensfunktion des Neutralen vorhanden. In einem derartigen Europa der Konfrontation ist die schweizerische Neutralität ein zweckmässiges Instrument unserer Aussenpolitik und von Nutzen für den ganzen Kontinent.

## VI. Die sicherheitspolitische Lage der Schweiz

### 1. Die historische Bedrohungslage

Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen Gegebenheiten einer vergangenen Epoche herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Sie wurde in der im Zusammenhang mit dem Wiener Kongress stehenden Pariser Akte von 1815 "als im Interesse ganz Europas liegend" anerkannt, weil die Grossmächte in der schweizerischen Neutralität die Funktion sahen, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen. Denn vom 16. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts stand die Eidgenossenschaft, vor allem wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin der Alpenpässe und damit der strategisch bedeutsamen Nord-Süd-Verbindung, im Schnittpunkt der Grossmachtinteressen. Zwischen der schweizerischen Neutralität und dem europäischen Gleichgewicht waltete "eine Art Verwandtschaft und geheime Anziehungskraft"<sup>19</sup>. Die Neutralität beruhte auf einer Gleichgewichtssituation und war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt bezogen. Sie stand permanent im Zeichen der **Kriegserwartung**. Nach dem Zweiten Weltkrieg fand der jahrhundertelange Kampf rivalisierender, expansionistischer, undemokratischer Mächte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft ein friedliches Ende. Die machtpolitischen Interessen verlagerten sich von der Schweiz weg.

Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion, welche die bewaffnete schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränkterem Masse im Hinblick auf die **Ost-West-Spaltung** Europas von Bedeutung. Zusammen mit Oesterreich bildete die Schweiz einen 800 Kilometer langen Querriegel, der die NATO trennte. Vor allem im Rahmen der KSZE übte sie zusammen mit anderen neutralen Staaten eine Vermittlungs- und Brückenfunktion aus. Vierzig Jahre lang wurde im ideologisch, wirtschaftlich, militärisch und gesellschaftlich gespaltenen Europa der Nachkriegszeit der Ausbruch eines grossen Konflikts mit schrecklichen Auswirkungen für die ganze Menschheit befürchtet. Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa

<sup>19</sup> EDGAR BONJOUR, Europäisches Gleichgewicht und schweizerische Neutralität, Basler Rektoratsrede, in: ders., Die Schweiz und Europa, Basel 1958, Bd. 1, S. 13f.

und in der ehemaligen UdSSR bringen nun eine grundlegende Veränderung im strategischen Umfeld und der Rolle des Neutralen.

Das jahrzehntelange, vertraute und stabile Bedrohungsbild verschwand von heute auf morgen. Die scheinbar unveränderliche Polarität zwischen dem aggressiven Osten und dem defensiven Westen ist weggefallen. Der so homogen scheinende Ostblock ist völlig zerfallen. Im Rahmen eines Europas, in dem der Ost-West-Gegensatz überwunden ist und mehr und mehr eine umfassende Integration Platz greift, verliert die schweizerische Neutralität stark an Bedeutung. Der geostrategische Wert des neutralen schweizerischen Territoriums ist relativiert. Die von der geographischen Lage der Schweiz her bedingte Notwendigkeit der Neutralität besteht heute nur noch beschränkt; möglicherweise wird sie bald ganz wegfallen. Wo an die Stelle des vierzigjährigen Antagonismus zwischen Ost und West Zusammenarbeit und Integration treten, büsst zudem die herkömmliche Stabilisierungs-, Vermittlungs- und Friedensfunktion des Neutralen ihr Gewicht ein. Liegt daher die Neutralität der Schweiz nicht mehr im Interesse Europas? Ist die bewaffnete Neutralität als sicherheitspolitische Maxime überholt und überflüssig? Kann die Schweiz ohne Schaden für ihre eigene Sicherheit und die Sicherheit Europas darauf verzichten?

## 2. Die aktuelle sicherheitspolitische Lage

Zur Zeit hat sich die militärisch-machtpolitische Situation in Europa stark entspannt. Der einst gefürchtete Warschauer Pakt ist inexistent. Die ost- und mitteleuropäischen Armeen werden vom Westen nicht mehr als Bedrohung empfunden. Die Rote Armee musste aus den mittel- und osteuropäischen Staaten abziehen und wird auf die Nachfolgestaaten aufgeteilt. Die Nationale Volksarmee der ehemaligen DDR ist aufgelöst. Die terrestrischen Vorwarnzeiten für militärische Angriffe haben sich von wenigen Stunden und Tagen auf Wochen und Monate verlängert. Die Möglichkeit eines massiven Angriffs praktisch ohne Vorwarnzeit aus vorgeschobenen Positionen, der die Verteidigung der NATO durchschlagen würde, ist beseitigt. Breit angelegte Offensiven von Landstreitkräften in Westeuropa sind unwahrscheinlich geworden. Mögliche Konfrontationslinien haben sich weit nach Osten und in den Balkanraum verschoben. In der Rüstungskontrolle und der Abrüstung sowie den vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen werden Fortschritte erzielt. Die Truppenstärke wird abgebaut. Es eröffnen sich hoffnungsvolle

Möglichkeiten für ein **friedliches Europa in Freiheit**, an die man vor wenigen Jahren noch nicht zu denken wagte.

Die Armeen in Europa wurden aber nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin als für die Sicherung des Friedens und der nationalen Existenz notwendig erachtet und bilden das Rückgrat der nationalen Sicherheitspolitik. Es verbleiben auf unserem Kontinent Waffen in einer Grössenordnung, welche die nationalstaatlichen Bedürfnisse nach Stabilität und Sicherheit bei weitem übersteigen. Der Abbau der in Jahrzehnten angehäuften Arsenale wird viel Zeit und Geld in Anspruch nehmen. Das riesige Waffen- und Nukleararsenal der ehemaligen UdSSR stellt einen bedeutenden Unsicherheitsfaktor dar. Die Militärdoktrinen verändern sich in Richtung auf den Einsatz von hochbeweglichen, feuerkräftigen, rasch verfügbaren Streitkräften. Bei den konventionellen Waffensystemen schreitet die Modernisierung in den Bereichen Feuerkraft, Mobilität und Einsatzflexibilität voran. Viele Probleme der Vergangenheit in Ost-, Mittel-, Südosteuropa und der ehemaligen UdSSR bestehen fort und bergen die Gefahr von gewaltsamen innen- und zwischenstaatlichen Konflikten, die sich auf andere Länder auswirken können. Der Rückfall in ein machtpolitisch-militärisches Verhalten kann nicht ausgeschlossen werden. Kurzum: Der Ausbruch kriegsähnlicher Auseinandersetzungen, wenn auch mit anderer Technik, anderer Doktrin und anderen Zielsetzungen bleibt in Europa vorderhand möglich. Aber militärische Macht als ein Mittel zur Durchsetzung der nationalen Interessen im Wettbewerb der Staaten wird wohl weiterhin an Bedeutung verlieren.

### 3. Die "neuen Gefahren"

Nach der Ueberwindung der altbekannten, vertrauten Bedrohung in Form einer Ost-West-Konfrontation sind unvermittelt wiederum Gefahren aus neuen, unerwarteten oder vergessenen Richtungen aufgetaucht. Diese Bedrohungen sind schwierig vorauszusehen und viel weniger statisch. Sie haben verschiedensten Ursprung. Zum einen ergeben sich diese Gefahren aus der militärischen, wirtschaftlichen und sozialen Instabilität von Europas Osten und der ehemaligen UdSSR. Dort besteht das Risiko von regionalen Konflikten zwischen und innerhalb von Staaten, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenproblemen, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, die zu militärischen Auseinandersetzungen eskalieren und in welche die westeuropäischen Staaten involviert werden könnten. Die

Auseinandersetzungen in Jugoslawien und Aserbeidschan zeigen die bestehende Bereitschaft, schwelende Konflikte mit militärischer Gewalt zu lösen. Ferner bergen die gravierenden wirtschaftlichen Probleme all dieser Staaten mannigfaches Konfliktpotential, das sich vor allem in Form von grossen Migrationsströmen nach Westeuropa auswirken könnte.

Eine weitere Form der Bedrohung bilden regionale Mächte ausserhalb Europas, welche sich - oft unter der Herrschaft von Diktatoren oder auf der Basis eines militanten religiösen Fundamentalismus - biologische, chemische oder gar atomare Waffen und Raketentechnologie beschaffen, Formen der indirekten Kriegsführung und terroristische Methoden anwenden und damit nicht nur für ihre Nachbarn, sondern auch für Europa eine direkte Gefahr darstellen. Eine dritte Dimension bilden nichtmilitärische Gefahren, wie Umweltzerstörung, natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen, Nord-Süd-Migration, Verknappung der Rohstoffe, Ueberbevölkerung, organisiertes Verbrechen, Drogen- und illegaler Waffenhandel.

Dieses komplexe, schwer fassbare sicherheitspolitische Umfeld veranlasst den Bundesrat zu folgender Charakterisierung: "Unsere Epoche ist durch einen raschen Wandel gekennzeichnet. Niemand weiss, wie die Zukunft aussehen wird. Neben grossen Hoffnungen charakterisieren Ungewissheit und Instabilität die heutige Zeit."<sup>20</sup> Europa ist freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden.

## VII. Die europäische Sicherheitsordnung

### 1. Die bestehenden europäischen Sicherheitssysteme

In Europa bestehen mehrere Institutionen zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit. Auf den ganzen Kontinent bezogen ist die KSZE. Den Zwecken der westlichen Sicherheit dienen der Nordatlantikpakt (NATO) und die Westeuropäische Union (WEU). Ferner trifft die EG im Rahmen ihrer Europäischen Union sicherheitspolitische Absprachen. Hingegen bestehen in Ost- und Mitteleuropa ausser der KSZE keine analogen Strukturen. Der

<sup>20</sup> Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, vom 1. Oktober 1990 (Sonderdruck), S. 6; zum modernen Bedrohungsbild und seinen Auswirkungen auf die bewaffnete Neutralität vgl. ferner HANS BACHOFNER, Militärische Aspekte der Neutralität, in: Zur Diskussion gestellt: Bewaffnete Neutralität heute, Beilage zur ASMZ, Frauenfeld 1992, S. 26ff.



strategische Rückzug der ehemaligen UdSSR sowie der Zerfall des Warschauer Paktes (WAPA) hinterlassen dort ein gewisses Sicherheitsvakuum. Die ehemaligen Satellitenstaaten haben zwar die Fesseln des Warschauer Paktes abgeschüttelt, aber die Sicherheit der NATO bleibt ihnen noch verwehrt. Das Ende des Kalten Krieges hat diese Länder zu sicherheitspolitischen Waisen gemacht. Die neuen Demokratien in dieser Region fühlen sich heute vom Westen nicht mehr bedroht, sondern stehen mit diesem politisch, ideologisch und strategisch weitgehend in Einklang. Die sicherheitspolitischen Beziehungen der Staaten Mittel- und Osteuropas zu den Nachfolgestaaten der UdSSR und diejenigen des ganzen Ostens zu den westeuropäischen Ländern sind noch unklar. Eine der grossen Schwierigkeiten bei der Schaffung sicherer Strukturen in Europa besteht darin, die ehemaligen Republiken der UdSSR in einer für alle Teile annehmbaren Weise in diesen Prozess einzubeziehen.<sup>21</sup>

## 1.1. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

### 1.1.1. Der KSZE-Prozess im Überblick

Die politischen Verhältnisse in Europa, insbesondere die Beziehungen zwischen Ost und West, wurden seit den siebziger Jahren wesentlich durch die Ergebnisse des KSZE-Prozesses mitbestimmt.<sup>22</sup> Dabei handelt es sich um einen institutionalisierten Verhandlungsprozess zwischen ursprünglich 33 europäischen Staaten sowie den USA und Kanada, der mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von 1973-75 in Helsinki begann und seitdem durch Folgekonferenzen fortgeführt wird. Die am 1. August 1975 unterzeichnete Schlussakte von Helsinki enthält in den einzelnen Abschnitten, den sogenannten "Körben", Erklärungen über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten, über den Abbau der

<sup>21</sup> Vgl. zum Folgenden RICHARD E. BISSEL/CURT GASTEYGER, *The missing link - West European Neutrals and Regional Security*, Durham/London 1990; MICHAEL FAJNOR, *Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Heft Nr. 17, 1991; CURT GASTEYGER, *Osteuropas Suche nach neuer Sicherheit*, in: *Europäische Rundschau* 19, 1991, Nr. 2, S. 71ff.; CURT GASTEYGER/MADELEINE HÖSLI, *Europäische Integration und schweizerische Sicherheitspolitik: Das Dreieck EG-EFTA-Osteuropa*, Studien zur Sicherheitspolitik Nr. 1/1991, Zentralstelle für Gesamtverteidigung (Hrsg.); JAKOB KELLENBERGER, *Switzerland in the New European Architecture*, in: *Aussenwirtschaft*, 46, Jahrgang (1991), Heft III/IV, S. 299ff.; *Zur Diskussion gestellt: Bewaffnete Neutralität heute*, Beilage zur ASMZ, Frauenfeld, 1992.

<sup>22</sup> Näheres bei MARIANNE VON GRÜNIGEN, *Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und Neutralität*, in: *Zur Diskussion gestellt: Bewaffnete Neutralität heute*, Beilage zur ASMZ, Frauenfeld 1992, S. 47ff.

Konfrontation, über die friedliche Lösung von Konflikten sowie über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (Korb 1), über die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem, technologischem und Umweltgebiet (Korb 2) sowie über die Respektierung der fundamentalen Freiheiten und Menschenrechte (Korb 3). Alle Körbe waren gleichberechtigt, und die einzelnen Themen wurden nach Möglichkeit in ausgewogener Weise weiterentwickelt.

Die politischen Differenzen zwischen Ost und West verhinderten auf den Folgekonferenzen in Belgrad (1977/78) und Madrid (1980-83) spektakuläre Erfolge. Erst mit der in Madrid für 1984 bis 1986 nach Stockholm einberufenen Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) und Abrüstung in Europa (KVAE) gelangen erhebliche substantielle Fortschritte. Das dritte KSZE-Folgetreffen, das von 1986 bis 1989 in Wien tagte, konnte bereits von einem merklich günstigeren Klima zwischen Ost und West profitieren, so dass im Schlussdokument vor allem im Bereich der Menschenrechte deutliche Verbesserungen zustande kamen. 1990 unterzeichneten die Mitgliedstaaten der beiden Bündnisse NATO und WAPA das Abkommen zur Reduktion konventioneller Streitkräfte in Europa (CFE I). Die Gespräche über Truppenreduzierungen (CFE Ia) laufen in Wien weiter und sollen bis zur Nachfolgekonferenz in Helsinki 1992 abgeschlossen werden. Danach soll ein neues Mandat für die CFE-II-Gespräche nach 1992 festgelegt werden, an welchen dann alle KSZE-Staaten teilnehmen werden. Vorläufiger Höhepunkt der KSZE bildet die am Pariser Gipfeltreffen vom 21. November 1990 unterzeichnete **Charta von Paris für ein neues Europa**.

In der Pariser Charta kommt die Neuorientierung der KSZE nach der Überwindung der Ost-West-Konfrontation deutlich zum Ausdruck. Die KSZE-Staaten bekennen sich zu einem Europa der Demokratie, des Friedens, der Menschenrechte und der Einheit. Sie verpflichten sich erneut, sich jeder gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit gerichtete Androhung und Anwendung von Gewalt zu enthalten. Sie beschliessen, Mechanismen zur Verhütung und friedlichen Lösung von Konflikten zwischen den Teilnehmerstaaten zu entwickeln. Sie betonen, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf der Grundlage der Marktwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau eines prosperierenden und geeinten Europa leisten soll.

Ferner einigten sich die KSZE-Staaten in der Charta von Paris auf eine bescheidene und lockere **Institutionalisierung der KSZE**. Das Steuerungsorgan der KSZE bildet in erster Linie der einmal jährlich tagende Rat der Aussenminister, dessen Treffen jeweils durch einen Ausschuss hoher Beamter vorbereitet wird. Dieser Ausschuss kann selbständig aktuelle Fragen prüfen und sie dem Rat als Empfehlung zuleiten. Zur administrativen Unterstützung dieses Rates wurde in Prag ein KSZE-Sekretariat gebildet. Die Staats- und Regierungschefs sollen künftig alle zwei Jahre zusammentreffen. Im weiteren wurde in Wien ein Konfliktverhütungszentrum geschaffen, das vor allem die militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen durchführen und den Rat beim Abbau von Konfliktgefahren unterstützen soll. Schliesslich wurde in Warschau ein Büro für freie Wahlen eingerichtet, das Kontakte und Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen ermöglichen soll. Weiter gefasste Vorschläge, z.B. eines europäischen Sicherheitsrates oder eines Rates für Zusammenarbeit, fanden indessen keine einhellige Unterstützung der KSZE-Staaten.

An ihrem ersten Treffen in Berlin am 19./20. Juni 1991 nahmen die Aussenminister einen Konsultations- und Kooperationsmechanismus zur Krisenbewältigung an. Im Gegensatz zum bisher hochgehaltenen Konsensprinzip können 13 der damals 38 KSZE-Staaten diesen Mechanismus in Gang setzen und eine Sitzung des Ausschusses der hohen Beamten in Prag verlangen. Allerdings unterliegen Empfehlungen oder ein Entschluss dieses Gremiums zur Einberufung des Aussenministerrates wiederum dem Einstimmigkeitsprinzip. Schon zwei Wochen nach seiner Annahme wurde dieses Instrument im Falle von Jugoslawien benötigt. Ab März 1992 findet in Helsinki ein weiteres Folgetreffen statt, an dem sämtliche Themen der bisherigen drei Körbe diskutiert und wohl entscheidende Weichen für die künftige KSZE gestellt werden. Im Vordergrund wird die Stärkung der in der Charta von Paris begonnenen Institutionalisierung der KSZE stehen. Ferner ist vorgesehen, im Hinblick auf das Helsinki-Treffen die laufenden Wiener-Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und ein KSE-1A-Abkommen über konventionelle Streitkräfte abzuschliessen.

### 1.1.2. Die Rolle der Schweiz in der KSZE

Die Schweiz ist seit dessen Beginn dem KSZE-Prozess äusserst positiv gegenübergestanden und hat sich stets aktiv für den Ausbau der gesamteuropäischen und transatlantischen Zusammenarbeit im Sinne der Schlussakte von Helsinki eingesetzt. Als Prozess zwischen souveränen, unabhängigen und absolut gleichberechtigten Staaten, der auf der Grundlage des Konsensprinzipes beruht, entsprach die KSZE dem schweizerischen Leitgedanken für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Überdies hat die Schlussakte von Helsinki von 1975 in ihrem ersten Grundsatz ausdrücklich das **Recht auf Neutralität** anerkannt. Zu Recht erschien daher die KSZE von Anfang an als machtpolitisch unbedenklich und mit unserer Neutralität vereinbar. Innerhalb der KSZE engagierte sich die Schweiz in Bereichen, die ihr traditionell nahestehen. Sie setzte sich vor allem ein für die Entwicklung einer Methode zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, für den Ausbau der Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte sowie für den Schutz nationaler Minderheiten. Auf all diesen Gebieten sind noch grosse Fortschritte notwendig, wenn in Europa die Wahrung des Friedens und der Menschenrechte auf Dauer sichergestellt werden soll.

Im Rahmen der sogenannten **N+N-Gruppe** hat die Schweiz zusammen mit anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten nicht unwesentlich zum Gelingen mehrerer Folge- und Expertentreffen beigetragen. Die N+N-Staaten entwickelten sich innerhalb der KSZE allmählich zu einer dritten Gruppe, der oft die Aufgabe zukam, vermittelnd zwischen den extremen Positionen der beiden Bündnisse NATO und WAPA einen Kompromiss zu finden. Diese Funktion fand in Ost und West Anerkennung. Die Polarisierung erlaubte es den N+N-Staaten, eine über ihr wirtschaftliches und machtpolitisches Gewicht hinausgehende Rolle zu spielen.

Die Überwindung des Ost-West-Gegensatzes hat die Rolle der Neutralen in der KSZE grundlegend verändert. Je weniger sich die Staaten des Westens und des Ostens in Antagonismus gegenüberstehen, je mehr ihr Verhältnis durch Kooperation geprägt ist, desto weniger wichtig wird die herkömmliche Vermittlungs- und Brückenfunktion des Neutralen. Zwar werden immer noch Vertreter neutraler Staaten gebeten, Koordinationsfunktionen zu übernehmen. Mehr und mehr werden aber geeignete Vertreter anderer Staaten ebenfalls mit solchen Aufgaben betraut, wobei heute neben der

persönlichen Qualifikation eher das Kriterium "kleiner und mittlerer Staat" als jenes der Neutralität eine Rolle spielt. So hat die Gruppe der N+N ihren Zusammenhalt verloren. Einzelne Länder messen auch ihrer politischen Orientierung als neutrale oder nichtgebundene Staaten im neuen Europa, hauptsächlich im Hinblick auf die europäische Integration, einen geringeren Stellenwert als früher bei. Ferner hat vor allem die Jugoslawienkrise ihre Schatten auf die Gruppe geworfen, weshalb die Zusammenarbeit zurzeit eingefroren wurde.

Vieles spricht dafür, dass die neutralen Staaten zu Mitläufern in einem Prozess werden, der in den kommenden Jahren mehr und mehr von der EG dominiert wird. Trotz ihrer theoretischen Möglichkeit zur Blockierung der KSZE wegen der Notwendigkeit einstimmiger Beschlussfassung werden sie sich aus politischen Gründen einem gemeinsamen Vorgehen der "Grossen" kaum widersetzen und nicht auf der Durchsetzung eigener Standpunkte beharren. Aber auch in Zukunft wird es der Schweiz möglich sein, durch sachlich überzeugende und geschickt präsentierte Vorschläge den KSZE-Prozess und namentlich den Weg zu wirksamen gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen mitzugestalten. Zudem besteht weiterhin die Chance, dass die anderen KSZE-Staaten dann auf die Vermittlungstätigkeit eines oder aller Neutralen zurückgreifen, wenn sich eine Konsensfindung schwierig gestaltet oder eine eigentliche Konfliktsituation die Leistung Guter Dienste notwendig macht.

### 1.1.3. Zur Zukunft der KSZE

Die KSZE bildete einen wichtigen Faktor bei der Überwindung des Ost-West-Konfliktes und der Umgestaltung des europäischen Kontinents. Sie trug Wesentliches dazu bei, dass die Entwicklung im Osten von Europa verstetigt und irreversibel in Richtung auf friedliche Demokratien voranschritt. Dank der KSZE ist Europa militärisch sicherer geworden. Was ihr Prozess an vertrauensbildenden Massnahmen und Schritten zur Rüstungsreduktion gebracht hat, übertrifft alle anderen ähnlichen Bestrebungen. Selbst der bilaterale Vertrag zwischen der UdSSR und den USA über die Verschrottung der Mittelstreckenwaffen (INF) wäre ohne ihre Vorarbeit kaum denkbar gewesen. Ein besonderer Vorteil der KSZE besteht darin, dass im Gegensatz zur EG und zur WEU neben allen europäischen Staaten auch die USA und Kanada in diesem Gremium integriert sind. Die Beteiligung der USA und Kanada hat massgeblich zu den in der

Vergangenheit erzielten Erfolgen der KSZE beigetragen und bleibt auch wesentlich für die Zukunft des KSZE-Prozesses.

Die KSZE bietet weiterhin einen guten Rahmen für eine gesamteuropäische Staaten-Kooperation. Sie umfasst nach Aufnahme der ehemaligen Sowjetrepubliken mittlerweile 48 Mitgliedstaaten. Überdies bleibt sie vorderhand das einzige Gremium, in dem die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Vorstösse einbringen kann. Die KSZE ist eine ausbaufähige Institution. Es bestehen berechtigte Hoffnungen, dass sie die begonnene Institutionalisierung verfeinern und zweckmässiger gestalten kann. Dadurch wird sie auch in Zukunft ihren Beitrag zur friedlichen Regelung von Regionalkonflikten und zur Krisenabwendung leisten und als Forum zur Diskussion von Abrüstung und vertrauensbildenden Massnahmen dienen können. Aber die KSZE wird auch in naher Zukunft noch **kein Garant** europäischer Sicherheit sein können. Sie bietet weder Schutz vor der traditionellen militärischen Bedrohung noch gegenüber den neuen Gefahren. Wie der Jugoslawien-Konflikt deutlich gemacht hat, fehlen der KSZE wirklich griffige Instrumente, um eine Konfliktlösung gegen den Willen eines Staates durchzusetzen. Ihr Verfahren ist noch zu schwach und zu umständlich. Sie arbeitet auf der Grundlage des Konsens, so dass ihre Mechanismen nur funktionieren können, wenn der beteiligte Staat selbst an einer Lösung interessiert ist und dabei mitwirken will. Sie kann einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer keine Beschlüsse aufoktroieren. Es besteht die Gefahr, dass ihre Weiterentwicklung zu einem tragfähigen Friedens- und Sicherheitssystem daran scheitert, dass sie in ihrer Zusammensetzung zu umfangreich und zu vielgestaltig ist.

## 1.2. NATO (North Atlantic Treaty Organisation)

Im Bereich der westeuropäischen Verteidigung ist nach wie vor die 1949 unter dem Eindruck einer immer bedrohlicheren Vorherrschaft in Osteuropa gegründete NATO das tragende Bündnis. Die 16 Vertragsparteien sichern sich darin zu, dass sie im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen einen von ihnen in Europa einander militärischen Beistand leisten werden. Die NATO wird durch den Nordatlantikrat als oberstem Organ sowie gemeinsame NATO-Kommandostäbe geleitet. Aufgaben der NATO sind neben der operativen Verteidigungsplanung und -leitung sowie der Streitkräfteplanung insbesondere auch die Führung eines transatlantischen und europäischen Dialogs über Sicherheit sowie die Verbesserung der politischen

Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Abrüstungs- und Rüstungskontrolle. Für viele westeuropäische Staaten wird die NATO mit ihrer transatlantischen Komponente bis auf weiteres als der beste Garant für ihre Sicherheit und für die europäische Stabilität erscheinen. Sie hat sich während vier Jahrzehnten bewährt und Westeuropa vor Kriegen geschützt. Sie scheint auch am ehesten geeignet, die Abwehr von militärischen Bedrohungen sicherzustellen, weil die gemeinsamen operativen Verfahren, die militärische Struktur mit ihrer Verbindung von nationalen und internationalen Befehlssträngen, die Standardisierung ihrer Nachrichtenverbindungen und die Erfahrungen regelmässiger multinationaler Übungen die Streitkräfte von NATO-Ländern befähigen, effektiv zusammenzuwirken. Ferner symbolisiert das Bündnis die amerikanische Verpflichtung für Europa. Für jene, die aus strategischen Gründen für eine fortgesetzte Einbeziehung der USA in die europäische Sicherheit eintreten, ist die NATO die beste Gewähr dafür, dass die USA weiterhin eine "europäische Macht" bleiben.

Auch gewisse mittel- und osteuropäische Staaten betonen die grosse Bedeutung der NATO für die künftige Sicherheit in Europa. Polen, Ungarn und die CSFR wünschen ihr beizutreten. Die NATO selbst hat 1990 und 1991 mehrfach deutlich gemacht, dass sie nicht an einer Verschiebung ihrer militärischen Grenzen nach Osten interessiert sei und eine Aufnahme zentraleuropäischer Mitglieder derzeit nicht in Frage komme. Nach dem Zerfall der UdSSR hat sie jedoch - neben ihrem weiterhin vorrangigen Charakter als Verteidigungsbündnis - ihre **politische** Dimension stark ausgebaut. Sie versucht, über ihre Bündnisgrenzen hinaus in Europa stabilisierend zu wirken. Um einen engeren Kontakt mit den neuen Demokratien in Ost-Mitteleuropa und der ehemaligen UdSSR sicherzustellen, hat sie Ende 1991 den **Nordatlantischen Kooperationsrat** ins Leben gerufen. Dieser Rat ist ein gemeinsames Forum für Konsultation und Zusammenarbeit in politischen und sicherheitspolitischen Fragen, die mit der Zeit stärker institutionalisierte Züge annehmen soll.

Es ist noch zu früh, um beurteilen zu können, ob die NATO zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation ausgebaut werden kann. Innerhalb und ausserhalb der NATO wenden sich viele Stimmen gegen eine derartige Rolle des Bündnisses. Auf der einen Seite befürchtet man bei einer Erweiterung den Verlust der inneren Kohärenz und Schlagkraft

der NATO. Auf der anderen Seite hält man das Bündnis für ein Instrument des Kalten Krieges, das nach dem Wegfall des WAPA obsolet sei und ein blosses Mittel für die Bevormundung Europas durch die USA darstelle.

### 1.3. Europäische Gemeinschaft (EG)

#### 1.3.1. Die Europäische Union

Mit der Umsetzung der schon in der Zwischenkriegszeit formulierten Idee der "Vereinigten Staaten von Europa" wurde nach dem Zweiten Weltkrieg auf verschiedenen Wegen begonnen. Ein wichtiger Integrationsschritt bildete 1951 die Unterzeichnung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder Montan-Union). Durch diese festgefügte Organisation sollte die wirtschaftlich rasch wiedererstarbte Bundesrepublik Deutschland eingebunden und der Frieden dadurch gesichert werden, dass eine einseitige Verfügung über kriegswirtschaftliche Schlüsselindustrien verunmöglicht wurde. Die nächsten Schritte hätten in der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sowie einer Europäischen Politischen Gemeinschaft bestehen sollen. Diese Integrationspläne scheiterten jedoch am Widerstand der französischen Nationalversammlung. Die sechs Mitgliedstaaten der Montan-Union beschlossen in der Folge, ihre politischen Zielsetzungen nicht mehr auf direktem Wege, sondern auf dem Umweg über die Verschmelzung ihrer nationalen Volkswirtschaften zu verfolgen. Am 25. März 1957 wurden mit den Verträgen von Rom die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) gegründet. Diese Europäischen Gemeinschaften wurden unter anderem durch die Errichtung eines Gemeinsamen Agrarmarktes (1962), den Fusionsvertrag (1967) und die Schaffung eines Europäischen Währungssystems (1979) intensiviert.

Die wirtschaftliche Integration der beteiligten europäischen Staaten hatte von allem Anfang an den Zweck, die Grundlagen für einen immer engeren politischen Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen. Diese in unterschiedlicher Form immer wieder bekräftigte **politische Finalität** der EG fand ihren Ausdruck insbesondere auch in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987, worin unter anderem die Gründung einer Politischen Union in Aussicht genommen wurde. Die Erstarbung der aussenpolitischen Stellung der Gemeinschaft infolge der



gesamteuropäischen Umwälzungen hat die Vorbereitungen der Zwölf für die Schaffung dieser Union beschleunigt. Ende 1990 beschloss der Europäische Rat in Rom, bis Ende 1991 einen entsprechenden Vertrag auszuarbeiten, welcher als Ergänzung zur gleichzeitig geplanten Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion die Grundlage für eine gemeinsame, kohärente Aussenpolitik der EG unter Einbezug der Sicherheitsfragen dienen sollte. Den Sicherheitsfragen kam insofern eine besondere Aktualität zu, als sich mit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts eine Neuordnung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa aufdrängt und das neue Bedrohungsumfeld mit seinen komplexen, die Abwehrmöglichkeiten des Einzelstaates unterlaufenden Gefahren eine stärkere Kooperation notwendig macht. Überdies hat die Golf- und die Jugoslawienkrise deutlich gemacht, dass die EG über ungenügende Strukturen verfügt, um ihre Interessen auch sicherheitspolitisch wirksam geltend zu machen.

Im **Vertrag über die Europäische Union**, den der Europäische Rat am 11./12. Dezember 1991 in Maastricht gutgeheissen hat, setzen sich die Zwölf eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zum Ziel, die über eine systematische Zusammenarbeit und Durchführung gemeinsamer Massnahmen erreicht werden soll. Es wird vereinbart, dass bei jeder aussen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung sich die Mitgliedstaaten gegenseitig unterrichten und sich im Rat aufeinander abstimmen sollen, um sicherzustellen, dass ihr kombinierter Einfluss durch konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt. Nach einem klar vorgegebenen Verfahren können auch gemeinsame Aktionen durchgeführt werden, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind. Lediglich vier Aktionsfelder sollen aber ab 1993 einer Gemeinschaftskompetenz auf der Grundlage von Mehrheitsbeschlüssen unterworfen werden, nämlich

- der KSZE-Prozess
- die Politik der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa, einschliesslich vertrauensbildender Massnahmen
- Fragen der Nichtverbreitung von Kernwaffen

- wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit, im besonderen Kontrolle des Transfers von Rüstungstechnologie nach Drittländern und Kontrolle von Waffenexporten.

Die WEU wird zur Verteidigungskomponente der Union, wobei sie aber gleichzeitig als europäischer Pfeiler der NATO gestärkt werden soll.

Es ist zum heutigen Zeitpunkt noch zu früh, um die Tragweite der Maastrichter Beschlüsse voll zu ermessen. Deutlich fällt auf, dass die aussen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der Union einstweilen weniger weit reichen als dies einige EG-Mitgliedstaaten gewünscht hatten. Überdies entscheidet die Union über die meisten dieser Fragen bis auf weiteres einstimmig, also im Sinn einer zwischenstaatlichen und nicht supranationalen Zusammenarbeit. Die **Verteidigung** und damit der traditionelle Kern der Sicherheitspolitik bleibt vorläufig von der Zusammenarbeit ausgenommen. Ein allfälliger späterer Einschluss in die Gemeinschaftskompetenzen wird durch eine Revisionsklausel im Unionsvertrag sichergestellt, bedürfte aber erneut der Einstimmigkeit und Ratifikation durch alle EG-Mitglieder. Einige EG-Mitgliedstaaten sind nach wie vor nicht bereit, auf zentrale Bereiche der staatlichen Souveränität, wie vor allem die Verteidigung, zu verzichten und eine Entscheidung darüber auf eine supranationale Ebene zu verlagern.

Die "europäische Verteidigungsidentität" ist daher noch nicht zustande gekommen. Die Erfahrungen von Maastricht lassen ein sehr behutsames Vorgehen der Gemeinschaft erwarten. Es ist nicht anzunehmen, dass die Integrationsvorstellungen der EG noch in diesem Jahrtausend zu supranationalen Strukturen mit verteidigungspolitischen Kompetenzen der Union führen werden. Trotzdem wäre es unklug, den aussen- und sicherheitspolitischen Einfluss, welche die Gemeinschaft schon heute ausübt, zu unterschätzen. Der Erfolg der auf Frieden und Machtbeschränkung ausgerichteten Integrationsidee, ihr wirtschaftliches Potential sowie die schon heute bestehende enge aussenpolitische Abstimmung machen die EG zum Zentrum der neuen europäischen Architektur. Das Hineinwachsen der zwölf Mitgliedstaaten in die Rolle einer aussen- und sicherheitspolitisch einheitlich handelnden Staatengemeinschaft ist ein Prozess, der noch Jahrzehnte dauern wird. Noch auf längere Zeit werden die einzelnen Mitgliedstaaten neben der Politischen Union ein gewisses aussen- und sicherheitspolitisches Profil

wahren, auch wenn der Trend zur Abstimmung in zentralen, Europa als solches herausfordernden Fragen unverkennbar und wohl irreversibel ist. Über kurz oder lang ist die Möglichkeit gegeben, dass sich die EG zu einem ganz Europa umfassenden, tragfähigen Sicherheitssystem entwickelt.

### 1.3.2. Die Erweiterung der EG

Von ihrer Anlage her hatte die EG seit ihrer Gründung einen gesamteuropäischen Anspruch, der lediglich wegen des Eisernen Vorhangs und seinen Auswirkungen in der Praxis nicht umgesetzt werden konnte. Nach wie vor sind "alle Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen", aufgerufen, "sich diesen Bestrebungen anzuschliessen" (Präambel des EG-Vertrages). Auch der Vertrag über die Europäische Union sieht vor, dass jeder europäische, demokratische Staat Mitglied werden kann. Der Kreis der Länder, die ein EG-Beitritts-gesuch deponiert haben, wächst ständig (Türkei 1987, Oesterreich 1989, Malta, Zypern 1990, Schweden 1991). Vieles deutet darauf hin, dass 1992 Finnland ein Beitritts-gesuch einreichen wird. Andere Staaten Mittel- und Osteuropas werden folgen.

Inwieweit aber die EG als westliche Hälfte des gemeinsamen europäischen Hauses nach Osten ausgebaut werden kann, ist umstritten. Die Frage nach der Zukunft der EG ist heute unvermeidlich auch die Frage nach ihrer Vertiefung oder Erweiterung: Ist eine Politik der Vertiefung, d.h. des institutionellen Ausbaus der Integration der EG, oder aber eine Politik der Erweiterung, d.h. einer Neuaufnahme von Staaten der EFTA und Mittel- und Osteuropas, angezeigt? Ist beides gleichzeitig und gleichrangig machbar? Oder ist die Frage vielmehr, wie das bisher erreichte Mass an Integration in einer Gemeinschaft, die sich in den kommenden Jahren aus sicherheitspolitischen Gründen gezwungenermassen erweitern muss, gewahrt und gestärkt werden kann? Vieles spricht dafür, dass mit jeder Erweiterung der EG ihre Vertiefung und das Ziel eines Staatenzusammenschlusses mit umfassenden supranationalen Organen und Kompetenzen schwieriger zu verwirklichen sein wird. Daher erhebt sich von verschiedenen Seiten Widerstand gegen eine baldige Erweiterung der EG. Auf der anderen Seite werden Stimmen laut, die davor warnen, die jungen Demokratien im Osten Europas mit ihren komplexen Problemen lediglich mit Hilfeleistungen und lockeren Assoziationen abzuspeisen; in einem Europa, das die Trennung in Blöcke überwunden habe, dürfe nicht

der Anachronismus eines rein westeuropäischen EG-Blockes aufgerichtet werden, der sich als neue Grossmacht gegenüber seinen Nachbarn abschotte. Es wird der Ausbau der EG zu einer gesamteuropäischen Konföderation gefordert. In Maastricht wurde die EG-Kommission beauftragt, bis zum ordentlichen EG-Gipfel in Lissabon vom Juni 1992 die Frage der Auswirkungen von Erweiterungen auf die EG zu prüfen.

#### 1.4. Die Westeuropäische Union (WEU)

Die auf den Brüsseler Pakt von 1948 zurückgehende WEU dient einerseits der militärischen Selbstverteidigung ihrer Mitglieder und andererseits der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit. Ihr gehören alle europäischen Mitglieder der NATO mit Ausnahme Dänemarks und Griechenlands an, und sie wird daher auch als der "europäische Pfeiler der NATO" bezeichnet. Seit der Integration der Bundesrepublik Deutschland 1955 verlor die WEU aber stetig an Bedeutung. Sie konnte sich nicht als Institution von wirklich eigenständiger Bedeutung neben der NATO etablieren; insbesondere verfügt sie nicht über eigene militärische Strukturen. - In Ergänzung zum NATO-Kooperationsrat hat die WEU vor kurzem die Einsetzung eines Konsultativrates beschlossen, der die Kooperation mit den Staaten im Osten Europas sicherstellen soll.

Im Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Union erfährt die WEU aber eine deutliche Aufwertung. Sie wird den Beschlüssen des Europäischen Rates von Maastricht entsprechend zum integrierten Bestandteil der Europäischen Union und damit zur Verteidigungskomponente der EG. Die Europäische Union kann die WEU ersuchen, Beschlüsse und Aktionen der Union im Bereich der Verteidigungspolitik vorzubereiten und durchzuführen. Die WEU erscheint demzufolge als Instrument der EG zum Krisenmanagement in- und ausserhalb Europas und als Kern zur Verwirklichung einer von den USA unabhängigen sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EG. Es ist möglich, dass die WEU zu einem späteren Zeitpunkt in der Europäischen Union aufgeht.

## 2. Die zukünftige europäische Sicherheitsordnung

### 2.1. Übersicht

Nach den Umwälzungen von 1989 wurde eine Vielzahl von Vorschlägen für die sicherheitspolitische und wirtschaftliche Neuordnung Europas vorgelegt. Im sicherheitspolitischen Bereich lassen sich diese Organisationsvorschläge in drei Stufen unterteilen:

- 1) ein System der kooperativen Sicherheit mit einer bescheidenen Institutionalisierung,
- 2) ein System der kollektiven Sicherheit in einer gesamteuropäischen Institution,
- 3) ein System der gemeinsamen Sicherheit, das gekennzeichnet ist durch eine mittels umfassender wirtschaftlicher Integration herbeigeführte postnationale Sicherheitsordnung sowie durch stufenweise Uebertragung nationaler sicherheitspolitischer Souveränitätsrechte auf supranationale Bündnisinstanzen mit integrierten multilateralen Streitkräften.

Den im wirtschaftlichen Bereich vorliegenden Plänen zur Neuordnung liegt die Einsicht zugrunde, dass die wirtschaftliche Gesundung von Europas Osten das Fundament eines sicheren Kontinents bildet. Aus einer umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Vernetzung aller europäischen Staaten soll ein Zwang zur umfassenden Kooperation und Konzertierung entstehen und der Rückfall in eine aggressive, nationalistische Politik überwunden werden. Beispielhaft hierfür sind die Erfahrungen Westeuropas: Dank der EG ist eine Androhung militärischer Gewalt oder gar eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen EG-Mitgliedern selbst bei grossen Interessengegensätzen undenkbar geworden. Vergleichbares soll auf gesamteuropäischer Ebene erreicht werden. Vergrößernd können die Integrationspläne in vier Stufen unterteilt werden:

- 1) Assoziation der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Nachfolgestaaten der UdSSR mit der EG oder allenfalls der EFTA,
- 2) gesamteuropäische Freihandelszone mit einem Wegfall der Zölle für Industrieprodukte und sonstigen Erleichterungen im Verkehr von Waren und Dienstleistungen,

- 3) gesamteuropäische Zollunion (Annäherung an die EG-Gegenwart) mit einem gemeinsamen Aussenzoll und vollständig freiem Verkehr der Produktionsfaktoren im Inneren,
- 4) gesamteuropäische Wirtschaftsunion (Annäherung an die EG-Zukunft) mit einer gemeinsamen Währung, einem einheitlichen Steuersystem und einem harmonisierten Wirtschaftssystem.

Die Rolle, welche den bereits bestehenden sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Institutionen bei der Neuordnung Europas eingeräumt wird, hängt stark von der jeweils zugrundeliegenden Vision ab. Wer die Meinung vertritt, die EG solle sich rasch zu einem politisch und militärisch integrierten Bundesstaat einer Mehrzahl der europäischen Nationen ausweiten, räumt der KSZE eine viel geringere Rolle ein als derjenige, der die Schaffung eines umfassenden europäischen Sicherheitssystems unter Einschluss der USA und der Nachfolgestaaten der UdSSR wünscht. Wer glaubt, die NATO solle eine tragende Rolle spielen, legt weniger Gewicht auf die EG und die KSZE. Für Anhänger des Europarates wiederum könnte diese Institution viele Funktionen der KSZE übernehmen und besser erfüllen.

Zurzeit erscheint am wahrscheinlichsten, dass sich das neue europäische Haus auf mehreren Säulen aufbauen wird. Institutionen mit verschiedenartigen Aufgaben und unterschiedlichem Mitgliederkreis werden nebeneinander bestehen, sich zum Teil ergänzen und zum Teil konkurrieren. Keiner dieser Institutionen sollte zum vorneherein die Fähigkeit abgesprochen werden, in der zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung eine tragende Rolle zu spielen. Sicherheit in Europa kann vorerst wohl am besten durch ein dichtes Netzwerk verschiedener, miteinander verbundener Institutionen erreicht werden.

Vorläufig muss man sich davor hüten, in der Euphorie über die Zeitenwende von 1989 und 1991 mit allzu hohen Erwartungen die rasche Errichtung eines gemeinsamen europäischen Hauses zu erwarten. Realistisch scheint nur der Weg eines vorsichtigen, graduellen Aufbaus von staatenübergreifenden Strukturen mit allmählich wachsenden Kompetenzen. Eine den ganzen Kontinent umfassende, stabile Sicherheitsordnung wird sich nicht von heute auf morgen verwirklichen lassen.

Weil jede Prognose über die Ausgestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsordnung stark spekulativen Charakter hat, sollen in der Folge drei schematische Grundszenarien dargestellt und kurz auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität überprüft werden. Diese Szenarien widerspiegeln drei in ihrer Intensität verschiedene Entwicklungsstufen der Sicherheitsordnung.

## 2.2. System der kooperativen Sicherheit

Das erste Szenario der europäischen Sicherheitsordnung baut auf der gegenwärtigen KSZE auf. Deren zurzeit nur in Ansätzen vorhandene Institutionalisierung wird erweitert und vertieft, so dass ein tragfähiges System kooperativer Sicherheit entsteht. Darin wird letztlich die militärische Sicherheit des Einzelstaates weiterhin durch seine nationale Armee und allfällige Verteidigungsbündnisse mit anderen Staaten sichergestellt. Im militärischen Bereich werden jedoch durch starke Abrüstung und Vertrauensbildung die Gegensätze zwischen den Staaten überbrückt, insbesondere durch eine weitere Reduzierung der für Offensivoperationen besonders geeigneten Waffensysteme und der Personalstärke der Streitkräfte, eine qualitative Rüstungskontrolle, die gegenseitige Bekanntgabe von Daten betreffend Verteidigungsbudgets, Waffenproduktion und -entwicklung, ferner durch die Förderung der militärischen Transparenz in Europa im Hinblick auf Struktur und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte, die Offenlegung, Ueberwachung und Beschränkung der Produktion und der Ausfuhr von Waffen und des Transfers von Waffentechnologie. Daneben stehen Massnahmen und Mechanismen zur friedlichen Krisen- und Konfliktbewältigung zur Verfügung. Auch im nichtmilitärischen Bereich arbeiten alle Staaten eng zusammen. Folgende Strukturen stützen das kooperative Sicherheitssystem:

- Oberstes Organ des Systems bildet der Rat der Aussenminister der Teilnehmerstaaten.
- Ihm unterstellt ist der Ausschuss der Hohen Beamten. Er befasst sich mit aktuellen Problemstellungen, plant die künftigen Arbeiten und führt die Beschlüsse des Rates aus.
- Dem Rat und dem Ausschuss der Hohen Beamten steht ein Sekretariat zur Seite.

- Mindestens alle zwei Jahre tagen die Staats- und Regierungschefs und legen die prinzipiellen Richtlinien für die Entwicklung des Systems fest.
- Der Rat und der Ausschuss kann zur Bewältigung von Krisen, insbesondere bezüglich Guten Diensten, Fact-finding und Vermittlung, vom Konsensprinzip abweichen und Empfehlungen und Ratschläge auch ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten abgeben. Für die Durchführung von friedenserhaltenden Aktionen ist hingegen Konsens notwendig.
- Bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Krisenfällen, welche die Sicherheit von anderen KSZE-Staaten gefährden, wird vom Prinzip der Nichteinmischung abgerückt und auch gegen den Widerstand der politischen Führung des fraglichen Landes ein Mechanismus zur Ueberprüfung und Beilegung der Krise ausgelöst.
- Das Sicherheitssystem sieht eine institutionalisierte friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten vor.
- Die Mitgliedstaaten setzen eine parlamentarische Versammlung, z.B. aufbauend auf dem Europarat, ein. Deren Hauptaufgabe besteht in der Wahrung und Fortentwicklung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.

Dieses System der kooperativen Sicherheit ist vollauf mit der **Neutralität** vereinbar. Es basiert weitgehend auf dem Konsensprinzip und sieht keine automatischen militärischen Unterstützungspflichten vor. Die Schweiz könnte ihre militärische Unabhängigkeit aufrechterhalten. Allerdings würde ihre Armee - wie die Streitkräfte aller Mitgliedstaaten - gewissen Obergrenzen und Strukturregeln unterworfen. Solange sie aber weiterhin im Verhältnis zu den anderen Staaten über eine Armee verfügt, die sicherstellt, dass die Schweiz glaubwürdig ihre Neutralitätspflichten, insbesondere die Verteidigung ihres Territoriums gegen jeden Angreifer, erfüllen kann, *erscheint dies zulässig*. - *Nach den Umwälzungen von 1989 und 1991* wurde Neutralität sogar zu einer Option für Länder Mittel- und Osteuropas sowie ehemaliger UdSSR-Republiken. Dabei würde es sich aber wohl eher um eine faktische Neutralität ohne völkerrechtliche Verankerung handeln, die von einigen Staaten als Uebergangs- oder Durchgangsstation vor einer



näheren sicherheitspolitischen Assoziation mit bestehenden westeuropäischen Institutionen ins Auge gefasst würde.

### 2.3. System der kollektiven Sicherheit

In Europa wird ein System der kollektiven Sicherheit errichtet. Unter einem kollektiven Sicherheitssystem versteht man ein von einer universellen oder regionalen Staatengemeinschaft vertraglich begründetes System, in welchem

- die Erstandrohung oder Erstanwendung militärischer Gewalt durch einen Einzelstaat grundsätzlich verboten ist (Gewaltverbot),
- dementsprechend alle Staaten der Gemeinschaft zur friedlichen Streitbeilegung verpflichtet sind und
- zur Abwehr potentieller Aggressoren eine gemeinsame, kollektive Aktion in Form von sogenannten Zwangsmassnahmen aller rechtstreuen Mitglieder vorgesehen ist.

Zurzeit ist dieses System im Rahmen der Vereinten Nationen verwirklicht. Es ist aber denkbar, dass eine derartige Ordnung zusätzlich für den europäischen Kontinent institutionalisiert wird. Dabei müssen als Korrelat zum Gewaltverbot zwingende Mechanismen bereitgestellt werden, mit deren Hilfe sich zwischenstaatliche Konflikte und Streitigkeiten lösen und so die Eskalation zu gewaltsamen Auseinandersetzungen verhindern lassen, etwa ein Europäisches Zentrum zur friedlichen Streitbeilegung. Für den Fall, dass trotz dieser Vorkehrungen für eine friedliche Konfliktregelung eine der Streitparteien militärische Gewalt zur Durchsetzung der eigenen Interessen anwendet oder der Frieden in Europa auf andere Weise bedroht ist, greift unter der Leitung eines europäischen Sicherheitsrates ein kollektiver Sicherheitsmechanismus. Je nach Lage der Dinge kann der Sicherheitsrat, der gestützt auf eine qualifizierte Mehrheit entscheidet, zum einen friedenserhaltende Aktionen, wie z.B. zivile oder militärische Beobachter oder Friedenstruppen, oder zum anderen politische oder wirtschaftliche Massnahmen beschliessen. Als letztes Mittel kann der Sicherheitsrat militärische Zwangsmassnahmen anordnen. Zur Teilnahme an diesen Massnahmen sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet.

Die Funktionsfähigkeit eines kollektiven Sicherheitssystem hängt von einer ganzen Reihe militärischer und politischer Voraussetzungen ab.

Insbesondere muss das dem kollektiven Sicherheitssystem zur Verfügung stehende Militärpotential mindestens genauso gross sein wie das des Rechtsbrechers. Verfügt ein Mitglied des Systems z.B. über Atomwaffen, so ist die Funktionsfähigkeit des Systems diesem Mitglied gegenüber eingeschränkt. Ferner hängt der Erfolg der friedenssichernden Massnahmen von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, kollektive Zwangsmassnahmen zu beschliessen und sich an deren Durchführung bedingungslos zu beteiligen. Die UNO legt beredtes Zeugnis für die Schwächen eines Systems der kollektiven Sicherheit ab.

Aus welcher der bereits vorhandenen europäischen Institutionen dieses gesamteuropäische, kollektive Sicherheitssystem erwachsen soll, ist nicht absehbar. Die KSZE scheint sich aufgrund ihrer umfassenden Mitgliederzahl und ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung, die EG aufgrund ihrer festeren Institutionalisierung und ihrer grossen Anziehungskraft anzubieten. Denkbar ist aber auch, dass dieses System aus einer auf ganz Europa ausgedehnten NATO oder WEU entsteht oder seine Grundlage im Europarat findet. Wesentlich ist, dass der betreffenden Institution durch ihre Nützlichkeit als Medium der Friedenswahrung, der Friedenssicherung und des fairen Interessenausgleichs europaweite Legitimität zuwächst. Ferner wird notwendig sein, dass durch weitreichende Massnahmen der Abrüstung und ein dichtes Verifikationsregime eine durch Angriffsunfähigkeit des Einzelstaates gekennzeichnete Sicherheitslage entsteht und potentielle Konfliktherde frühzeitig durch die dazu legitimierten gesamteuropäischen Institutionen präventiv angegangen werden. Schliesslich muss dieses Sicherheitssystem in einen breiten Kontext der Neugestaltung Europas eingebettet sein, um Erfolgsaussichten zu besitzen, d.h. es muss von der europaweiten Förderung und Durchsetzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlichem Wohlstand begleitet sein.

Das Mitwirken in einem System der kollektiven Sicherheit steht mit der **Neutralität** nicht im Widerspruch.<sup>23</sup> Diese ist nur auf klassische, zwischenstaatliche Kriege bezogen. Ein kollektives Sicherheitssystem versucht aber gerade, derartige Kriege zu vermeiden und durch Zwangsmassnahmen gegen einen allfälligen Friedensbrecher den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Die Teilnahme an Zwangsmassnahmen ist mit der Neutralität vereinbar, wenn diese

<sup>23</sup> Näheres unter Kapitel X.

Sanktionen nach dem in der Satzung der kollektiven Organisation vorgeschriebenen Verfahren gegenüber einem Mitglied ergriffen und von den massgebenden übrigen Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Wie das Beispiel der Vereinten Nationen zeigt, bleibt in einem derartigen System Platz für die sicherheitspolitische Option der bewaffneten Neutralität, die insbesondere dann ihre Funktion behält, wenn das kollektive Sicherheitssystem nicht funktioniert oder keinen ausreichenden Schutz gegen eine Aggression bietet.

Ob die Schweiz einem derartigen System beitreten soll, muss sie erst entscheiden, wenn die Konturen und die Tragfähigkeit dieser Sicherheitsordnung erkennbar sind. Ihre Entscheidung wird dazumal vor allem davon abhängen, ob durch ein Mitwirken an diesem regionalen Sicherheitssystem Staat und Bürger besser geschützt werden können als bei einem Abseitsstehen. Weil grundsätzlich ein friedlicher Kleinstaat ein eminentes Interesse daran hat, dass ein derartiges Sicherheitssystem effizient funktioniert, soll die Schweiz aber innovativ an dessen Aufbau mitwirken.

#### 2.4. System der gemeinsamen Sicherheit

Aufbauend auf einem System der kollektiven Sicherheit oder in direkter Weiterentwicklung der KSZE, NATO, der EG oder WEU entwickelt sich ein gesamteuropäisches Verteidigungsbündnis, das etwa folgende Form annehmen könnte: Die einzelnen Staaten übertragen grosse Teile ihrer nationalen sicherheitspolitischen Souveränitätsrechte auf eine supranationale Bündnisinstanz. Dieser Bündnisrat hat gemeinsame, auf dem Mehrheitsprinzip beruhende Entscheidungsmechanismen und Führungsstrukturen. Er verfügt über integrierte, multilaterale Streitkräfte unter einem einheitlichen Militärkommando. Er beurteilt akute und potentielle Krisenlagen in und ausserhalb Europas, entscheidet über alle Einsätze der europäischen Truppen und Waffen, mit Ausnahme der kleinen Territorialarmeen. Die Streitkräfte in Europa sind pyramidenförmig aufgebaut<sup>24</sup>:

<sup>24</sup> Vgl. GUSTAV DAENIKER, Die militärische Neuordnung Europas - Funktionen und Grenzen eines Systems kollektiver/kooperativer Sicherheit für Europa, Beitrag zum interdisziplinären Symposium "Demokratisierung und Sicherheit in Europa" in Wien (20.-24.11.1990).

1. Die Basis bilden kleine, zum Angriffskrieg ungeeignete Territorialarmeen, die weiterhin dem nationalen Kommando unterstehen und beschränkte Aufgaben, insbesondere des Territorialschutzes und der Katastrophenhilfe, wahrnehmen.
2. Darüber stehen rasch einsetzbare, professionelle europäische Verfügungs- und Friedenstruppen mit modernster, einheitlicher Ausrüstung und Ausbildung unter dem Kommando des Bündnisrates. Sie verfügen insbesondere über Angriffswaffen und eine umfassende Luftkampffähigkeit. Sie gewährleisten die Sicherheit innerhalb Europas und gehen auf Befehl des Rates gegen europäische Rechtsbrecher vor. Sie schützen aber gleichzeitig alle europäischen Mitgliedstaaten gegen aussereuropäische Bedrohungen und nehmen insgesamt die Interessen Europas ausserhalb unseres Kontinentes wahr.
3. An der Spitze der Pyramide stehen die europäischen Atomstreitkräfte mit einer umfassenden Abschreckungsfunktion. Sie sind einem besonderen politischen Kontrollsystem unterstellt.

Für die Neutralität wäre in einem derartigen Bündnis kein Platz mehr. Andererseits würde in einem Europa, das zu überwiegenden Teilen dieser Allianz angehört, Neutralität auch keine Funktion mehr haben und überflüssig werden.

Die Verwirklichung eines derartigen umfassenden europäischen Verteidigungsbündnisses erscheint heute noch als utopisch. Das Europa der Gegenwart befindet sich erst am Anfang des Modells der kooperativen Sicherheit. Ob ein Weiterschreiten in Richtung des zweiten oder gar dritten Modelles möglich sein wird, hängt von einer Vielzahl von Unbekannten ab.

## VIII. Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität

### 1. Vorläufige Beibehaltung der Neutralität

Zurzeit hat sich die machtpolitische-militärische Situation in Europa stark entspannt. Es eröffnen sich hoffnungsvolle Möglichkeiten für ein friedliches Europa in Freiheit, an die man vor wenigen Jahren noch nicht zu denken wagte. Die Wahrscheinlichkeit einer kriegerischen Auseinandersetzung, in

welche die Schweiz direkt einbezogen wird oder ein primäres Angriffsziel darstellt, ist sehr gering.

Das gegenwärtige Umfeld ist durch permanente Wechsel, Instabilität, Ungewissheit, Risiken und Chancen sowohl im europäischen als auch im globalen Rahmen gekennzeichnet. Wir befinden uns in einer Übergangsphase, die Jahre andauern wird. Während dieser Zeit sind extreme Ausschläge des sicherheitspolitischen Pendels sowohl in Richtung auf mehr Sicherheit als auch auf mehr Bedrohung möglich. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin als für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität notwendig erachtet. In Europa bleibt vorderhand ein Restbestand militärischer Gefährdung bestehen. Neben vielfältigen hoffnungsvollen Friedens- und Integrationsbestrebungen sind auch Möglichkeiten von Instabilität, Kriegen und Aufspaltungstendenzen zu erkennen. Solange in den mittel- und osteuropäischen Staaten und vor allem den einzelnen Republiken der ehemaligen Sowjetunion keine wirklich stabile demokratische Ordnung etabliert ist, solange die Gefahr eines Zusammenbruchs der neuen Ordnungen wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten sowie sozialer und ethnische Konflikte besteht, sind Szenarien des Zerfalls, des Chaos, der Nationalitäten- und Grenzkonflikte, des Bürgerkriegs, der Militärputsche mit gefährlichen Auswirkungen auf ganz Europa denkbar. Eine derartige Krise könnte sich innert kurzer Zeit zu einer grösseren Konfrontation verschärfen. Niemand weiss, wie die Entwicklung der nächsten Monate, geschweige denn Jahre ablaufen wird.

Eine tragfähige, gemeinsame, den ganzen Kontinent umfassende Sicherheitsstruktur ist noch nicht geschaffen. Zwar ist die Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung weit verbreitet und bemühen sich die bestehenden Institutionen um Verwirklichung dieses Zieles. Aber es wird noch lange dauern, bis das vielbeschworene gemeinsame Haus Europa gebaut ist.

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der dauernden Neutralität festhalten. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, das erprobte und bewährte Instrument der Neutralität ohne ebenbürtige Sicherheitsgarantien preiszugeben. Bis auf

weiteres kann die Neutralität zur Verwirklichung der nationalen Zielsetzungen, insbesondere der Sicherung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten. Zudem bildet die dauernde Neutralität auch für unsere Nachbarn einen gewissen Stabilitätsfaktor, weil wir sicherstellen, dass von unserem Territorium keine völkerrechtswidrige Gewalt ausgeht. Schliesslich können wir uns den europäischen Staaten bei allfälligen Konflikten weiterhin durch die Leistung Guter Dienste als nützlich erweisen.

## 2. Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität

Notwendig ist aber eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität.

### 2.1. Konzentration der Neutralität auf Kerngehalt

Die Schweiz muss ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren, um damit eine möglichst weite aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu gewinnen. Dauerhafter Kern der Neutralität ist die **militärische** Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine Neutralitätsverletzung begeht nur, wer diesen Kerngehalt verletzt oder schon im Frieden Bindungen eingeht, die ihn im Kriegsfall daran hindern, seine Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob die Schweiz sich im Frieden zurückhaltender oder freier verhält, liegt in ihrem aussenpolitischen Ermessen. Dabei bestimmt sich die **Glaubwürdigkeit** der Neutralität danach, ob die Schweiz bereit ist, durch eine adäquate militärische Bewaffnung die Erfüllung ihrer Neutralitätspflichten sicherzustellen. Es gilt, andere Staaten davon zu überzeugen, dass die Schweiz willens und fähig ist, allfällige Verletzungen ihrer Neutralität abzuwehren.

Den weiten Spielraum, den das Neutralitätsrecht offenlässt, soll die Schweiz in ihrer Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es erweist sich unter den veränderten Umständen nicht mehr als zweckmässig, dass sie ihre aussenpolitische Freiheit durch feste Konzepte, wie das der sogenannten Vorwirkungen der Neutralität und der Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen bzw. Mitwirkung in politischen internationalen Organisationen, zum vorneherein dauernd einschränkt. Bei

Konflikten und Sachverhalten, die vom Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es angezeigt, dass die Schweiz ihr Verhalten gemäss ihrer besonderen Interessenlage festlegt.

## 2.2. Sicherheit durch Kooperation jenseits der Neutralität

Die Neutralität soll in Zukunft nicht beherrschend im Zentrum des aussenpolitischen Denkens stehen. Sie bildet nur eines unter mehreren Instrumenten zum Schutz der Schweiz und ihrer Einwohner gegen äussere Bedrohungen. Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Sie soll in Zukunft unser aussenpolitisches Verhalten nur in dieser Hinsicht bestimmen. Die Ueberwindung des Ost-West-Konflikts führt dazu, dass diese Bedrohungskategorie abnimmt. Umgekehrt treten Gefahren aus anderen Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten in Europas Osten, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit ABC-Waffen mit grosser Reichweite, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Gegen Bedrohungen dieser Art bietet die Neutralität keinen Schutz; sie stellt mitunter bei ihrer grenzüberschreitenden Abwehr gar ein Hindernis dar. Zu ihrer Bewältigung braucht es neue Instrumente und Prozeduren. Da die meisten dieser Bedrohungen sich nicht spezifisch gegen die Schweiz, sondern gegen die europäische Völkerfamilie insgesamt richten und weil die Abwehr dieser Bedrohungen eine gemeinsame Strategie voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Daher muss die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr dieser Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitwirken. Diesen Bedrohungsformen muss die Schweiz durch **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** begegnen. Hier kann es keine Neutralität geben.

Die Sicherheit der Schweiz wird in Zukunft in noch höherem Masse von den internationalen Konstellationen und dem ausländischen Umfeld abhängig sein als bisher. Sicherheit ist unteilbar. Die Sicherheit jedes europäischen Staates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden. Auch die Sicherheit der Schweiz ist mit ihrem europäischen Umfeld verknüpft. Jeder Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich immer auch ein Beitrag zur Sicherheit unseres Landes. Die traditionelle Formel von "Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit" wird mehr und mehr ersetzt werden müssen durch diejenige von "**Sicherheit durch Kooperation**". Sicherheit muss "miteinander" anstelle von "gegeneinander" erzeugt werden. Aus diesem Grunde darf die Neutralität kein Hindernis für eine **Politik der mitverantwortlichen Solidarität, Kooperation und Integration** sein.

### 2.3. Doppelstrategie von Bewahrung und Oeffnung

Weil ein umfassender, sicherer Frieden in Europa für die Schweiz von fundamentaler Bedeutung ist, bedarf auch der Aufbau neuer tragfähiger **Sicherheitsstrukturen** der unvoreingenommenen und kooperativen Mitarbeit der Schweiz. Neutralität soll diese Mitarbeit nicht behindern. Angesichts der hoffnungsvollen Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits muss die Schweiz den schwierigen Weg zwischen Offenheit und Bewahrung finden; **Offenheit** im Sinne einer Kooperations- und Anpassungsbereitschaft hinsichtlich der neuen Bedrohungsformen und für den Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; **Bewahrung** im Sinne des Verzichts auf eine überstürzte Anpassung bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche **Doppelstrategie** der Bereitschaft zur Solidarität und Integration bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen nach Selbstbestimmung, welche gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft.

Erst wenn eines Tages in Europa eine tragfähige Sicherheitsordnung realisiert ist, soll die Schweiz erwägen, ob sie auf die bewaffnete Neutralität verzichten will. Relevantes Kriterium für die Aufgabe der Neutralität muss dabei der damit verbundene Sicherheitsgewinn sein: die neuen Strukturen müssen für die Schweiz und ihre Bürger mindestens so viel Sicherheit gewährleisten wie die dauernde Neutralität. Diese hat dann ihre Funktion



erfüllt, wenn sich die Schweiz in eine europäische Ordnung einfügt, deren Bestand und Zusammenhalt die Neutralität überflüssig macht oder doch als hinderlich für die Schweiz selbst oder diese Ordnung erscheinen lässt. Neutralität dient dannzumal nicht mehr der Wahrung der Interessen der Schweiz, sondern behindert eine Politik, die in Erfüllung ihres Auftrages zur Selbstbestimmung durch Mitbestimmung und Mehrung der Wohlfahrt nach einer möglichst engen sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Verbindung mit Europa streben sollte. Daher muss der Bundesrat auch in Zukunft von Zeit zu Zeit prüfen, ob die Neutralität in der gewandelten Gesamtlage noch ein situationsgerechtes Instrument darstellt oder ob sie zu einem Hindernis bei der Verfolgung unserer aussenpolitischen Interessen wird.

#### 2.4. Rang der Neutralität im Vergleich zu den aussenpolitischen Mitteln der Solidarität, Kooperation und Integration

Während einer jahrhundertelangen Geschichte bildete die Neutralität das beherrschende Instrument unserer Aussenpolitik. Sie war das adäquate Mittel, um die schweizerische Unabhängigkeit zu wahren und unsere Interessen **gegenüber** dem Ausland durchzusetzen. Daher kam der Neutralität unter den aussenpolitischen Maximen der höchste Rang zu. Zielkonflikte zwischen verschiedenen aussenpolitischen Handlungsoptionen wurden in aller Regel zugunsten neutralitätspolitischer Überlegungen entschieden.<sup>25</sup>

Seit langem sind ein wesentlicher Bedingungsfaktor der internationalen Beziehungen und der schweizerischen Aussenpolitik die internationale **Verflechtung** und die daraus resultierende globale **Interdependenz** mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf Autonomie und Handlungsspielraum des einzelnen Staates. Entscheidungen und Ereignisse in anderen Ländern oder Veränderungen in den Strukturen des internationalen Systems haben in grossem Masse Auswirkungen auf die politischen, ökonomischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten im eigenen Land. Die Schweiz ist auf allen Ebenen in dieses Interdependenzsystem eingebunden. So wenig wie irgendein Staat wird die Schweiz heute von den Auswirkungen von Ereignissen, die ausserhalb ihrer

<sup>25</sup> Vgl. WALTER KÄLIN, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik, ZSR 105, 1986, S. 249ff., 325ff.

Grenzen stattfinden, verschont. Sie muss als Teil des Raumschiffs Erde die Folgen dieser Ereignisse mittragen.

In dieser interdependenten Welt ist der autonome Entscheidungsspielraum des Einzelstaates, seine Möglichkeit zur reinen Selbstbestimmung stark eingeschränkt. Er wird in hohem Masse vom Verhalten fremder, nicht seiner Autorität unterworfenen Akteure abhängig. Die Schweiz ist - wie andere Staaten auch - nicht mehr in der Lage, ihre nationalen Interessen autonom zu verwirklichen. Vielmehr kann sie diese nur noch in vielfacher zwischenstaatlicher Zusammenarbeit auf bilateraler, multilateraler und supranationaler Ebene realisieren. Daher führt eine aussenpolitische Haltung des Igels, des Stillesitzens, des Abseitsstehens, des Auf-sich-selbst-Beschränkens zur Abhängigkeit. Ein möglichst grosses Mass an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung kann nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der umfassenden aussenpolitischen Mitwirkung bei internationalen Problemlösungen und Entscheidungen gewonnen werden. Nur wer die internationalen Beziehungen mitgestaltet, erleidet nicht lediglich den Gang der Welt. Nur ein stetes Bemühen um Mitbestimmung und Mitverantwortung bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen gewährleistet ein Höchstmass an Selbstbestimmung und damit an Einflussnahme auf das eigene Schicksal. Mehr denn je ist daher zur Wahrung der schweizerischen Interessen eine aussenpolitische Haltung der umfassenden **Solidarität**, der regionalen und weltweiten **Kooperation** und **Integration** notwendig. Diese Instrumente müssen bei der Verfolgung unserer aussenpolitischen Ziele **vorrangige Bedeutung** gewinnen. Im Vergleich dazu verliert das Mittel Neutralität an Effizienz und Wirksamkeit. In Zukunft dürfen daher bei aussenpolitischen Zielkonflikten neutralitätspolitische Überlegungen nicht mehr a priori Vorrang geniessen.

## IX. Neutralität und Europäische Gemeinschaft (EG)

Die Europäische Gemeinschaft hat sich zum zentralen Orientierungs- und Anlaufpunkt in Europa entwickelt. Sie strebt an, bei der Neuordnung Europas, beim Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems, bei der Abwehr neuer Bedrohungsformen, bei der Wirtschafts- und Währungspolitik, ja schlicht bei allen Fragen von europäischer Bedeutung eine Führungsrolle zu spielen. Gegen den entschiedenen Willen der EG wird in allen europäischen Gremien nichts mehr, zusammen mit ihr jedoch

sehr viel zu erreichen sein. Die geplante Realisierung der Politischen Union und der Währungsunion werden die Gemeinschaft bestimmt in einem bisher kaum gekannten Ausmasse herausfordern. Trotz klaren Zielvorgaben dürften für die EG-Zukunft verschiedene Entwicklungen und Szenarien möglich sein.

Die Schweiz, ihre Aussen- und Sicherheitspolitik, ihre Neutralität aber auch viele Aspekte ihrer Innenpolitik, wie z.B. ihre Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Flüchtlingspolitik, werden durch die EG grundlegend betroffen und beeinflusst und zwar **unabhängig davon, ob die Schweiz EG-Mitglied wird oder nicht**. - Der wirtschaftliche und politische Druck zur Integration wird auch gegenüber dem Kleinstaat Schweiz zunehmen. Dabei ist es wichtig, dass wir die EG nicht länger als blossen Wirtschaftsraum betrachten. Vielmehr müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die EG für uns auch in politischer und sicherheitspolitischer Hinsicht stetig an Bedeutung gewinnt. Wir haben es nicht mehr mit einem losen Verband souveräner Staaten zu tun, mit dem es eine adäquate wirtschaftliche Partnerschaft zu finden gilt. Wir stehen einer wirtschaftlichen und bald politischen Grossmacht gegenüber, die mehr und mehr die Form eines Bundesstaates annimmt und die weniger auf die Sonderwünsche der Schweiz einzugehen bereit ist. Die Stellung der Schweiz gegenüber der EG ist in den letzten Jahren eine grundlegend neue geworden. Angesichts dieser Herausforderung ist die Schweiz gezwungen, eminente **politische Grundfragen** zu beantworten: Mit welcher Politik kann die Schweiz im Europa von morgen ihre Interessen am besten wahrnehmen und zugleich am wirksamsten an der zukünftigen europäischen Ordnung mitwirken? Welche Schweiz wollen wir in welchem Europa aufbauen? Sind die Gesamtinteressen der Schweiz besser durch einen EG-Beitritt oder durch eine Assoziation in Form eines EWR-Vertrages oder durch ein Abseitsstehen, basierend auf dem Freihandelsabkommen von 1972, gewahrt? Sollte sich die Schweiz - wie vom Bundesrat vorgeschlagen - für einen EG-Beitritt entscheiden, so muss sie sich klar darüber werden, welche politischen und wirtschaftlichen Ziele sie in der Gemeinschaft verwirklichen will.

In der Folge wird hier die EG-Problematik vorwiegend nur unter dem Gesichtspunkt der Neutralität beleuchtet. Andere Aspekte eines EG-Beitritts, insbesondere die damit verbundenen Auswirkungen auf die direkte

Demokratie und den Föderalismus, sind nicht Gegenstand dieser Überlegungen.

## 1. Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft aus rechtlicher Sicht

### 1.1. Das Gutachten Schindler

Die rechtliche Seite der Frage EG und Neutralität ist wegweisend dargelegt in einem Gutachten von Prof. Dietrich Schindler<sup>26</sup>, das zuhanden der Direktion für Völkerrecht des EDA erstellt wurde. Dieses Gutachten wurde im März 1989, d.h. vor den grossen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sowie vor den Ergebnissen der Arbeiten an der Europäischen Union, abgeschlossen. Darin sind die Pflichten und Rechte eines EG-Mitgliedes, wie sie sich aus den Römer Verträgen und der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ergeben, Punkt für Punkt mit den Pflichten und Rechten des Neutralen gemäss der Haager Landkriegsordnung und dem Völkergewohnheitsrecht, wie es die herrschende schweizerische Lehre wiedergibt, verglichen. Aehnlich wie in den in Oesterreich zum gleichen Thema erstellten Gutachten wird darin der Schluss gezogen, dass der Beitritt zur EG als solcher **keine Verletzung rechtlicher Neutralitätspflichten** bedeuten würde und dass die EG-Mitgliedschaft die Neutralität in künftigen Kriegen nicht notwendigerweise ausschliesse. Die bisherige Praxis der EG zeige, dass ein dauernd neutraler Mitgliedstaat noch nie in bezug auf einen bewaffneten internationalen Konflikt seine Neutralitätspflichten hätte verletzen müssen. Für rechtliche Probleme, die einem neutralen EG-Mitglied vor allem im Falle eines europäischen Krieges entstehen könnten, müsste hingegen im Rahmen eines allfälligen Beitrittsverfahrens eine Lösung durch schweizerische Vorbehalte und Erklärungen gefunden werden.

Gemäss D. Schindler liegt die Problematik eines vorbehaltlosen Beitritts zur EG nicht im Bereich des Neutralitätsrechts, sondern ausschliesslich im Bereich der Neutralitätspolitik. Ein vorbehaltloser Beitritt könne bei anderen Staaten Zweifel daran aufkommen lassen, ob die Schweiz sich in einem künftigen Konflikt vollumfänglich neutral verhalten werde.

<sup>26</sup> DIETRICH SCHINDLER, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, Basel 1990

Neutralitätspolitisch problematisch seien vor allem die Eingliederung der Schweiz in eine gemeinsame Handelspolitik der EG, der Zwang zur Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der EG, die Mitwirkung in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sowie die politische Finalität der EG. All dies könne die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage stellen.

Hinsichtlich der **Wirtschaftssanktionen** wäre gemäss D. Schindler bis heute noch nie ein neutrales EG-Mitglied in die Lage gekommen, gegen seinen Willen neutralitätswidrige Wirtschaftsmassnahmen ergreifen zu müssen.<sup>27</sup> Neutralitätsrechtlich relevant waren bis anhin nur die von der EG im Falkland-Krieg verhängten Wirtschaftsmassnahmen. In den übrigen Fällen lag kein bewaffneter internationaler Konflikt vor. Die EG hat auch noch nie Sanktionen gegen den Willen eines Mitgliedstaates beschlossen bzw. jeweils das Ausscheren einzelner Staaten geduldet. D. Schindler kommt zum Schluss, dass eine Beteiligung der Schweiz an allfälligen Wirtschaftssanktionen der EG gegen einen kriegführenden Staat keine Preisgabe der Neutralität bedeuten würde. "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 Neutralitätsverpflichtungen 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."<sup>28</sup> Umgekehrt wäre im Falle einer Teilnahme der Schweiz an Wirtschaftssanktionen der EG nicht mit erheblichen Nachteilen für die Schweiz zu rechnen. Falls die Schweiz einmal ganz von EG-Staaten umgeben sein würde, so wäre sie überdies kaum mehr in der Lage, sich Wirtschaftssanktionen, welche die EG gegen einen Drittstaat durchführt, zu entziehen und den Handel mit diesem Drittstaat über das Gebiet der EG fortzuführen. Die Schweiz würde sich auch als Nichtmitgliedstaat der EG faktisch gezwungen sehen, an Wirtschaftssanktionen der EG teilzunehmen. Auch im Falle eines Fernbleibens von der EG sei daher mit einer Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Gehalt, welche den primären und überwiegenden Inhalt der Neutralität ausmache, zu rechnen. Insgesamt

<sup>27</sup> SCHINDLER, a.a.O., S. 98; Näheres zur Frage von Wirtschaftssanktionen und Neutralität in den folgenden Kapiteln X und XI

<sup>28</sup> SCHINDLER, a.a.O., S. 100

hänge der Bedeutungswandel und -verlust der Neutralität nicht davon ab, ob die Schweiz der EG beitreten werde oder nicht. "Falls die EG ihre Entwicklung zu einer erweiterten und vertieften Gemeinschaft fortsetzt und die Schweiz zur Insel in der EG werden lässt, wird die schweizerische Neutralität im Fall des Nichtbeitritts ähnlich betroffen werden wie im Fall des Beitritts."<sup>29</sup>

## 1.2. Die Haltung der EG

Die Regierungen anderer europäischer Neutraler halten die EG-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität für vereinbar. Die EG selbst ist der Ansicht, dass es in erster Linie Sache des neutralen Beitrittswilligen ist, zu entscheiden, ob die Mitgliedschaft mit dem Status der Neutralität vereinbar sei; der Neutrale müsse aber **alle Pflichten** eines EG-Mitgliedes vollauf **erfüllen**. Die EG-Kommission führt dazu in ihrer Stellungnahme vom 31. Juli 1991 zum Beitrittsantrag Oesterreichs aus, dass die EG bei Beitrittsverhandlungen auch die Implikationen der Neutralität berücksichtigen müsse. Deren Begriff und Konzept habe mit den Veränderungen im Osten im europäischen Kontext einen Wandel erfahren. Probleme würden einerseits die Praxis des EG-Rates aufwerfen, nach Konsens im Rahmen der EPZ wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen, andererseits die im Rahmen der Politischen Union geplante Vergemeinschaftung der Verteidigungspolitik. Die EG-Kommission kommt zum Schluss, dass "vorbehältlich der späteren Ergebnisse der Verhandlungen über die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union... diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich" sein dürften (Seite 28 der erwähnten Stellungnahme).

Bis heute hat die EG noch keinem Mitgliedstaat erlaubt, bei seinem Beitritt einen permanenten **Vorbehalt** anzubringen. Von einem neu beitretenden Staat erwartet die EG, dass er - unter Zubilligung von Uebergangsfristen - den "acquis communautaire", d.h. den bisher erreichten Integrationsstand, übernimmt und die politischen Zielsetzungen vollumfänglich akzeptiert. Aufgrund ihrer Stellungnahme zum österreichischen Beitritts-gesuch scheint die EG-Kommission aber bereit zu sein, die Neutralitätsfrage in den

<sup>29</sup> DIETRICH SCHINDLER, Neutralität und europäische Integration, Die schweizerische Europapolitik zwischen Abwehr und aktiver Mitgestaltung, Referat an der Arbeitstagung "Europäische Integration und schweizerische Sicherheitspolitik", ETH Zürich, 26.10.1991, S. 11f.

bevorstehenden Beitrittsverhandlungen mit neutralen Staaten mit einiger Flexibilität anzugehen und einer allseits befriedigenden Lösung zuzuführen. Das mit diesen Staaten gefundene Ergebnis hätte höchst wahrscheinlich für die später beitretende neutrale Schweiz präjudizierende Wirkung. Es wäre für uns dannzumal sehr schwierig, gegebenenfalls einen von Oesterreich, Schweden oder Finnland abweichenden Sonderstatus zu erlangen. Aus der Sicht der Neutralität wäre es daher wünschbar, wenn die Schweiz möglichst frühzeitig ein EG-Beitritts-gesuch einreichen und gemeinsam mit den anderen Neutralen auf die Umschreibung ihres Status in der EG Einfluss nehmen könnte.

## 2. Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft aus politischer Sicht

Die Diskussion über Neutralität und EG darf nicht auf Rechtsfragen beschränkt bleiben, sondern muss eine **politische Würdigung** erfahren. Das Neutralitätsrecht kann aufgrund seiner beschränkten Relevanz nur noch Anhaltspunkte liefern. Es liegt allein im politischen Ermessen eines souveränen Staates, über Bestand und Inhalt seiner Neutralität zu befinden. Daher muss nach politischen Gesichtspunkten beurteilt werden, ob und in welcher Form die Neutralität bei einer EG-Mitgliedschaft der Schweiz aufrechterhalten werden kann. Als entscheidende Fragen im Verhältnis EG-Beitritt und Neutralität müssen im Zentrum der Diskussion stehen: Ist die schweizerische Neutralität bei einer EG-Mitgliedschaft noch glaubwürdig? Kann die neutrale Schweiz ein Optimum an Unabhängigkeit, verstanden als möglichst grosse Selbstbestimmung und Mitbestimmung, besser ausserhalb oder besser innerhalb der EG beibehalten? Inwieweit kann die Neutralität noch einen wirkungsvollen Beitrag an die Erhaltung dieser Unabhängigkeit leisten? Besteht hinsichtlich der Neutralität überhaupt ein relevanter Unterschied zwischen EG-Mitgliedschaft und Abseitsstehen?

### 2.1. Glaubwürdigkeit unserer Neutralität bei einer EG-Mitgliedschaft

Gegen die Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in der EG wird vor allem der Einwand erhoben, unser Land würde in der Folge mit der EG als machtpolitischem Block identifiziert und die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität im Ausland würde dadurch unterminiert, insbesondere würden bei Staaten ausserhalb der EG Zweifel entstehen, ob sich die Schweiz bei einem militärischen Konflikt zwischen ihnen und der EG noch neutral

verhalten werde. Die Mitarbeit in einer Staatenverbindung, der vorwiegend NATO-Mitglieder angehören und die auch eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit anstrebe, beeinträchtige unsere Perzeption als Neutraler durch das Ausland.

Die **Glaubwürdigkeit** unserer Neutralität wird im Ausland in erster Linie danach beurteilt, ob die Schweiz ihre Bereitschaft erkennen lässt, dem unverbrüchlichen Grundgedanken der Neutralität unter allen Umständen nachzuleben, d.h. an keiner bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten teilzunehmen, durch eine adäquate militärische Bewaffnung ihr Staatsgebiet zu schützen und eine berechenbare, dem Frieden dienende Aussenpolitik zu führen.

Bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität muss den epochalen Umwälzungen seit 1989 in Ost- und Mitteleuropa sowie der ehemaligen UdSSR Rechnung getragen werden. Bis zu dieser Zeitenwende wurde die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität vor allem unter dem Gesichtspunkt der Ost-West-Spaltung unseres Kontinents bewertet. Die Teilung Europas ist glücklicherweise auf politischem und militärischem Gebiet überwunden. Die Wahrscheinlichkeit der Verwicklung der Schweiz in einen grösseren, auf dem europäischen Kontinent ausgetragenen Krieg ist gering geworden. Die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie einige der Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR streben selbst in der einen oder anderen Form eine Integration in die EG an. Durch einen EG-Beitritt der Schweiz würde das militärische Gleichgewicht der Mächte und die sicherheitspolitische Lage in Europa nicht verändert oder gar gestört.

Die EG ist eine wirtschaftliche und politische Union. Das EG-Recht kennt keine militärischen Beistandspflichten oder Verpflichtungen zur Gewährung von Durchmarschrechten. Die Schweiz wäre in keiner Weise gehindert, ihre Landesverteidigung weiterhin selbständig und unabhängig aufrechtzuerhalten. Sie hätte auch als EG-Mitglied durchaus die Möglichkeit, durch eine berechenbare Aussenpolitik, durch eine glaubwürdige Landesverteidigung, durch eine friedensbezogene Mitwirkung am Aufbau Europas und durch Leistung Guter Dienste dafür zu sorgen, dass sie im Ausland weiterhin als neutral perzeptiert würde. Die Chancen dafür stehen gut, da viele europäische Staaten die EG-Mitgliedschaft mit der Neutralität für vereinbar halten. Aus diesen Gründen kann der Schluss gezogen werden, dass unsere Neutralität auch bei einer EG-Mitgliedschaft **glaubwürdig bliebe**.



## 2.2. Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit

Gegen einen Beitritt zur EG wird ferner eingewendet, die rechtliche Integration in die EG bewirke eine Verflechtung, die einen Neutralen jener wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit beraube, die er im Kriegsfall zur Aufrechterhaltung der Neutralität brauche. Die staatliche Unabhängigkeit sei eine Voraussetzung der Neutralität. Nur ein Staat, der von Konfliktparteien unabhängig sei, könne zwischen ihnen neutral bleiben. Mit dem Beitritt zur EG werde aber diese Unabhängigkeit unumkehrbar aufgegeben.

Dies ist eine rein formale Betrachtungsweise, die nur rechtliche Bindungen als Abhängigkeit qualifiziert. Abhängigkeit kann aber ebenso durch wirtschaftliche Verflechtung entstehen; diese kann die Unabhängigkeit eines Landes genauso in Frage stellen wie rechtliche Bindungen. Rein formal gesehen, hätte die Schweiz als Nicht-EG-Mitglied weiterhin keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Anpassung ihrer Wirtschafts- und Aussenpolitik an die EG oder zur Teilnahme an EG-Wirtschaftssanktionen und könnte ihre Beziehungen zur Aussenwelt eigenständig und unabhängig gestalten. Faktisch ist unser Handlungsspielraum aber auch als Nicht-EG-Mitglied stark eingeschränkt. Die Dependenz der Schweiz vom Ausland und insbesondere von der EG hat sich mit der Entwicklung ihrer Volkswirtschaft stetig vergrössert. Mittlererweilen hat ihre **wirtschaftliche Abhängigkeit** von der EG **auch ohne Mitgliedschaft** einen derartigen Grad erreicht, dass bezüglich der Neutralität der Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft kaum mehr relevant ist. Mehr als 70 Prozent unserer Einfuhren stammen aus der EG und über 58 Prozent unserer Exporte gehen in die EG. Wir haben in bezug auf diese Gemeinschaft einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als viele EG-Mitglieder unter sich. Die wirtschaftliche Verflechtung ist bereits derart fortgeschritten, dass man von einer "nicht institutionalisierten Wirtschafts- und Schicksalsgemeinschaft der Schweiz mit den EWR-Ländern"<sup>30</sup> sprechen muss. Diese faktischen Bindungen erzeugen für die Schweiz ähnliche Neutralitätsrelevanz wie rechtliche Vereinbarungen. Sie erhöhen ihre Verletzbarkeit und Erpressbarkeit und relativieren ihre politische Unabhängigkeit, ob sie nun EG-Mitglied ist oder nicht. Angesichts dieser Entwicklung ist es auch fraglich, ob die Schweiz noch in der Lage ist, mit

<sup>30</sup> HEINZ HAUSER, EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang, Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz, Kurzfassung, Bern 1991, S. 11

der EG wirklich ausgewogene Verträge abzuschliessen. Zunehmend wächst das Risiko, dass uns die EG vor die Wahl stellt, eine von ihr angebotene Verhandlungslösung unverändert zu akzeptieren oder völlig auf eine völkerrechtliche Regelung des betreffenden Problems zu verzichten. Das Interesse der EG an Sonderlösungen mit der Schweiz nimmt tendenziell stark ab.

Die starke wirtschaftliche Verflechtung ist nicht nur für die Schweiz, sondern für alle Staaten der Welt im Grunde der Normalzustand geworden. In dieser Beziehung kann vom Neutralen denn auch keine grössere Unabhängigkeit erwartet werden als von den übrigen Staaten. Die Interdependenz hat Rückwirkungen auf die einzelstaatliche Souveränität im politischen Sinn. "Es gilt dabei dem Bedeutungswandel der Unabhängigkeit Rechnung zu tragen, wonach bei Erreichung einer genügend hohen Stufe der zwischenstaatlichen Interdependenz eine wirkungsvolle supranationale Mitbestimmung der Unabhängigkeit (verstanden als Zustand möglichst geringer Fremdbestimmung) mehr dienen kann als das Beharren auf einer vermeintlich autonomen - nationalstaatlichen Selbstbestimmung".<sup>31</sup> Als Nichtmitglied der EG ist die Schweiz vom formellen EG-Entscheidungsprozess ausgeschlossen, wird aber umgekehrt als Folge der umfassenden EG-Kompetenzen und der Abhängigkeit vom EG-Markt in wachsendem Masse von diesen EG-Entscheidungen betroffen und steht unter einem Zwang zur Anpassung, d.h. zum "autonomen Nachvollzug". Ausserhalb der Gemeinschaft besteht die Gefahr, dass die vermeintliche Selbstbestimmung zum blossen **Nachvollzug** andernorts beschlossenen Rechts verkommt.

Es muss damit gerechnet werden, dass in nicht allzu ferner Zukunft die Selbstbestimmung der Schweiz besser gewährleistet sein wird, wenn sie die formell zwar souveräne, aber faktisch fremdbestimmte Nichtmitgliedschaft gegen eine souveränitätsbeschränkende, aber **Mitbestimmung ermöglichende EG-Mitgliedschaft** eintauscht. Die Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf eine supranationale Gemeinschaft führt letztlich nicht zu einem Verlust, sondern zu einem Gewinn an echter, allerdings gemeinsam ausgeübter Souveränität. Durch eine Bindung könnte die Schweiz mehr mitgestaltende Interessenwahrung und Unabhängigkeit gewinnen als durch eine Nichtbindung. Durch die EG-Mitgliedschaft wäre damit auch dem eigentlichen Zweck der Neutralität, der

<sup>31</sup> HANS-PETER BRUNNER, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandesaufnahme mit Ausblick, Zürich 1989, S. 199.

Wahrung nationaler Unabhängigkeit verstanden als grösstmögliche Selbstbestimmung und Interessenwahrung, besser gedient als durch ein Abseitsstehen.

### 2.3. Neutralität in einem europäischen Krieg

Die Neutralität ist eine auf den Kriegsfall ausgerichtete Sicherheitsstrategie. Daher hängt die Beurteilung der Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität unter anderem auch stark davon ab, wie man sich künftige Kriege, in die EG-Staaten verwickelt sind, vorstellt und für wie wahrscheinlich man solche bewaffnete Auseinandersetzungen hält. Weil derartige Szenarien kaum voraussehbar und berechenbar sind, kann der allfällige Nutzen oder Nachteil der schweizerischen Neutralität in einem derartigen Konflikt nicht mit letzter Sicherheit beurteilt werden. Generell kann davon ausgegangen werden, dass bei einer militärischen Beteiligung eines oder mehrerer EG-Staaten an einem **Krieg ausserhalb Europas** das EG-Recht und -Verfahren ausreichend Raum für eine Befreiung eines Staates von im Hinblick auf die Neutralität fragwürdigen Aktionen bieten würde. In der bisherigen Praxis der EG hätte bisher noch nie ein dauernd neutraler Mitgliedstaat in bezug auf einen bewaffneten internationalen Konflikt gegen seine Neutralitätspflichten verstossen müssen. Auch im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung auf unserem Kontinent ohne direkte militärische Beteiligung der EG-Staaten, z.B. Grenzkonflikte zwischen Nachbarstaaten im Osten von Europa, könnte die Schweiz auch als EG-Mitglied neutral bleiben.

Zu Problemen für unsere Neutralität führen würde der - unwahrscheinliche - Fall einer **militärischen Auseinandersetzung in Europa**, in die einige oder alle Mitgliedstaaten der EG verwickelt wären. Bei genauer Betrachtung würde es allerdings kaum einen Unterschied machen, ob die Schweiz als Mitglied der EG oder als Aussenseiter mit einem derartigen Krieg konfrontiert wäre. In jenem Fall würde die rechtliche, in diesem Fall die faktische Abhängigkeit von der EG die Einhaltung der Neutralitätspflichten aufs Schwerste in Frage stellen. Neutralitätsrechtliche Sorgen der Schweiz würden völlig in den Hintergrund treten. Es ginge ums schlichte menschliche, militärische, wirtschaftliche, politische Ueberleben. Die wirtschaftlichen Rechte der neutralen Schweiz würden wohl noch gravierender verletzt als im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Aufgrund der bereits jetzt bestehenden Auslandsabhängigkeit der Schweiz, die etwa bei den Rohstoffen und Energieträgern zwischen 80 und 100 Prozent beträgt,

wären wir äusserst erpressbar. Die EG-Staaten, verwickelt in einen Ueberlebenskampf, würden zusätzlich zum militärischen Potential sämtliche Mittel der wirtschaftlichen Kriegsführung einsetzen, insbesondere eine völlig wirtschaftliche Isolierung des Gegners anstreben. Dabei würden sie wahrscheinlich kaum aus blosserem Respekt vor dem Neutralitätsrecht auf ein Nicht-Mitglied Schweiz Rücksicht nehmen. Vielmehr würden sie wohl alle wirtschaftlichen Druckmittel einsetzen, um auch die Schweiz in ihre Front der wirtschaftlichen Kriegsführung einzubeziehen. Beispielsweise könnte die EG unser Land durch eine Unterbrechung der Importe aus der EG oder über deren Territorium innert kurzer Zeit gefügig machen. Faktisch müsste die Schweiz sich verhalten als wäre sie EG-Mitglied. Dieser Druck würde wohl durch die verbindende Wirkung, die durch die weitgehende Uebereinstimmung zwischen den ideellen Grundwerten der Schweiz und denen der EG-Staaten in unserem Land erzeugt würde, unterstützt.

Realistischerweise könnte die Schweiz in einem derartigen Krieg - ob nun EG-Mitglied oder nicht - nur in militärischer Hinsicht ihre Neutralität aufrechterhalten, und das wäre wohl für uns das Wesentlichste. Die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität würde letztlich von ihrer militärischen Abwehrbereitschaft und ihrer wirtschaftlichen Kriegsvorsorge abhängen.

Dass Kriege unter westeuropäischen Staaten nicht mehr denkbar sind, ist einer der Hauptverdienste der EG. In Fortsetzung dieser Politik spricht viel für den Versuch, durch eine Verbreitung des Integrationsprozesses auch gesamteuropäische Kriege unmöglich zu machen. Diesen Prozess zu unterstützen, liegt auch im besten Interesse der Schweiz. Ein militärischer Angriff auf unser Land durch Partnerstaaten ist im Rahmen einer vertieften Integration kaum denkbar.

### 3. Vereinbarkeit von Neutralität und EWR-Vertrag

Auch der EWR-Vertrag ist unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Verflechtung zu betrachten. Zwar ist der EWR-Vertrag neutralitätsrechtlich nicht relevant und neutralitätspolitisch "insofern unbedenklich, als er der Schweiz keine Verpflichtungen auferlegen würde, die sie im Kriegsfall daran hindern könnten, ihre aus dem Neutralitätsrecht fliessenden Pflichten zu

erfüllen".<sup>32</sup> Sie wird durch den EWR-Vertrag in keiner Weise gehindert, die militärische Verteidigung selbständig und unabhängig aufrechtzuerhalten. Die Schweiz übernimmt keine militärischen Beistandspflichten oder Verpflichtungen zur Gewähr von Durchmarschrechten.

Aber der EWR-Vertrag bringt eine institutionelle Einbindung der Schweiz und eine Verstärkung ihrer einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Partner EG mit sich. Die Schweiz wird durch die beinahe vollständige Verwirklichung der vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) und die Uebernahme eines breiten EG-Rechtsbestandes (acquis communautaire) in einem erhöhten Mass in den EG-Binnenmarkt integriert. Ferner ist beabsichtigt, dass zwischen den EG-Staaten und den EFTA-Staaten der politische Dialog verstärkt wird, um im Bereich der Aussenpolitik, insbesondere im Hinblick auf die europäische Architektur, engere Beziehungen zu entwickeln. Aus diesen Gründen ist der EWR-Vertrag ein dem EG-Beitritt ähnliches Gebilde und wird daher vom schweizerischen Bundesrat und den Regierungen anderer EFTA-Staaten als blosse Uebergangslösung betrachtet. Diese durch den EWR-Vertrag erzeugten faktischen Bindungen können für die Schweiz **ähnliche Neutralitätsrelevanz** gewinnen wie rechtliche Verbindlichkeiten. Insofern unterscheiden sich hinsichtlich der Neutralitätsproblematik EWR-Vertrag und EG-Beitritt nur graduell voneinander.

#### 4. Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Den Europäischen Gemeinschaften lag von Anfang an auch die Vision einer schrittweisen **politischen** Integration und Einigung Europas zugrunde. Diese politischen Zielsetzungen fanden ihre ausdrückliche Bekräftigung in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986, wo das Ziel der Europäischen Union ausdrücklich verankert und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) rechtlich institutionalisiert wurde. Die Integrationsdynamik wird durch den Abschluss eines Vertrages über die Europäische Union weitergeführt, der an der EG-Gipfelkonferenz in Maastricht vom 9./10. Dezember 1991 beschlossen und der auf den 1.1.1993 in Kraft gesetzt werden soll. Eine Beurteilung der Vereinbarkeit der Neutralität mit dem Integrationsmodell der EG muss sich neben den gegenwärtigen vor allem auch mit diesen sich in naher Zukunft

<sup>32</sup> Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990 (Sonderdruck), S. 59

abzeichnenden Erscheinungsbildern der Gemeinschaft befassen, denn die EG verlangt von allen beitretenden Staaten eine klare Zusicherung, dass sie die Verpflichtungen, die mit der künftigen gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik einhergehen, erfüllen können. Nach der Inkraftsetzung der Verträge von Maastricht wird ein Staat nicht mehr der Europäischen Gemeinschaft, sondern der Europäischen Union beitreten.

#### 4.1. Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik

Besonderen Ausdruck gibt der politischen Finalität der EG seit Ende der sechziger Jahre die **Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)**, die vorerst informell ablief und 1986 in der EEA kodifiziert wurde. Die EPZ bemüht sich um eine "europäische Aussenpolitik" und verpflichtet die EG-Staaten, sich in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse zu konsultieren, bevor jeder Staat souverän seine endgültige Haltung festlegt. Sie dient der Erarbeitung von gemeinsamen Positionen der EG-Staaten in aussenpolitischen Fragen mit dem Ziel, durch ein kohärentes Auftreten die Einflussmöglichkeiten zu steigern. Im Rahmen der EPZ sind bisher viele gemeinsame Stellungnahmen zu aussenpolitischen Problemfeldern abgesprochen worden, so z.B. zu Fragen im Rahmen der KSZE und des Europarates, des Nahostkonflikts, des Afghanistankonflikts, des Golfkonflikts, zu Südafrika und zum internationalen Terrorismus. Auch Wirtschaftssanktionen gegen dritte Staaten (Iran, Polen, Argentinien, Südafrika) wurden in diesem Rahmen besprochen und teilweise vereinbart. Bedeutsam sind ferner die Demarchen in Menschenrechtsfragen.

Die aussenpolitische Zusammenarbeit der Zwölf im Rahmen der EPZ ist in den letzten Jahren ausserordentlich intensiv geworden. Neben den sechs jährlichen EPZ-Treffen auf der Ebene der Aussenminister und rund einhundert Treffen pro Jahr von verschiedenen EPZ-Arbeitsgruppen koordinieren sich die Aussenministerien der EG-Mitgliedstaaten fast täglich hinsichtlich ihrer Stellungnahmen und Aktionen. Dadurch beeinflusst die EPZ die Aussenpolitiken der Mitgliedstaaten und verschafft der Gemeinschaft ein aussenpolitisches Profil. Im Gegensatz zu den Anfängen der EPZ wird durch Art. 30 Abs. 6a EEA auch eine Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit in Aussicht genommen. Dabei wird jedoch lediglich eine stärkere Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit vereinbart. Die militärischen Aspekte der Sicherheit sind mit Rücksicht auf Irland aus der EPZ ausgeklammert.

Die EPZ ist eine lockere, **rein intergouvernementale** Zusammenarbeit ohne supranationales Element. Gemeinsames Handeln ist nur aufgrund eines allgemeinen Konsenses möglich. Keinem teilnehmenden Staat können politische Entscheidungen aufgezwungen werden. Ein Veto gegen einen EPZ-Beschluss oder ein Ausscheren sind möglich. So wurde z.B. die Entscheidung über die Sanktionen gegen Argentinien im Zuge des Falklandkrieges zunächst im Rahmen der EPZ einstimmig beschlossen, dann vom EG-Rat mittels Verordnung erlassen, später aber von Irland und Italien nicht mitgetragen.

Die Mitwirkung der Schweiz in der EPZ würde ihre Neutralität nicht beeinträchtigen, da die EPZ auf dem Konsensprinzip beruht und keine militärischen Beschlüsse fassen kann. Trotz Teilnahme an der EPZ würde sich die Schweiz militärisch ohne Frage aus einem internationalen bewaffneten Konflikt heraushalten können. Ein Vergleich der bisherigen aussenpolitischen Stellungnahmen der EPZ mit der jeweiligen Haltung der Schweiz zeigt eine überaus grosse Übereinstimmung. Dies erstaunt nicht, wenn man sich vor Augen hält, dass die Schweiz und die EG-Staaten ganz ähnlich gelagerte aussenpolitische Interessen teilen und von den gleichen Grundwerten ausgehen. Abweichungen ergaben sich bisher bei Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten, die innerhalb der EPZ beschlossen wurden.

Die EPZ wird nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union durch eine **Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik** (GASP) abgelöst.<sup>33</sup> Deren Ziel besteht unter anderem in der Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union sowie der Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen. Diese GASP geht aber kaum über die bisherige EPZ hinaus. Die Zusammenarbeit behält zwischenstaatlichen Charakter und wird nicht vergemeinschaftlicht und supranationalisiert. Jeder Staat hat somit ein Vetorecht. Die Regierungen der einzelnen EG-Staaten wollen in diesen Fragen auch zukünftig das Heft in der Hand behalten und sich nicht supranationalen EG-Institutionen, insbesondere nicht der EG-Kommission, unterwerfen. Im Bereich der Sicherheitspolitik wird die Durchführung gemeinsamer Aktionen, die allenfalls auch mit Mehrheitsentscheidungen beschlossen werden können, auf die vier Gebiete KSZE-Prozess, Abrüstung- und Rüstungskontrolle in

4.2.

<sup>33</sup> Siehe oben Kapitel VII. 1.3.1.

Europa, Nichtverbreitung von Kernwaffen und Kontrolle des Transfers von Rüstungstechnologie und Waffenexporten nach Drittländern beschränkt. Die **Verteidigung** und damit der traditionelle Kern der Sicherheitspolitik bleibt vorläufig von der Zusammenarbeit ausgenommen. Ein allfälliger späterer Einschluss in die Gemeinschaftskompetenzen wird durch eine Revisionsklausel im Unionsvertrag sichergestellt, bedürfte aber erneut der Zustimmung und Ratifikation durch alle EG-Mitglieder.

Zur Zeit ist nicht absehbar, ob sich die Union auch zu einer europäischen Verteidigungsunion entwickelt oder eine Konföderation europäischer Staaten ohne gemeinsame Organisation der Verteidigung bleibt. Vieles spricht dafür, dass bis zum Ende des Jahrhunderts keine grösseren Schritte auf dem Wege zu einer Vergemeinschaftung der Verteidigung gelingen werden. Grundlage des westlichen Verteidigungssystems dürfe weiterhin die transatlantische Zusammenarbeit in der NATO bleiben.

In der derzeit beschlossenen Form und mit dem heute vorgesehenen Inhalt wäre die Teilnahme an der Europäischen Union mit der militärischen Neutralität der Schweiz **vereinbar**. Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union umfasst mit den Elementen KSZE, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Nonproliferation ganz ähnliche Zielsetzungen wie die Sicherheitspolitik der Schweiz. Ziel ist in beiden Fällen unter anderem neuen Bedrohungsformen durch ein internationales, solidarisches Zusammenwirken zu begegnen. Die Zusammenarbeit der EG-Staaten in Sicherheitsfragen betrifft keine Aspekte der militärischen Verteidigung. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union würde die Nichtteilnahme der Schweiz an allfälligen bewaffneten Konflikten nicht berühren. Die Schweiz könnte ihre Politik der auf einer eigenständigen militärischen Verteidigung beruhenden Neutralität fortsetzen. Die Festlegung allgemeiner Leitlinien für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EG-Staaten erfolgt im Konsens. Die Nichtbeteiligung oder Enthaltung bei derartigen Abstimmungen ist zulässig. Dank dieser Möglichkeit der Blockierung eines Entscheides oder des individuellen "opting out" wäre für die Schweiz eine zusätzliche Sicherheit gegeben, dass sie nicht zu einem neutralitätswidrigen Verhalten verpflichtet werden könnte.

#### 4.2. System der gemeinsamen Sicherheit in der Europäischen Union

Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die EG-Staaten zu einem späteren Zeitpunkt zu einer umfassenden gemeinsamen Verteidigung in Form einer



Militärallianz - allenfalls gestützt auf die Westeuropäische Union (WEU) oder die NATO - oder zur Uebertragung ihrer nationalen Verteidigungskompetenzen auf gemeinsame Organe und eine gemeinsame Armee bereit finden können. Ein derartiger Schritt bedürfte der Zustimmung aller EG-Mitglieder, auch der neutralen. Die Schweiz könnte in diesem Falle in der Ueberzeugung, dass ihr Schicksal untrennbar mit dem der EG-Staaten verknüpft wäre und die Verteidigung nur noch grenzübergreifend sichergestellt werden könnte, auf ihre bewaffnete Neutralität verzichten. Diese hätte ihre Funktion erfüllt und wäre obsolet, weil die EG eine tragfähige, gemeinsame Verteidigung organisiert hätte und der Neutralitätsstatus für die mit dem Schicksal der anderen EG-Staaten dannzumal untrennbar verknüpfte Schweiz hinderlich würde.

Solange die EG aber die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten nicht sicherstellt, behält die dauernde, glaubhaft bewaffnete Neutralität der Schweiz und anderer Staaten weiterhin ihre volle Berechtigung. Es besteht kein Anlass, beitrittswilligen Staaten ihren neutralen Status zum Vorwurf zu machen.

Der zunehmenden Homogenität der EG durch Binnenmarkt und institutionalisierte aussenpolitische Zusammenarbeit einerseits entspricht heute andererseits ein wachsendes Potential zur Differenzierung im Interesse einzelner Staaten. Durch die sukzessive Erweiterung der EG von ursprünglich sechs auf heute zwölf Staaten ist diese vielfältiger und pluralistischer geworden. Mit Irland, das sich zu einer Politik der militärischen Neutralität bekennt, ist im Jahre 1973 erstmals ein nicht der NATO angehörender Staat in die EG aufgenommen worden. Mit Rücksicht auf Irland wurden Fragen der militärischen Sicherheit aus der EEA ausgeklammert. In ähnlicher Weise mussten bei den Arbeiten an der Europäischen Union Rücksichten auf nationale Sonderwünsche genommen werden. Dies gibt zur berechtigten Hoffnung Anlass, dass bei der Weiterentwicklung der Union in Zukunft auch den legitimen Interessen eines Neutralen, der Mitglied der Gemeinschaft ist, Rechnung getragen werden wird. Nach einem Beitritt der Schweiz zur EG könnte die institutionelle und rechtliche Ausgestaltung der Europäischen Union und der Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung nicht mehr ohne unsere Zustimmung erfolgen. Wir hätten es in der Hand, im Verbund mit anderen Staaten unsere Interessen zu vertreten. Daher ist es für die Schweiz aus der Sicht der Neutralität wichtig, dass sie zu dem Zeitpunkt Mitglied der

Europäischen Union wäre, in dem diese über eine Ausweitung ihrer Kompetenzen auf die Verteidigungspolitik diskutieren und entscheiden wird. Zurzeit ist vorgesehen, dass diese Frage 1996 im Rahmen einer Regierungskonferenz behandelt wird.

#### 4.3. Zum Einfluss der Europäischen Union auf ein neutrales Nichtmitglied

Auch wenn die Schweiz der Europäischen Union nicht beitrifft, wird sie sich deren Anziehungskraft nicht entziehen können. Der Einfluss, den die EG schon heute auf die Gestaltung der schweizerischen Politik ausübt, wird sich wohl verstärken und auf neue Bereiche übergreifen, insbesondere auf die Aussen-, Sicherheits-, Sozial-, Flüchtlings-, Umwelt-, Drogen-, Rechtshilfepolitik. Ferner ist anzunehmen, dass diese Union bei der europäischen Neuordnung, beim Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems, bei der Abwehr der "neuen" Bedrohungsformen, ja schlicht bei allen Fragen von europäischer und globaler Bedeutung eine **Führungsrolle** spielen wird. Gegen den entschiedenen Willen der Union wird in allen europäischen Gremien kaum etwas durchgesetzt werden können.

Die Schweiz wird noch geringere Möglichkeiten haben als heute, in den vergemeinschafteten Bereichen mit der Union Abkommen nach dem Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien abzuschliessen oder diese zur Respektierung ihrer spezifischen Interessen zu veranlassen. Damit könnte die Schweiz eines Tages auch in diesen Bereichen vor die Wahl gestellt sein, entweder als Nichtmitglied der Europäischen Union formell unabhängig zu sein, aber sich faktisch deren Position meist beugen zu müssen, oder als Mitglied in der Union bei der Festlegung der Positionen effektiv meinungsbildend mitwirken zu können und so Einfluss auf das eigene Schicksal zu nehmen. Die gleiche Frage wird sich wahrscheinlich in naher Zukunft auch auf aussereuropäischer Ebene stellen, wenn die Europäische Union bereit sein wird, eine ihrem wirtschaftlichen Gewicht entsprechende globale Rolle zu spielen. Auch hier kann mit guten Gründen die Meinung vertreten werden, dass die durch unsere Neutralität bezweckte Unabhängigkeit der Schweiz eines Tages besser durch eine Mitwirkung in der Europäischen Union gewährleistet sein werde als durch ein Abseitsstehen.

## 5. Folgerungen

Die EG bietet zurzeit noch keine tragfähige sicherheits- und verteidigungspolitische Struktur, die der Schweiz und ihren Bürgern mindestens soviel Sicherheit gewährleistet wie die dauernde Neutralität. Die im Rahmen der Europäischen Union vereinbarte Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik betrifft lediglich wenige Bereiche und umfasst die gemeinsame Verteidigung noch nicht. Daher bliebe die dauernde Neutralität auch bei einem EG-Beitritt ein zweckmässiges Instrument unserer Aussen- und Sicherheitspolitik.

Ein Beitritt der Schweiz zur EG, wie sie sich gegenwärtig darstellt, wäre mit dem Status der dauernden Neutralität **vereinbar**. Eine EG-Mitgliedschaft würde die Schweiz nicht daran hindern, an neutralitätswidrigen militärischen Aktionen nicht teilzunehmen, bei bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch abseitszustehen, eine eigenständige und glaubwürdige Landesverteidigung aufrechtzuerhalten und ihre traditionelle humanitäre und vermittelnde Funktion zugunsten der Völkergemeinschaft auszuüben. Eine besondere Erwähnung der Neutralität in einem Gesuch um Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zur EG wäre nicht notwendig und nicht zweckmässig.

## X. Neutralität und kollektives Sicherheitssystem der Vereinten Nationen

### 1. Das Sicherheitssystem der UNO und die bisherige Praxis der Schweiz

Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) selbstverständlicher Ausdruck staatlicher Souveränität. Jede Art von Krieg, auch der Angriffskrieg, war zur Durchsetzung staatlicher Machtpolitik und Interessen zulässig. Nach ersten Beschränkungsbemühungen anlässlich der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 unternahm die Staatengemeinschaft in der Völkerbundsatzung von 1919 und im Briand-Kellogg-Pakt von 1928 unvollkommene Versuche, das freie Kriegsführungsrecht Beschränkungen zu unterwerfen. Die Charta der Vereinten Nationen von 1945, deren oberstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, enthält als Ausdruck ihres Friedensideals ein umfassendes Gewaltverbot und Regelungen über die friedliche Streitbeilegung und die kollektive Sicherheit.

Grundlage des Konfliktverhütungs- und Friedenssicherungssystems der UNO ist Art. 2 Abs. 4 der Charta, wonach alle Mitglieder jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete Androhung und Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben. Mit diesem zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gewordenen Prinzip ist der Krieg und jede indirekte militärische Gewaltanwendung als Mittel zur Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten verboten. Ausnahmen von diesem absoluten Gewaltverbot sind nach der UNO-Charta nur im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 51) oder von kollektiven Zwangsmassnahmen (Art. 39 ff.) zulässig.

Als Korrelat zum Verbot einzelstaatlicher militärischer Gewalt sind im VII. Kapitel der UNO-Charta Mechanismen der **kollektiven Sicherheit** vorgesehen, die zusammen mit den Regeln über die friedliche Streitbeilegung den Staaten individuelle militärische Aktionen verzichtbar erscheinen lassen. Die internationale Sicherheit und der Friede wird nach einem genau festgelegten Verfahren durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensbrecher aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Im Mittelpunkt dieses Systems steht der Sicherheitsrat. Nachdem dieser eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festgestellt hat (Art. 39), kann er vier verschiedene Massnahmen ergreifen: er kann zur Einhaltung vorläufiger Massnahmen auffordern (Art. 40), Empfehlungen abgeben (Art. 39), **nichtmilitärische Zwangsmassnahmen** anordnen (Art. 41) oder **militärische Zwangsmassnahmen** verhängen (Art. 42). Als nichtmilitärische Zwangsmassnahmen kann der Sicherheitsrat die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraf- und Funkverbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen verlangen. Hält der Sicherheitsrat diese Massnahmen nach Art. 41 für ungenügend oder haben sie sich bereits als unwirksam erwiesen, so kann er militärische Zwangsmassnahmen anordnen. Diese werden durch die Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführt, die entweder den Vereinten Nationen auf der Grundlage eines entsprechenden Sonderabkommens zur Verfügung gestellt werden (Art. 43) oder die dazu vom Sicherheitsrat ermächtigt wurden.

Alle Anordnungen von Zwangsmassnahmen durch den Sicherheitsrat setzen die Zustimmung von 9 der 15 Mitglieder unter Einschluss der fünf

ständigen Sicherheitsratsmitglieder (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland (zuvor UdSSR), Vereinigte Staaten von Amerika) voraus. Weil die Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats meist durch das Veto eines dieser Staaten blockiert wurde, kam das kollektive Sicherheitssystem der UNO bis anhin nur selten zur Anwendung. Die Welt wurde trotz des kollektiven Sicherheitssystems seit 1945 von einer Vielzahl von bewaffneten Konflikten heimgesucht.

Nichtmilitärische Sanktionen wurden nur in wenigen Fällen ergriffen: 1966 wurde ein Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien erlassen, 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika und 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verbunden mit einer See- und Luftblockade gegen den Irak und 1991 ein Waffenhandelsembargo gegen Jugoslawien und 1992 gegen Somalia. Im Anschluss an diese Sanktionsbeschlüsse hat die Schweiz im Falle von Rhodesien den sogenannten "courant normal" praktiziert, d.h. das Handelsvolumen auf den Durchschnitt einer den Sanktionen vorangegangenen repräsentativen Basisperiode stabilisiert. Das Waffenembargo gegenüber Südafrika, Jugoslawien und Somalia hatte die Schweiz gemäss Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51), wonach keine Waffen in politische Spannungsgebiete geliefert werden dürfen, bereits verwirklicht. An den nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak, den ersten UNO-Sanktionen, die sich gegen einen in einen internationalen Konflikt verwickelten Staat gerichtet hatten, nahm die Schweiz in vollem Umfange teil.

Den Einsatz militärischer Mittel hat der Sicherheitsrat in drei Fällen beschlossen. 1950 empfahl er den Mitgliedstaaten, der Republik Korea gegen Nordkorea militärische Hilfe zu leisten. 1966 wurde Grossbritannien ermächtigt, gegenüber Rhodesien das Oelembargo nötigenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Im Golfkonflikt von 1990/91 wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, gegen den Irak alle notwendigen Mittel einzusetzen, um den früheren Resolutionen Geltung zu verschaffen und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen. All diese militärischen Massnahmen wurden nie aufgrund von Sonderabkommen gemäss Art. 43 durchgeführt, vor allem weil kein Staat bereit war, seine Streitkräfte der Verfügungsgewalt des Sicherheitsrates zu unterstellen und auch nicht dazu gezwungen werden konnte. Vielmehr wurden die Militäraktionen jeweils durch einzelne Mitgliedstaaten unternommen, die dazu in den entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen ermächtigt wurden. Es ist

anzunehmen, dass auch in Zukunft eine allfällige kollektive Gewaltanwendung der UNO durch Einzelstaaten gestützt auf eine Autorisierung des Sicherheitsrates erfolgen dürfte.

Die Schweiz hat sich nie an derartigen militärischen Sanktionen beteiligt. Nach Beginn der militärischen Aktionen der Alliierten im Golfkonflikt am 17.1.1991 hatte der Bundesrat beschlossen, das Neutralitätsrecht strikte einzuhalten und insbesondere das Ueberfliegen der Schweiz durch Kampfflugzeuge oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen der die militärischen Massnahmen der UNO durchführenden Staaten nicht zu gestatten. Er erteilte ferner keine Bewilligungen mehr für Kriegsmaterialexporte in Staaten des Krisengebietes unter Einschluss der Türkei. An Staaten, die auf der arabischen Halbinsel Truppen stehen hatten, wurden Exportbewilligungen nur noch erteilt, wenn sichergestellt war, dass die gelieferten Waffen nicht in den militärischen Aktionen gegen den Irak zum Einsatz kommen würden.

Es ist nicht abzusehen, ob die von den ständigen Sicherheitsratmitgliedern im Golfkonflikt bewiesene Kohärenz fortbestehen wird und ob die Vereinten Nationen bei zukünftigen Konflikten ihre chartagemässe Friedensfunktion erfolgreich wahrnehmen können. In vielerlei Hinsicht war der Golfkonflikt einzigartig, und es erscheint daher wenig wahrscheinlich, dass die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates in Zukunft erheblich zahlreicher werden. Immerhin hat das geschlossene Vorgehen der Staatengemeinschaft und insbesondere der Grossmächte sowie der militärische Sieg der Alliierten Zeichen gesetzt. Es ist anzunehmen, dass in Zukunft das Gewalt- und Aggressionsverbot nicht mehr so leichtfertig gebrochen wird. Insofern weckt der Golfkrieg die Hoffnung, dass dank der Ueberwindung des Ost-West-Konfliktes in Zukunft das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen vermehrt Wirkung zeigen wird. Im Hinblick auf zukünftige Fälle derartiger kollektiver Zwangsmassnahmen der UNO ist es notwendig, dass die Schweiz die Frage der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit dem Sanktionensystem der UNO einer rechtlichen<sup>34</sup> und politischen Prüfung unterzieht.

<sup>34</sup> Vgl. dazu das Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler über "Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz". Ferner DANIEL THÜRER, UNO-Zwangsmassnahmen und Neutralität: Der Fall Schweiz (wird veröffentlicht in: Archiv des Völkerrechts 1992); CHRISTIAN DOMINICE, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, conférence du 11.1.1991, Genève; MAURICE TORRELLI, La neutralité, Rapport introductif, Session plénière de la Commission Médico-juridique, Monaco 1991.

## 2. Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem

Bei der Neutralität und dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen handelt es sich um zwei völkerrechtliche Institute, die verschiedenen Entwicklungsstadien der internationalen Ordnung zuzuordnen sind und auf den ersten Blick in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Näher betrachtet versuchen aber beide Institute, die **gleichen Ziele** zu verwirklichen, nämlich namentlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten und Kriegen, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens aller Staaten. Im Gegensatz zur Neutralität versucht das kollektive Sicherheitssystem der UNO, diese Ziele aber durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer zu erreichen. Das System der kollektiven Sicherheit setzt, um wirksam zu sein, eine weitgehende Einigkeit der Staaten voraus. Die Neutralität dagegen ist dann angemessen, wenn keine Einigkeit besteht. Diese bei den in der Zielsetzung gleichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können durchaus in Einklang gebracht werden.

Die Schweiz hat als kleines Land ein überragendes Interesse daran, dass die kollektive Sicherheitsordnung der UNO effizient funktioniert. Es muss ihr daran gelegen sein, dass das Völkerrecht und das Gewaltverbot gegenüber allen Staaten durchgesetzt, und dass eine Friedensordnung, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Grösseren ausgesetzt sind, errichtet wird. Wir müssen - ob wir UNO-Mitglied sind oder nicht - dem **Gebot der internationalen Solidarität** nachkommen und die UNO in ihren Bemühungen unterstützen, wenn die Staatengemeinschaft geschlossen die in der UNO-Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft kann es grundsätzlich eine neutrale Haltung nicht geben. Die Schweiz muss sich in derartigen Fällen eindeutig auf die Seite des Rechts und damit der Vereinten Nationen stellen.

Ein Alleingang der Schweiz gegen die durch einen Sicherheitsratsbeschluss vereinte Front der Grossmächte und der übrigen Staatenwelt könnte für uns äusserst schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar

sicherheitspolitische Folgen zeitigen. Durch eine Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen oder die blossе Verhängung des "courant normal" würde die Schweiz den Rechtsbrecher faktisch und moralisch unterstützen, den Zweck der Massnahmen, die wirtschaftliche Abschnürung des Rechtsbrechers, durchkreuzen und wirtschaftliche Vorteile gewinnen, während alle anderen Staaten durch die Mitwirkung am Boykott wirtschaftliche Opfer auf sich nähmen. Unser Abseitsstehen würde von der Staatenwelt als Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen. Auch wenn unser Alleingang auf neutralitätspolitisch legitimen Ueberlegungen beruhte, würde dies von der Staatenwelt nicht verstanden werden und uns weltweit viel Wertschätzung kosten. Zudem würden wir Gefahr laufen, dass der Sicherheitsrat die Durchführung der angeordneten Zwangsmassnahmen auch gegenüber der Schweiz mit wirtschaftlichem oder gar militärischem Druck erzwingen würde. Wir wären damit aussenpolitisch in einer unhaltbaren Lage. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO wäre es höchst fraglich, ob die Schweiz ihr Abseitsstehen faktisch überhaupt durchsetzen könnte. Es wäre zum Beispiel offensichtlich ausgeschlossen, dass unser Land Flugzeuge, die an der Durchführung einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Operation gegen einen Rechtsbrecher beteiligt wären und ohne Bewilligung unser neutrales Gebiet überflögen, zur Landung zwingen und bis zum Ende der Feindseligkeiten internieren oder diese Flugzeuge gar beschiessen würde.

Die Schweiz kann sich der Teilnahme an Zwangsmassnahmen der UNO auch nicht unter Hinweis auf ihre Nichtmitgliedschaft in der UNO entziehen. Abgesehen vom faktischen Druck zur Mitwirkung, der auch gegenüber einem Nichtmitgliedland ausgeübt wird, ist aufgrund der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes und der überwiegenden Völkerrechtslehre davon auszugehen, dass auch Nichtmitgliedstaaten verpflichtet sind, an Wirtschaftssanktionen der UNO mitzuwirken und militärische Zwangsmassnahmen nicht zu behindern. Dies ist eine Auswirkung der Universalität, welche die UNO im Gegensatz zum Völkerbund erreicht hat. Daher beansprucht ihre Rechtsordnung universelle Geltung - auch für die wenigen Nichtmitgliedländer.

Die Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen der UNO im Rahmen des Kapitels VII der Charta steht nicht mit dem **Neutralitätsrecht** im Widerspruch. In der heutigen völkerrechtlichen Praxis und Lehre überwiegt die Ansicht, dass das Neutralitätsrecht nur auf traditionelle



zwischenstaatliche militärische Konflikte anwendbar ist, nicht aber auf Sanktionen, die von den universellen Vereinten Nationen verhängt werden. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich gar nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates. Dieser sowie alle Staaten, die von dessen Ermächtigung zur Gewaltanwendung Gebrauch machen, handeln nicht als Kriegsparteien, sondern als "Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung".<sup>35</sup> Der Sicherheitsrat beschränkt die für den Fall der Nichtbefolgung seiner Anordnungen angedrohten militärischen Massnahmen gegen den Rechtsbrecher im vorneherein auf das Ziel der Unrechtsaufhebung.

### 3. Zukünftige Haltung der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO

In Zukunft soll sich die Schweiz aus Solidarität und zur Wahrung ihrer eigenen Interessen an **nichtmilitärischen** und insbesondere **wirtschaftlichen** Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen beteiligen, sofern diese vom Sicherheitsrat beschlossen worden sind und von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden. Einzig in humanitären Fragen sind alle am Konflikt Beteiligten nach gleichen Grundsätzen, namentlich den Genfer Konventionen von 1949, zu behandeln. Von der Mitwirkung an nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der UNO soll die Schweiz nur absehen, wenn massgebende Staaten an den Sanktionen von Anfang an nicht teilnehmen oder wenn die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staaten zerfällt. In diesen Fällen wäre zu prüfen, ob die Schweiz im Verhältnis zum Rechtsbrecher den "courant normal" einführen soll.

Weder die UNO-Charta noch das Völkergewohnheitsrecht auferlegen einem Mitglied- oder einem Nichtmitgliedstaat die Pflicht zur aktiven Teilnahme an **militärischen Zwangsmassnahmen**. Staaten können nicht zum Abschluss von Sonderabkommen mit dem Sicherheitsrat über die Zurverfügungstellung von Streitkräften (Art. 43 Abs. 2 und 3 der UNO-Charta) gezwungen werden. Ebenso wirkt die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen zwar für die Staaten legitimierend, aber nicht verpflichtend.

<sup>35</sup> CHRISTIAN DOMINICE, Schweizerische Neutralität: Charakteristik, Einbettung und Ablösung, in: Zeitbild 13/1991.

Es ist alleine in ihr politisches Ermessen gestellt, ob sie an militärischen Sanktionen mitwirken wollen.

Weil sich das Neutralitätsrecht nicht auf Zwangsmassnahmen der universellen Staatengemeinschaft bezieht, wäre es der Schweiz an sich erlaubt, an militärischen Sanktionen der UNO aktiv teilzunehmen, ohne dass sie ihre Neutralitätspflichten verletzen würde. Mit Rücksicht auf die jeweiligen Unabwägbarkeiten der Konfliktentwicklung und insbesondere die Gefahr, dass die gegen den Rechtsbrecher kämpfende Koalition auseinanderbricht, liegt es für die Schweiz aber nahe, an militärischen Zwangsmassnahmen im Rahmen der UNO nicht aktiv teilzunehmen.

Dennoch kann auch ein dauernd neutraler Mitgliedstaat solchen Massnahmen nicht unbeteiligt gegenüberstehen. Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen darf die Schweiz die militärischen Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, **in keiner Weise behindern**. Sie soll insbesondere die Waffenausfuhr gegenüber diesen Staaten nicht einschränken und Ueberflug- und Durchfuhrrechte auch für Truppen und Kriegsmaterial gewähren, die zur Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen eingesetzt werden. Allenfalls wäre auch denkbar, dass die Schweiz die Vereinten Nationen mit Sanitätseinheiten unterstützt oder sich finanziell an den Kosten der UNO-Aktion beteiligt. Eine Rückkehr zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien wäre jedoch auch in diesem Fall gerechtfertigt, wenn die Einigkeit unter den UNO-Mitgliedern zerbricht.

In den Fällen eines bewaffneten Konfliktes, in denen das UNO-System der kollektiven Sicherheit nicht greift oder in denen die Staatengemeinschaft nicht geschlossen die militärische Aktion der UNO unterstützt, soll die Schweiz weiterhin ihre Neutralität aufrechterhalten und keiner der Konfliktparteien irgendeine militärische Unterstützung gewähren. Durch ihre Guten Dienste soll sie versuchen, zu einer friedlichen Lösung beizutragen.

Sofern die Schweiz eines Tages der UNO beitreten sollte, wäre es ihr erlaubt, im **Sicherheitsrat** mitzuwirken und an dessen Entscheiden über Sanktionen oder Stellungnahmen zu internationalen Ereignissen teilzunehmen. Die Neutralität bildet dafür kein Hindernis. Als

Sicherheitsratsmitglied hätte die Schweiz eine ausgezeichnete Gelegenheit, ihrem Streben nach internationalem Frieden und Sicherheit sowie nach friedlicher Beilegung von Streitigkeiten Ausdruck zu geben. Sie könnte dadurch nicht nur ihr internationales Ansehen steigern, sondern auch das Verständnis für die stabilisierende und friedensfördernde Rolle des Neutralen in der Völkergemeinschaft erhöhen.

#### 4. Friedenserhaltende Operationen

Von den Zwangsmassnahmen in Anwendung des VII. Kapitels der Charta zu unterscheiden sind die **friedenserhaltenden Operationen** der UNO, wie insbesondere die Entsendung von Blauhelmtruppen und Militär-Beobachtergruppen (Blaumützen). Im Unterschied zu den Sanktionen werden diese Operationen von der UNO nur im Einvernehmen mit allen Konfliktparteien beschlossen. Ihre Funktion liegt in der Regel in der Beobachtung oder Sicherung der Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen oder Truppenrückzügen oder in der Bildung von Pufferzonen zwischen den Konfliktparteien. Die "Peace-keeping Forces" haben keinen Kampfauftrag und sind lediglich mit Waffen zur Selbstverteidigung ausgerüstet. Die Kontingente der Friedenstruppen werden aufgrund von speziellen Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten mit den Vereinten Nationen, vertreten durch den Generalsekretär, gestellt.

Weil sich die friedenserhaltenden Operationen der UNO als Mittel zur Wiederherstellung und Sicherung des Friedens bewährt haben, ist es zu begrüssen, dass die Bundesbehörden die notwendigen Arbeiten zur Aufstellung von schweizerischen Blauhelmkontingenten an die Hand genommen haben. Hier eröffnet sich für die Schweiz ein neues Feld der Guten Dienste.

### XI. Neutralität und Wirtschaftssanktionen

#### 1. Begriff und völkerrechtliche Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen

Unter Wirtschaftssanktionen versteht man "diskriminierende ein- oder mehrseitige Beschränkungen der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren, Rohstoffen, Technologie, Kapital oder Dienstleistungen in oder aus einem Land oder aus einer Gruppe von Ländern aus politischen und

2.

36 K  
37 U  
V  
V  
E  
38 M  
8  
39 V  
F  
H

sicherheitspolitischen Gründen mit dem Ziel, diese durch die Vorenthaltung von Wirtschaftsgütern zu schwächen oder zu einem erwünschten Verhalten zu bewegen"<sup>36</sup>. Gleichbedeutend werden mitunter die Ausdrücke Wirtschaftskrieg, Wirtschaftsembargo oder wirtschaftliche Zwangsmassnahmen verwendet.

Die Verhängung von derartigen Wirtschaftssanktionen ist auch ausserhalb des kollektiven Sicherheitssystems der UNO grundsätzlich zulässig, insbesondere wenn sie als rechtmässige Friedensrepressalie<sup>37</sup> ergriffen werden. Das universale Völkerrecht kennt keine generelle Pflicht zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit oder zur wirtschaftlichen Nicht-Diskriminierung. Hingegen erscheinen Sanktionen als unzulässig, wenn die mit dem Embargo verfolgten Ziele ihrerseits völkerrechtswidrig oder unverhältnismässig sind.<sup>38</sup>

## 2. Die bisherige Haltung der Schweiz gegenüber Wirtschaftssanktionen

Seit dem 17. Jahrhundert wurde dem neutralen Staat das Recht zugestanden, auch während eines Krieges aus dem Handel den grössten Nutzen zu ziehen und eine oder alle Streitparteien mit Waren des allgemeinen Gebrauchs, aber auch mit Waren, die ausschliesslich der Kriegsführung dienen, zu beliefern.<sup>39</sup> Diese durfte allerdings ein Kriegführender als sogenannte Konterbande entschädigungslos beschlagnahmen. Dem Neutralen war es auch durchaus erlaubt, die Kriegführenden ungleich zu behandeln. Für dieses **Recht des Neutralen auf Freihandel** zu Land und vor allem zur See setzten sich namentlich auch die Vereinigten Staaten von Amerika mit Entschlossenheit ein. Das Freihandelssystem bewährte sich in den Kriegen des 19. Jahrhunderts. Die neutralen Staaten konnten ohne grosse Einschränkungen auch während dieser Kriege weiterwirtschaften und wurden nicht gezwungen, an den Wirtschaftssanktionen gegen den einen oder anderen Kriegführenden teilzunehmen.

<sup>36</sup> KNUT IPSEN, Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, S. 549

<sup>37</sup> Unter Repressalie versteht man eine Zwangsmassnahme eines in seinen Rechten verletzten Völkerrechtssubjekts, die ihrerseits in einzelne Rechtsgüter der das Völkerrecht verletzenden Völkerrechtssubjekte eingreift. Ziel der Repressalie ist es, ihren Adressaten zur Rückgängigmachung oder Einstellung seines völkerrechtswidrigen Verhaltens zu bewegen oder Wiedergutmachung zu erlangen.

<sup>38</sup> Näheres zur Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen und Friedensrepressalie bei IPSEN, a.a.O., S. 551f., 894ff.; IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN, Lexikon des Rechts, Völkerrecht, Neuwied 1985, S. 226f

<sup>39</sup> Vgl. zum folgenden JÜRIG MARTIN GABRIEL, Schweizer Neutralität im Wandel hin zur EG, Frauenfeld 1990; ALOIS RIKLIN, Funktionen der schweizerischen Neutralität, in: *Passé pluriel, En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 361ff.

Das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr und auf unbehinderten privaten Handel mit den Kriegführenden lag auch bei der Kodifikation der Haager Abkommen von 1907 zugrunde. In Art. 7 des V. Abkommens (SR 0.515.21/22) wird sogar statuiert, dass eine neutrale Macht nicht verpflichtet ist, "die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern". Nur wenn der neutrale Staat den Handel mit diesen Gütern beschränkt oder verbietet, wie dies z.B. die Schweiz im Kriegsmaterialgesetz von 1972 tut, so muss er dabei alle Kriegführenden gleich behandeln (Art. 9 des Haager Abkommens). Unter diese Gleichbehandlungspflicht fallen aber nur Güter, die ihrem Wesen nach ausschliesslich oder vorwiegend für militärische Zwecke bestimmt sind. Im übrigen Bereich verlangt das Haager Recht keine Gleichbehandlung, sondern gewährt dem Neutralen volle Freiheit bei der Gestaltung seiner Aussenhandelspolitik. Es lässt durchaus zu, dass infolge verschiedenartiger Handelsbeziehungen oder der geographischen Lage das Handelsvolumen mit einer der Kriegsparteien grösser ist als mit der anderen oder sich während des Krieges verändert.

Der **Erste Weltkrieg** hat deutlich gemacht, dass Streitparteien, die in einen totalen Krieg verwickelt sind, keine Bereitschaft zeigen, die Unverletzlichkeit der Handelsbeziehungen des Neutralen zu beachten; vielmehr führen sie den Wirtschaftskrieg unerbittlich auch zum Schaden und unter Einbezug des Neutralen. Die Schweiz wurde in die Embargopolitik der Entente integriert und musste zeitweilig sogar ausländische Beamte, die ihren Aussenhandel kontrollierten, auf ihrem Gebiet dulden.<sup>40</sup>

In der Folge stand die wirtschaftliche Neutralität der Schweiz beim Beitritt zum **Völkerbund** zur Diskussion. Der Bundesrat vertrat damals die Auffassung, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen lasse sich mit dem Neutralitätsrecht vereinbaren. Eine derartige Mitwirkung bedeute lediglich ein Abweichen von der bisher verfolgten Neutralitätspolitik. Das Neutralitätsrecht fordere keine wirtschaftliche Gleichbehandlung aller Kriegsteilnehmer oder gar die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit ihnen. "Auf diesem, vom Völkerrecht wenig geordneten Gebiet macht eben jeder Staat, was ihm passt, soweit nicht

<sup>40</sup> Näheres bei HEINZ OCHSENBEIN, Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918, Bern 1971

politische Rücksichten ihn daran hindern."<sup>41</sup> "Wesentlich für die Kriegsführung 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 und die Verhinderung, dass von neutralem Gebiet aus solche Unternehmungen direkt begünstigt, vorbereitet oder gar ausgeführt werden. Dass die Kriegführenden in diesen Beziehungen auf eine bestimmte Haltung des Neutralen zählen können, und zwar jederzeit und unter allen Umständen, erscheint als die wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung einer Neutralität. Das Verhalten in andern Dingen, welche die Neutralität berühren können (Zuzug Freiwilliger, private Lieferungen von Kriegsmaterial, Benutzung von Anstalten des Nachrichtenverkehrs) ist daneben von verhältnismässig geringer Bedeutung."<sup>42</sup> Daher war die Schweiz bereit, bei Wirtschaftsmassnahmen die Gleichbehandlung aufzugeben und zwischen dem Völkerbund und einem Rechtsbrecher zu differenzieren; sie befolgte eine "**differentielle Neutralität**".

Im Gefolge des Abessinienkonflikts ersuchte der Bundesrat 1938 den Völkerbundsrat, die Schweiz wiederum von der Pflicht zur Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen generell zu befreien, und zwar mit folgender Begründung: "Die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen würde sich heute für die Schweiz als illusorisch erweisen. Wenn sie zu wirtschaftlichen Druckmitteln griffe, würde sich die Schweiz der schweren Gefahr aussetzen, so behandelt zu werden wie ein Staat, der militärische Massnahmen trifft."<sup>43</sup> Die Schweiz kehrte zur **integralen Neutralität** zurück.

Die Grundsätze des Freihandels und der Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen wurden erneut im **Zweiten Weltkrieg** schwer verletzt. Die Schweiz musste sich in vielerlei Hinsicht zuerst dem deutschen, später dem alliierten Wirtschaftsdiktat beugen. 1945 musste die Schweiz unter dem Druck der Umstände sogar den Handel mit den Achsenmächten in einigen Bereichen ganz einstellen und in anderen reduzieren. "In flagranter Verletzung des Haager Neutralitätsrechts

<sup>41</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, Schweizerisches Bundesblatt, 71. Jahrgang, Band IV (1919); S. 541-658, S. 580 (Verfasser MAX HUBER)

<sup>42</sup> Ebd., S. 607

<sup>43</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates betreffend die Anwendung des Artikels 16 des Völkerbunds Paktes auf den italienisch-abessinischen Krieg vom 2.12.1935, BBl 1935 II 921, bes. 946ff.; Bericht an den Völkerbundsrat und Resolution des Völkerbundrats vom 14.5.1938, BBl 1938 I 849

erzwang jeweils jene Kriegspartei, die gerade die Oberhand hatte, die handelspolitische Anpassung der Schweiz. ... Aus der jeweiligen Interessen- und Machtkonstellation das Bestmögliche herauszuholen, so gut wie möglich zu widerstehen und nicht ohne Not beizugeben, darin bestand die hohe Kunst der neutralen Handelspolitik im 20. Jahrhundert.<sup>44</sup> Auch im Kalten Krieg wurden die Wirtschaftsrechte des Neutralen des öfteren verletzt.<sup>45</sup>

Trotz der Erfahrungen im Ersten und Zweiten Weltkrieg, wohl wegen des Misslingens der Politik der Völkerbundszeit, unter dem Eindruck des Kalten Krieges und im generellen Bemühen jede Parteinahme zu vermeiden, entstand in der Schweiz das Axiom der Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen. Massgeblichen Einfluss darauf hatten die Leitsätze des Eidgenössischen Politischen Departements von 1954.<sup>46</sup> Darin wird aus der allgemeinen Pflicht zur Nichtintervention in das Kriegsgeschehen abgeleitet, "dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt."<sup>47</sup> Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrbeschränkungen des Neutralen gegenüber lediglich einer Konfliktpartei würden das Begünstigungsverbot verletzen. Gestützt auf diese Maxime hat die Schweiz auch in neutralitätsrechtlich nicht relevanten Fällen, etwa in Bürgerkriegen oder Konflikten, bei denen keine militärische Auseinandersetzung bestand, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen grundsätzlich verweigert, weil ansonsten ihre Haltung in einem zukünftigen Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität aufkommen könnten.

Das wichtigste Instrument dieser Politik der Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen war der "**courant normal**". Er beinhaltet das Einfrieren der Wirtschaftsbeziehungen mit allen Konfliktparteien auf einem Volumen, wie es vor Ausbruch der Feindseligkeiten während einer repräsentativen Basisperiode, gewöhnlich drei Jahren, bestand. Damit beabsichtigte die Schweiz insbesondere, zu verhindern, dass sie als Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte missbraucht würde.

<sup>44</sup> ALOIS RIKLIN, a.a.O., S. 378

<sup>45</sup> Vgl. ANDRE SCHALLER, Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel, Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern/Stuttgart 1987

<sup>46</sup> VEB 24, 1954, Nr. 1, S. 9ff; vgl. dazu oben Kapitel I.3.

<sup>47</sup> a. Ebd., S. 13

Gestützt auf diese Grundsätze lehnte es der Bundesrat in der Folge immer wieder ab, an Wirtschaftssanktionen von Staaten teilzunehmen. Dieses Konzept konnte aber dann nicht eingehalten werden, wenn eine mächtige Staatengruppe oder die Vereinten Nationen entschlossen waren, die Schweiz in ihre Sanktionspolitik einzuzwängen. Abgesehen von den Exportbeschränkungen für strategische Güter und Hochtechnologie zeigte sich dies vor allem bei den vom Sicherheitsrat der UNO verhängten wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen. Im Falle von **Rhodesien** (1966/68) hätte die Schweiz eigentlich ohne Probleme an den Sanktionen voll mitwirken können, denn es handelte sich völkerrechtlich gesehen nicht um einen internationalen Konflikt, auf den das Neutralitätsrecht anwendbar war. Die Schweiz sah aber aus Gründen ihrer Neutralitätspolitik und der Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität von einem derartigen Schritt ab und führte - nach entsprechendem Druck der UNO - gegenüber Rhodesien, nicht aber gegenüber allen UNO-Mitgliedern, den *courant normal* ein. Der Bundesrat gab zwar zu, dass er damit gegen den für "jede glaubwürdige Neutralitätspolitik typischen Gleichbehandlungsgrundsatz" verstossen habe. Er rechtfertigte dies aber mit dem Zwang des Faktischen: "Es offenbart sich in diesem Zusammenhang, dass der den neutralitätsrechtlichen Pflichten vorgehende Selbsterhaltungsanspruch auch des neutralen Staates diesen davon entbindet, eine für ihn u.U. existenzgefährdende wirtschaftliche Gleichbehandlung des mit Sanktionen belegten Einzelstaates und der für sein Ueberleben ungleich wichtigeren restlichen Welt durchzuhalten."<sup>48</sup> Bekanntlich hat die Schweiz ferner an den wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der UNO gegen den Irak von 1990 vollumfänglich mitgewirkt. Im Falle von **Jugoslawien** hat der Bundesrat im November 1991 entschieden, dass er fortfahre, "die europäischen Anstrengungen, namentlich jene der EG, zur Konfliktlösung in Jugoslawien zu unterstützen. Damit trägt die Schweiz im Rahmen der westlichen Staatengemeinschaft dazu bei, durch eine friedliche Konfliktlösung die Koexistenz der Republiken zu garantieren."<sup>49</sup> Deshalb hat er in Anlehnung an die Massregeln der EG eigene Massnahmen beschlossen und sich vorbehalten, weitere Zwangsmassnahmen gegen jene jugoslawischen Republiken zu prüfen, die eine Konfliktlösung weiterhin torpedieren.

<sup>48</sup> Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21.12.1981, BBl 1982 I 549.

<sup>49</sup> Pressemitteilung vom 8.11.91



### 3. Zur zukünftigen Haltung der Schweiz

Wirtschaftssanktionen haben erfahrungsgemäss bis anhin nur selten die angestrebten Ziele erreicht.<sup>50</sup> Ihre Wirksamkeit ist vor allem davon abhängig, dass die Massnahmen von einer Vielzahl relevanter Staaten sehr weitgehend befolgt werden und nicht durch einheimische Gegenmassnahmen leicht zu ersetzen sind. Zudem sollten ihre Wirkungen unmittelbar in politische Ergebnisse umgewandelt werden können. Wirtschaftssanktionen können aber, insbesondere wenn sie von einer relevanten Staatengruppe ergriffen werden, wirksame **politische Zeichen setzen**. Sie können vor allem dann für das internationale System eine wichtige Funktion gewinnen, falls derartige Massnahmen zur Wahrung fundamentaler Werte und zur Durchsetzung des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*), zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens oder zur Verhinderung und Eindämmung von Kriegen eingesetzt werden. Es ist zu erwarten, dass zu diesem Zwecke in Zukunft Wirtschaftsmassnahmen und andere völkerrechtlich zulässige Sanktionen nicht nur von der UNO, sondern auch von regionalen Organisationen oder von Staatengruppen gegenüber Rechtsbrechern und Friedensstörern ergriffen werden. Ein Beispiel hierfür bilden die Massnahmen vieler europäischer Länder gegenüber Jugoslawien. Ferner wird innerhalb der KSZE über die Einführung eines sanktionierenden Instruments in Form von Wirtschaftssanktionen diskutiert. Schliesslich dürften in Bälde auch zusätzliche Massnahmen der Industriestaaten in Form von koordinierten Exportverboten für ABC-Dual-Use-Güter und Technologie ergriffen werden, um die Weiterverbreitung von ABC-Waffen und der entsprechenden Trägersysteme zu verhindern.

Wenn Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangene Verpflichtungen, wie z.B. die KSZE-Grundsätze, verletzt hat, so haben diese eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion und stehen mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Der Neutrale, der sich solchen im Interesse des Friedens ergriffenen Sanktionen generell widersetzt oder diese behindert, handelt den Zielen und Grundwerten zuwider, auf denen seine Neutralität beruht. Neutralität kann in der Völkergemeinschaft nicht

<sup>50</sup> Näheres bei JOHAN GALTUNG, *On the Effects of International Economic Sanctions*, *World Politics*, Vol. 19, No. 3, S. 378 ff., 1978; GARY CLYDE HUFBAUER & JEFFREY J. SCHOTT, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1985

Achtung erwarten, wenn eines ihrer Kennzeichen die Fortführung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem Völkerrechtsbrecher ist. Angesichts der unteilbar gewordenen Existenz der Menschheit, der Notwendigkeit zur kooperativen Verwirklichung elementarer Ziele der Völker sowie der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale grundsätzlich bereit sein, Massnahmen einer für ihn relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitzutragen.

Aufgrund dieser Ueberlegungen erscheint es zweckmässig, das im Haager Neutralitätsrecht nicht kodifizierte Axiom von der Unvereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen aufzugeben. Dem Bundesrat sollen in diesem Bereich nicht zum vornherein die Hände gebunden werden, insbesondere nicht durch Grundsätze, die infolge machtpolitischer Umstände oft nicht durchsetzbar sind. Ihm muss der notwendige politische Spielraum belassen werden, um sich nach einer **umfassenden Güterabwägung** für oder gegen eine Teilnahme an Wirtschaftsmassnahmen zu entscheiden. Ob die Schweiz in Zukunft Wirtschaftssanktionen gegen kriegführende und nicht kriegführende Staaten verhängen will oder nicht, ist - abgesehen von völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von Systemen der kollektiven Sicherheit, wie z.B. der UNO, - in erster Linie Sache ihrer Interessenwahrung sein. Der Bundesrat muss unter Abwägung aller relevanter Gesichtspunkte im Einzelfall entscheiden, ob die Ergreifung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt. Relevante Kriterien für diese Güterabwägung sind u.a.:

- **Völkerrechtsverletzung:** Hat der betroffene Staat das Völkerrecht oder andere Verpflichtungen schwer verletzt? Handelt es sich bei den Sanktionen um eine rechtmässige Repressalie? Dienen diese wirklich der Rückgängigmachung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens, der Verhinderung von weiteren Rechtsbrüchen, der Eindämmung von kriegerischen Auseinandersetzungen, der Bestrafung des Rechtsbrechers, der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, oder werden damit lediglich politisch motivierte Ziele verfolgt? Ist die Sanktion im Vergleich zur Völkerrechtsverletzung verhältnismässig, oder überschreitet sie nach Art, Umfang und Intensität das ursächliche Unrecht?

- **Neutralitätspolitik:** Besteht die Gefahr einer direkten militärischen Auseinandersetzung? Entstehen durch die schweizerische Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen fundierte Zweifel an unserer Neutralität im Kriegsfall?
- **Schweizerische Interessen:** Auf welcher Seite liegen die politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz? Welche Auswirkungen hat eine Teilnahme/Nichtteilnahme für unsere Wirtschaft, für unsere Aussenpolitik, für unser Ansehen?
- **Solidarität und Mitverantwortung:** Werden die Sanktionen von für uns massgebenden Staaten geschlossen ergriffen, z.B. von allen KSZE-Staaten oder von der EG oder nur von wenigen Staaten oder einer Nation? Besteht aus der Sicht der Schweiz ein Wunsch zur Solidarität? Wie hoch ist der Solidaritätsdruck? Welche Nachteile bringt ein Abseitsstehen der Schweiz mit sich? Würde sich die Schweiz bei einem Abseitsstehen auf die Seite des Rechtsbrechers stellen und diesen sogar begünstigen?
- **Wirksamkeit der Wirtschaftssanktionen:** Wie wirksam werden diese sein? Wie lange müssen sie aufrechterhalten bleiben? Können sie nicht durch Gegenmassnahmen des betroffenen Staates oder von Dritten wirkungslos gemacht werden? Besteht Aussicht, dass die Sanktionen in politische Resultate umgewandelt werden?
- **Gute Dienste:** Kann es sich als notwendig oder wünschbar erweisen, dass die Schweiz zwischen den Parteien eine Vermittlungsfunktion übernimmt und daher nicht an den Sanktionen teilnehmen sollte?
- **Courant normal:** Würde die Verhängung des Courant normal genügen?

Weil Wirtschaftsmassnahmen eine sehr aggressive, unfreundliche, die bilateralen Beziehungen belastende Massnahme darstellen, soll der Bundesrat auch in Zukunft dieses Instrument nur mit **grosser Zurückhaltung** einsetzen.

## XII. Neutralität und Gute Dienste

Die ständige bewaffnete Neutralität der Schweiz hatte seit jeher eine friedenspolitische Funktion in Europa. Die militärische Sicherung des strategisch wichtigen schweizerischen Territoriums durch eine starke, aber strukturell nur zur Verteidigung des Landes fähige Milizarmee, die Bereitschaft, ausser für die eigene Selbstverteidigung einseitig auf den Krieg und jede Aggression als Mittel der Interessenverfolgung zu verzichten und die Berechenbarkeit unserer Aussenpolitik sind alleine für sich genommen schon stabilitäts- und friedensfördernd. Neben dieser eher passiven friedenspolitischen Funktion unserer Neutralität leistet die Schweiz in der Form ihrer Guten Dienste aber seit langem auch einen aktiven Friedensbeitrag, der unserer Neutralität zugleich eine gewisse universelle Funktion verleiht.

### 1. Begriff und Inhalt der Guten Dienste der Schweiz

Unter Guten Diensten ist ein weiter Kreis von Bemühungen, Initiativen und Aktionen zu verstehen, die von Staaten, internationalen Organisationen oder Einzelpersonen unternommen werden und die alle auf ein friedliches Zusammenleben der Völkergemeinschaft, die Einstellung von Feindseligkeiten, eine friedliche Regelung von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten oder zumindest auf einen Abbau von zwischen- oder innerstaatlichen Konflikten hinzielen.<sup>51</sup> Darunter fällt eine ausserordentliche Vielfalt unterschiedlichster Aktivitäten, wie insbesondere:

- Mitwirkung in den speziellen völkerrechtlichen Verfahren zur Schlichtung und Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten (Vermittlung, Schlichtung, Schiedsgerichtsbarkeit)
- Initiierung und Förderung von multilateralen und bilateralen Verträgen oder die Aufnahme von Vertragsklauseln über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten
- Schutz fremder Interessen durch die Uebernahme von Schutzmachtmandaten für Staaten, die ihre diplomatischen oder

<sup>51</sup> Vgl. PIERRE DU BOIS; Neutrality and Political Good Offices: The case of Switzerland, in: HANS-PETER NEUHOLD/HANS THALBERG (Hrsg.), The European Neutrals in International Affairs, Wien 1984; RAIMOND PROBST, "Good Offices" in the light of Swiss international practice and experience, Dordrecht 1989; KONRAD W. STAMM, Die Guten Dienste der Schweiz, Bern/Frankfurt 1974

konsularischen Beziehungen zueinander abgebrochen haben (z.B. Vertretung der Interessen der USA im Iran)

- Gewährung des Gastrechtes für internationale Organisationen und Konferenzen in der Schweiz (Genf)
- Uebernahme internationaler Mandate aufgrund von Waffenstillstandsvereinbarungen (z.B. in Korea) oder auf Gesuch der Vereinten Nationen (z.B. Botschafter Edouard Brunner im Nahostkonflikt, Botschafter Johannes Manz im Westsahara-Konflikt).
- Wahrung humanitärer Interessen in Konfliktsituationen, (z.B. Beteiligung an Aktionen zur Freilassung von Kriegsgefangenen oder Geiseln)
- Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen, welche der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit dienen (z.B. Namibia 1989/90, Westsahara 1991/92)
- Bemühungen zur Entwicklung vertrauensbildender Massnahmen und völkerrechtlicher Mechanismen zur Ueberwachung von Abrüstungs- und Rüstungsbeschränkungsverträgen.

Die Bedeutung und die Möglichkeiten der Erbringung Guter Dienste durch die Schweiz verändern sich je nach internationaler Lage. Die hohe Zeit der schweizerischen Vermittlung, Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit war im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Dabei zeigten sich schon bald - im Vergleich zu den Dienstleistungen bei Rechtsstreitigkeiten oder zu den bloss technischen Guten Diensten - die sehr beschränkten Möglichkeiten eines Kleinstaates zur **politischen Vermittlung**. Diese ist heute fast ausschliesslich eine Domäne der Grossmächte, z.B. der Vereinigten Staaten im Nahostkonflikt, oder regionaler, z.B. der EG in Jugoslawien, bzw. universeller Institutionen geworden. Die Schweiz kann hier aufgrund ihres geringen machtpolitischen Gewichts wenig ausrichten. Innerhalb der KSZE konnte die Schweiz immerhin zusammen mit anderen neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) in den siebziger und anfangs der achtziger Jahre eine wertvolle Vermittlungs- und Brückenfunktion spielen. Seit der Ueberwindung der Ost-West-Konfrontation schwächen sich diese Funktionen der Neutralen aber deutlich ab.

Die Tätigkeit der Schweiz als **Schutzmacht** für fremde Interessen war vor allem während und nach militärischen Konflikten, wie den beiden Weltkriegen, von grosser Bedeutung. Die Schweiz hat sich hier eine besondere Stellung errungen und steht bezüglich der Zahl solcher Mandate heute noch an der Spitze aller Nationen. Allerdings haben mittlerweile auch andere Staaten, zum Teil in grösserer Zahl, solche Mandate übernommen. Zudem lässt sich tendentiell feststellen, dass die Vertretung der Interessen im Konfliktfall nicht mehr vorrangig einem möglichst neutralen Staat übergeben wird, sondern eher einem politisch oder ideologisch nahestehendem Land.

Insgesamt gesehen vermindern sich die Anfragen zur Leistung Guter Dienste an die Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Dafür sind mehrere Gründe massgebend. Zum ersten wird heute bei der Vergabe Guter Dienste weit weniger Gewicht auf die Neutralität gelegt; andere, vor allem politische Faktoren spielen mehr und mehr eine entscheidende Rolle. Zum zweiten hat sich ein grosser Teil der Konflikte ausserhalb Europas und zwischen Staaten abgespielt, die keine Dienstleistungen von Europäern in Anspruch nehmen wollen. Ferner wird diese Funktion auch von regionalen Organisationen, wie der Arabischen Liga, der Organisation für Afrikanische Einheit oder der Organisation der Amerikanischen Staaten, wahrgenommen. Der wichtigste Grund liegt aber darin, dass zunehmend die Vereinten Nationen und deren Generalsekretär für Gute Dienste, Vermittlungen und andere konfliktabbauende Massnahmen hinzugezogen werden. Die UNO nimmt bei diesen Dienstleistungen mehr und mehr eine Vorrangstellung ein. Im Vordergrund stehen dabei die **friedenserhaltenden Aktionen**, wie Wahlbeobachter, Waffenstillstandsbeobachter, Blauhelme, Untersuchungskommissionen, welche bezwecken, bewaffnete Konflikte zu beenden oder zu verhindern, Spannungen zu entschärfen, Voraussetzungen für Verhandlungen zu schaffen und Streitfälle beizulegen. Wegen des Abbaus der Ost-West-Konfrontation, des Trends zur multinationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Krisen und der Erfolge derartiger Aktionen, z.B. in Namibia und Nicaragua, ist in Zukunft mit einer noch grösseren Nachfrage nach friedenserhaltenden Aktionen der UNO zu rechnen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die Vereinten Nationen auf die Hilfe disponibler Einzelstaaten angewiesen. Die Schweiz kann durch eine effiziente, finanzielle, materielle und personelle Unterstützung dieser UNO-Aktionen einen direkten Beitrag zur

Eindämmung internationaler Konflikte leisten. Die Verstärkung des schweizerischen Engagements in diesen Bereichen ist zu begrüßen, weil damit ein gewisser Bedeutungsverlust anderer Dienstleistungen der Schweiz kompensiert und unser Angebot an Guten Diensten um ein sinnvolles Mittel erweitert werden kann.

Weil die herkömmlichen Guten Dienste der Schweiz zum Teil an Bedeutung verlieren, ist es notwendig, dass eine Fortentwicklung und Ausdehnung der schweizerischen Dienstleistungsfunktionen auf neue Gebiete ins Auge gefasst wird. Zu denken ist etwa im Rahmen der KSZE an Wahlbeobachter, militärische und zivile Beobachter oder Friedenstruppen in Krisensituationen, ferner an Dienstleistungen im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Neben der klassischen, rein technischen Gastgeberfunktion beim Aushandeln derartiger Rüstungskontrollabkommen könnte die Schweiz im Auftrag von anderen Staaten, regionalen Organisationen oder der UNO in diesem Bereich allenfalls auch Verifikationsaufgaben übernehmen oder dabei effiziente Unterstützung bieten. Ähnliche Dienstleistungen wären bei der Kontrolle des internationalen Waffenhandels oder des ABC-Waffentechnologietransfers denkbar. Ferner wäre zu prüfen, ob die Schweiz ihre Dienstleistungsfunktion nicht auf ganz neue Gebiete ausdehnen will, wie etwa den Umweltschutz. Schliesslich sollte der Status der Neutralität von der Schweiz vermehrt als besondere Chance genutzt werden, um im Falle bewaffneter Auseinandersetzungen als "ami de tous" (Emer de Vattel) humanitäre Hilfestellung zu leisten und zur Linderung der Konfliktfolgen beizutragen.

Die Schweiz darf sich nicht mit ihrem bisherigen Leistungsausweis im Bereich der Guten Dienste begnügen. Sie muss mit Phantasie und den entsprechenden finanziellen, materiellen und personellen Mitteln ihre Dienstleistungsfunktion an die neuen aussenpolitischen Gegebenheiten anpassen. Dadurch ruft sie sich der Staatenwelt gegenüber immer von neuem als nützlicher und friedensfördernder Faktor in Erinnerung und fördert das Verständnis für ihre Neutralität.

## **2. Wechselwirkung zwischen Neutralität und Guten Diensten**

In vielen Bereichen der Guten Dienste besitzt die Schweiz eine lange Tradition. Gute Dienste in der einen und anderen Form wurden durch

Schweizer seit dem Mittelalter vorerst in inner-, dann aber auch in aussereidgenössischen Konflikten geleistet ("Helvetia mediatrix"). Sie sind zu einem im Ausland geschätzten Teil unserer Aussenpolitik geworden. Sie geben dem Interesse und dem Einsatz der Schweiz für den Frieden zwischen anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft und ihrem Willen zur Solidarität, zur Mitverantwortung und zur friedlichen Koexistenz Ausdruck.

Daneben steht aber die besondere Bedeutung der Guten Dienste in der Aussenpolitik der Schweiz auch in engem Zusammenhang mit ihrer Stellung als ständig neutralem Staat. Die Empfänger von Guten Diensten haben eine Präferenz für Staaten, die im betreffenden Konflikt Gewähr für Unparteilichkeit bieten und am Ausgang kein unmittelbares, eigenes, nationales Interesse besitzen. Ein ständig neutraler Kleinstaat wie die Schweiz erfüllt diese Voraussetzungen in ganz spezifischer Weise. Zudem schaffen ihm seine jahrzehntelangen Erfahrungen bei der Leistung dieser Dienste bei den Konfliktparteien einen gewissen Vertrauensvorsprung. Daher ist die Schweiz mitunter in einer günstigeren Position, um anderen Staaten bei der Ueberbrückung ihrer Differenzen und der Lösung ihrer Konflikte zu helfen. Die Neutralität kann bei der Leistung Guter Dienste Vorteile bringen. Es darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass sich die Neutralität auf friedenspolitischem Gebiet auch als Hindernis erweisen kann, z.B. weil die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität die Übernahme politisch heikler Vermittlungsaufgaben ausschliesst.

Auf der anderen Seite hat die neutrale Schweiz ein Eigeninteresse daran, ihre neutralitätsbedingte Zurückhaltung in einem Konflikt durch eine tätige Anteilnahme bei der Konfliktlösung zu kompensieren und ihr Abseitsstehen nicht als egoistische Drückebergerei erscheinen zu lassen. Durch die erfolgreiche Erfüllung der Dienstleistungsfunktion macht die Schweiz der Staatenwelt deutlich, dass sich ihre Neutralität nicht in der blossen Nichtteilnahme an einem Krieg erschöpft und nicht Ausdruck von Gleichgültigkeit und Selbstsucht ist, vielmehr über die rein völkerrechtlichen Pflichten weit hinausgeht und dazu beiträgt, aktiv den Frieden zu sichern. Die neutrale Schweiz zeigt damit ihre Nützlichkeit für das internationale System und schafft sich weltweit Wohlwollen. Die Erbringung von Guten Diensten trägt zur Wertschätzung unserer Neutralität im Ausland bei.



Die Guten Dienste der Schweiz sind eine Auswirkung, nicht die Ursache unserer Neutralität. Die Schweiz hat ihre Neutralität historisch nicht gewählt, um anderen Staaten derartige Dienste leisten zu können. Vielmehr ist die Dienstleistungsfunktion eine logische Folge der schweizerischen Neutralität. Sie ist die jüngste der Neutralitätsfunktionen und zugleich die **einzige mit universeller Bedeutung**.<sup>52</sup> Nur dank der steten Bereitschaft der Schweiz, überall auf der Welt Gute Dienste zu erbringen, gewinnt ihre in Entstehung und Wirkung voll und ganz auf Europa bezogene Neutralität eine gewisse globale Funktion.

Die Wechselwirkung zwischen Guten Diensten und Neutralität darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Neutralität keineswegs eine zwingende Voraussetzung für die Erbringung derartiger Dienstleistungen darstellt. Auch andere nicht neutrale oder nicht ständig neutrale Staaten, ja sogar Grossmächte, können Gute Dienste leisten. Andere Staaten bieten denn auch mehr und mehr Gute Dienste an, haben sich dabei als erfolgreich erwiesen und treten mitunter geradezu in Konkurrenz zur Schweiz. Gute Dienste sind weder eine Erfindung noch eine Exklusivität noch ein Privileg der neutralen Schweiz. Wenn Staaten die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern trotzdem relativ häufig um Dienstleistungen anfragen, so geschieht dies weniger wegen der schweizerischen Neutralität, sondern aus anderen Gründen, z.B. wegen ihrer jahrzehntelangen Erfahrung, ihrer Effizienz und Zuverlässigkeit, ihrer guten Verkehrslage und Infrastruktur, ihrer Stabilität oder ihrer kleinstaatlichen Machtlosigkeit. Auch die Uebertragung von internationalen Mandaten an Schweizer Persönlichkeiten erfolgt nicht primär, weil die Schweiz neutral ist, sondern wegen des ausgezeichneten Rufes, den diese Persönlichkeiten geniessen.

### 3. Auswirkungen eines UNO- bzw. EG-Beitritts auf die schweizerische Dienstleistungsfunktion

Weder ein Beitritt der Schweiz zu den **Vereinten Nationen** noch zur EG würden ihre Dienstleistungsfunktion in Frage stellen. Die bisherige Entwicklung hat ganz deutlich gezeigt, dass keine Form der Guten Dienste nur von neutralen Staaten oder gar nur von Nichtmitgliedern der UNO ausgeübt werden können. Das Abseitsstehen von der UNO hat der Schweiz **keine Reservestellung** verschafft, die sie besser als andere Staaten und

<sup>52</sup> Vgl. ALOIS RIKLIN, Funktionen der schweizerischen Neutralität, Frauenfeld 1991, in: Passé pluriel, En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg 1991, S. 361ff., 387

Organisationen zu Dienstleistungen befähigen würde. Tatsächlich hätten wir wohl als UNO-Mitglied mehr Möglichkeiten, Gute Dienste für die Völkergemeinschaft auszuüben und Funktionen und Missionen der UNO mit Schweizer Persönlichkeiten zu beschicken. In der Sicht der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft besteht auch keinerlei Notwendigkeit, dass es einen Staat ausserhalb der UNO gibt, der, wenn die UNO selbst Konfliktpartei ist, in diesem Streitfall seine Guten Dienste anbieten oder als neutraler Vermittler dienen könnte. Im Verständnis der UNO-Charta sind die Vereinten Nationen nie Konfliktpartei, sondern ein von der ganzen Staatenwelt eingesetzter Ordnungshüter, der für die Wiederherstellung des internationalen Friedens zu sorgen hat. Wenn die Vereinten Nationen geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehen, kann es in ihrer Sicht keine neutrale Haltung zwischen ihr und dem Rechtsbrecher geben und wollen sie keine Vermittlung durch einen Dritten. Im übrigen hat der Golfkrieg gezeigt, dass die diplomatischen Kontakte zwischen einem Rechtsbrecher und der UNO bzw. den übrigen Staaten selbst während und nach militärischen Zwangsmassnahmen über die UNO in New York fortlaufen, und zwar in weit intensiverem Masse, als dies über die Zwischenstation einer neutralen Schutzmacht möglich wäre.

Auch als **Mitglied der EG** könnte die Schweiz Dienstleistungsfunktionen ausüben. Zwar wären bei einer EG-Mitgliedschaft Fälle denkbar, in denen Drittstaaten unsere Guten Dienste überhaupt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Masse in Anspruch nähmen. Derartige Auswirkungen wären etwa in Konflikten zu erwarten, in denen Mitgliedstaaten der EG oder die EG als solche Partei wären oder eindeutig Stellung bezögen. Diese allfällige Einschränkung unserer Dienstleistungsfunktion darf jedoch nicht überbewertet werden. Schon heute wird die Schweiz von einer Vielzahl von Staaten eindeutig als Mitglied der westeuropäischen, marktwirtschaftlichen Staatengemeinschaft perzeptiert, und sie wird trotzdem - aber eben aus anderen Gründen als ihrer Neutralität - mit der Uebernahme von Guten Dienste betraut. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz die Chance bieten würde, die mehr und mehr beschränkten eigenen Möglichkeiten zur Leistung von Guten Diensten durch das Gewicht der EG zu erweitern und im Bereich der Konfliktverhinderung und -schlichtung innerhalb der Gemeinschaft eine führende Rolle zu spielen.

### **XIII. Neutralität und IKRK**

#### **1. Das IKRK und seine besondere Neutralität**

Einer der wichtigsten Beiträge der Schweiz und der Schweizer im humanitären Bereich bildet die Gründung und Entwicklung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Das IKRK ist eine humanitäre, unparteiische, neutrale und unabhängige Institution, die hauptsächlich bei internationalen oder anderen bewaffneten Konflikten sowie bei inneren Spannungen und Unruhen tätig ist und sich bemüht, den militärischen und zivilen Opfern Schutz und Beistand zu gewähren. Aus kleinen Anfängen ist das IKRK zu einer weltweit anerkannten und geschätzten Institution mit ausgezeichnetem Ruf geworden. Es ist heute in über 80 Ländern aktiv; seine Delegationen bestehen aus 900 schweizerischen und über 4700 lokal rekrutierten Mitarbeitern. Die Gesamtausgaben des IKRK für 1991 betragen rund 700 Millionen Franken.

Seit seiner Gründung hat sich das IKRK in seiner Tätigkeit von einer Reihe von Grundsätzen leiten lassen, die aussenpolitischen Maximen der Schweiz ähnlich waren. Diese fundamentalen Prinzipien wurden stetig weitergebildet und flossen zum Teil in das humanitäre Völkerrecht ein. Schliesslich wurden sie 1965 von der XX. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Wien als "Charta des Roten Kreuzes" proklamiert. 1986 wurden diese Grundsätze von der XXV. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes in Genf bekräftigt und in die Präambel der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung aufgenommen. Es sind dies die sieben Prinzipien der Menschlichkeit, der Unparteilichkeit, der Neutralität, der Unabhängigkeit, der Freiwilligkeit, der Einheit und der Universalität.

Die eng miteinander verbundenen Handlungsmaximen der Unparteilichkeit und der Neutralität sind weder mit der schweizerischen Neutralität identisch noch von deren Fortbestand abhängig. Für die Schweiz ist die Neutralität ein völkerrechtlicher Status, der aus freien Stücken als eines unter mehreren Mitteln zur Wahrung ihrer nationalen Interessen gewählt wurde. Für das IKRK stellen Unparteilichkeit und Neutralität ein notwendiges, unabdingbares Verhaltensmuster dar, wenn es seine humanitäre Mission effizient und weltweit erfüllen will.<sup>53</sup> Dabei bedeutet für das IKRK

<sup>53</sup> Näheres bei HANS HAUG, *Menschlichkeit für alle, Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds*, Bern/Stuttgart 1991, S. 459ff., 465ff.

**Unparteilichkeit**, dass es nicht unterscheidet "nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Zugehörigkeit. Es ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Mass ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben". Mithin richtet sich die Hilfe des IKRK alleine nach der Art und dem Umfang des Leidens. Alle Opfer werden ohne Rücksicht auf moralische Werturteile gleich und unvoreingenommen behandelt.

**Neutralität** ist für das IKRK wie folgt umschrieben: "Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu jeder Zeit der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch an politischen, rassistischen, religiösen und ideologischen Auseinandersetzungen."<sup>54</sup> Das IKRK verzichtet also zum einen - ähnlich den Pflichten des Neutralen gemäss dem Haager Recht - auf jegliche Teilnahme in einem bewaffneten Konflikt und auf jegliche Unterstützung einer Konfliktpartei. Ueber diese militärische Neutralität hinaus verzichtet das IKRK überdies aber auch auf jede politische, weltanschauliche oder religiöse Parteinahme oder Einmischung in einem Konflikt. Diese im Vergleich zu den im Haager Recht verankerten Pflichten viel strengere Neutralität des IKRK ist im Interesse der hilfebedürftigen Menschen notwendig. Die Einhaltung der Neutralität soll bei Behörden und Bevölkerung Vertrauen schaffen und die ungehinderte Hilfe zugunsten der Opfer ermöglichen. Zugleich ist sie auch ein Mittel, um die Einheit und Universalität der Rotkreuzbewegung zu gewährleisten. Sie hat sich aufgrund der praktischen Notwendigkeit einer humanitären Tätigkeit entwickelt und wird deshalb von der Staatenwelt respektiert. Zwischen der humanitären Neutralität des IKRK und der aussenpolitischen Neutralität der Schweiz ist eine klare Trennlinie zu ziehen. Diese beiden Formen der Neutralität unterscheiden sich in ihrem Inhalt, ihrer Rechtsgrundlage und ihrer Zwecksetzung. Sie bestehen **unabhängig** voneinander.<sup>55</sup>

## 2. Enge Beziehung zwischen dem IKRK und der Schweiz

Zwischen dem IKRK und der Schweiz bestehen mannigfache Wechselwirkungen. Das IKRK ist - trotz seiner Unabhängigkeit - traditionell mit den Bundesbehörden auf diplomatischer, juristischer und finanzieller

<sup>54</sup> Zitiert nach den Statuten der Internationalen Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond, angenommen an der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz in Genf vom 1986

<sup>55</sup> Ebenso CORNELIO SOMMARUGA, La neutralité suisse et la neutralité du CICR sont-elles indissociables? Une indépendance à sauvegarder, Conférence Genève, 21. Januar 1992

Ebene verbunden. Das IKRK wurde 1863 in der Schweiz von Schweizern als privatrechtlicher Verein im Sinne der Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches gegründet und hat seinen Sitz in Genf. Seine Mitglieder und Delegierten sind ausschliesslich Schweizer. Sein Schutzzeichen ist in Anlehnung an das Schweizer Wappen entstanden. Die Eidgenossenschaft ist der wichtigste Geldgeber des IKRK. Seine Zielsetzungen sowie seine Schutz- und Hilfsaktionen decken sich mit der humanitären Aussenpolitik der Schweiz. Unser Land profitiert vom hohen Ansehen und der effizienten Tätigkeit des IKRK. Die Fortentwicklung und Weiterverbreitung des humanitären Völkerrechts beruhen auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem IKRK und der Eidgenossenschaft. Aufgrund dieser engen Beziehungen empfinden die Bundesbehörden und das Schweizer Volk eine besondere Verantwortung gegenüber dem IKRK, die ihren Ausdruck unter anderem auch darin findet, dass vor wichtigen aussenpolitischen Schritten mitunter in Erwägung gezogen wird, ob damit allenfalls negative Auswirkungen für das IKRK verbunden wären. Zuletzt war dies bei der Diskussion um den Beitritt zu den Vereinten Nationen der Fall.

Das IKRK seinerseits hat schon mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass es sich als rein humanitäre, unabhängige, unparteiische Institution nicht zu aussen- oder innenpolitischen Streitpunkten unseres Landes zu äussern oder sich in die schweizerische Politik einzumischen habe. Es ist dem IKRK ein grosses Anliegen, zu vermeiden, dass es von Befürwortern oder Gegnern einer aussenpolitischen Vorlage als Argument in der öffentlichen Diskussion ins Feld geführt wird. Eine derartige Einbeziehung und Politisierung des IKRK würde seinem Ansehen in der Schweiz und im Ausland schaden und seine humanitäre Tätigkeit erschweren. Die Institution des IKRK soll in seinen Augen nicht ein Hindernis für die Schweiz darstellen, in ihrer Aussenpolitik neue Wege zu gehen. Die Schweiz müsse ihre Aussenpolitik in Freiheit wählen können, ohne sich durch Rücksichtnahme auf das IKRK eingebunden zu fühlen.

In der Tat hat die Schweiz ihre aussenpolitischen Entscheidungen alleine nach Massgabe ihrer eigenen staatlichen Interessenlage zu fällen. Sie muss und darf ihre Aussenpolitik nicht nach den Bedürfnissen des IKRK ausrichten. Die Schweiz hat sich nicht im Hinblick auf die Tätigkeit des IKRK für die dauernde Neutralität entschieden. Wenn daher die Aenderung der Neutralitätspolitik oder gar die Aufgabe dieses Status im Gesamtinteresse der Schweiz liegen sollte, so wäre es am IKRK, in seiner

Struktur und Tätigkeit diesem Umstand Rechnung zu tragen. Hingegen ist es durchaus zweckmässig, wenn die Bundesbehörden und das Volk bei der aussenpolitischen Interessenabwägung auch die jeweiligen Auswirkungen auf das IKRK in Betracht ziehen, wo dies als notwendig erscheint.

### 3. Unabhängigkeit des IKRK vom Fortbestehen der schweizerischen Neutralität

Die Existenz des neutralen Kleinstaates Schweiz in einem Europa, das immer wieder von blutigen militärischen Auseinandersetzungen zwischen Nationalstaaten überzogen wurde, war eine wesentliche Voraussetzung für die Gründung und Entwicklung des IKRK. Die dauernde Neutralität der Schweiz trug insbesondere bis nach dem Zweiten Weltkrieg - zusammen mit ihrer kleinstaatlichen Zurückhaltung, ihrem geringen machtpolitischen Gewicht und ihrer Friedenspolitik - massgeblich dazu bei, dass das IKRK und seine Delegierten auf dem Territorium der Kriegführenden ihre Tätigkeit zugunsten aller Opfer ausüben konnte. Die schweizerische Neutralität war gegenüber dem Ausland eine zusätzliche Garantie für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des IKRK. Zudem bildete die vom Kriege verschonte Schweiz vor allem im Ersten und Zweiten Weltkrieg eine notwendige Basis für die Tätigkeit des IKRK. Eine besondere Verbindung zur Schweiz ergab sich ferner durch die **Mononationalität** des IKRK. Das Komitee besteht nur aus Schweizer Bürgern, die sich durch Kooptation ergänzen. Die mononationale schweizerische Basis des IKRK trug wesentlich dazu bei, dass das IKRK in der Staatenwelt als unparteiisch und unpolitisch anerkannt wurde. Wegen dieser engen Bezüge zur Schweiz wurde das IKRK von fremden Staaten - trotz seiner formellen Unabhängigkeit - mit der Schweiz in enge Beziehung gebracht und von einzelnen sogar mit unserem Staat identifiziert.

In der Folge lockerte sich der Bezug zwischen dem IKRK und der schweizerischen Neutralität mehr und mehr. Wegen seiner vielbeachteten erfolgreichen Tätigkeit erwarb sich das IKRK in der Staatenwelt ein eigenes, spezifisches Vertrauen und moralische Autorität. Seiner **eigenen** Neutralität und Unparteilichkeit, der es sich in seinen Grundsätzen verpflichtet hatte, wurde weltweit Vertrauen und Anerkennung entgegengebracht. Dieser Anerkennung haben die Staaten der Welt 1949 Ausdruck gegeben, indem sie in den mittlerweile von 168 Staaten ratifizierten Genfer Abkommen zum Schutz der verwundeten

Kriegsgefangenen und der Zivilpersonen im Kriege dem IKRK ein völkerrechtliches Mandat zur humanitären Intervention, zur Hilfeleistung und zur Schutzmachtätigkeit erteilt haben. Das IKRK wurde überdies ermächtigt, direkt mit Regierungen zu verkehren und mit diesen Verträge abzuschliessen. Seine völkerrechtlichen Funktionen wurden im ersten Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen noch erweitert. Schliesslich wurde dem IKRK 1990 von den Vereinten Nationen der Beobachterstatus eingeräumt.

Damit steht eindeutig fest, dass das internationale Mandat des IKRK, seine Unabhängigkeit und seine eigene Neutralität von der Staatenwelt und vom Völkerrecht anerkannt sind. Daher ist das IKRK zur Erfüllung seiner Tätigkeit bei bewaffneten Konflikten nicht mehr auf die Neutralität der Schweiz angewiesen. Die Neutralität des IKRK besteht **unabhängig** von der schweizerischen Neutralität und stellt eine prinzipielle, weltweit anerkannte Haltung der Institution dar. Auch wenn die Schweiz nicht mehr neutral wäre oder von einem Konfliktsstaat nicht mehr als neutral betrachtet würde, so wäre dieser Staat völkerrechtlich verpflichtet, bei allen Konflikten, die durch die Genfer Konventionen und die Zusatzprotokolle abgedeckt sind, die humanitäre Intervention des IKRK im Rahmen dieser Abkommen zuzulassen. "Même dans une Suisse qui aurait renoncé à sa politique de neutralité - telle que pratiquée aujourd'hui - au profit d'une approche communautaire, la neutralité et la mononationalité du CICR, qui furent pourtant nourries du sol où l'institution a pris racine, n'en seront pas affectées. Au terme de ses 128 ans d'existence, il se trouve que le CICR a acquis la reconnaissance de son droit d'agir en faveur des victimes, sans devoir recourir à la caution de la neutralité de la Suisse."<sup>56</sup>

Beweis für die weltweit anerkannte Trennung zwischen der Institution IKRK und der Schweiz sowie zwischen beider Neutralität bot der Golfkonflikt. Obwohl sich die Schweiz im August 1990 in autonomer Weise den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak angeschlossen hatte, konnte das IKRK während und nach dem Krieg im Irak als humanitärer Vermittler und Helfer tätig sein. - Nicht ausgeschlossen werden kann hingegen, dass bei einer Aenderung der schweizerischen Neutralitätspolitik und bei der Führung einer aktiveren, engagierteren Aussenpolitik oder bei einem Beitritt zur EG - wie schon in früheren Jahren - die Mononationalität des IKRK in

<sup>56</sup> CORNELIO SOMMARUGA, La neutralité et l'indépendance du CICR, conditions essentielles de son action, Rencontre internationale de Wilton Park 1991, Basel, 13. September 1991

Frage gestellt und vorgeschlagen wird, dass auch Staatsbürger anderer neutraler oder nicht paktgebundener Staaten ins Komitee aufzunehmen oder als Delegierte anzustellen seien.

Die Problematik allfälliger Auswirkungen der schweizerischen Aussenpolitik auf die Tätigkeit des IKRK stellt sich keineswegs nur im Bereich der Neutralität, sondern auf dem ganzen Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. An sich ist eine Vielzahl von schweizerischen Stellungnahmen zu Ereignissen im Ausland, etwa die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen, oder von aussenpolitischen Handlungen der Schweiz, etwa Kontakte unserer Behörden mit Oppositions- und Befreiungsbewegungen oder Vermittlungsversuche in Konflikten, geeignet, negative Effekte auf die Tätigkeit des IKRK nach sich zu ziehen. Je aktiver und engagierter die schweizerische Aussenpolitik agiert, desto häufiger sind derartige Folgewirkungen denkbar.

Für die erfolgreiche Tätigkeit des IKRK ist es weit wichtiger, dass unsere Behörden im Ausland keinerlei Zweifel an der **Unabhängigkeit** des IKRK wecken, als dass die Schweiz den Status der Neutralität aufrechterhält. Die Bundesbehörden müssen jede Vermengung der Politik der Schweiz mit der Tätigkeit des IKRK sowie der Neutralität des Staates mit der humanitären Neutralität des IKRK vermeiden. Sie dürfen keinen Einfluss auf die Entscheidungen des IKRK auszuüben versuchen und müssen dessen Unabhängigkeit in Worten und Taten respektieren. Das IKRK darf nicht als Instrument der schweizerischen Aussenpolitik missbraucht werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das IKRK in einer kritischen Situation glaubhaft auf seine Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom Staat Schweiz hinweisen kann.

Nachdem die Bundesbehörden in der Vergangenheit, insbesondere in den schwierigen Jahren des Zweiten Weltkrieges, die Unabhängigkeit des IKRK nicht immer respektiert hatten, wurde in den letzten Jahren die politische, personelle und institutionelle Trennung vom IKRK weitgehend beachtet. Zur Verdeutlichung dieser Politik erscheint es insbesondere zweckmässig, wenn der Bundesrat allenfalls mit dem IKRK ein **Sitzabkommen** abschliessen und darin die für internationale Organisationen in Genf üblichen völkerrechtlichen Immunitäten und Privilegien einräumen würde. Der Zweck derartiger Abkommen liegt darin, den Organisationen zu erlauben, ihre Tätigkeit in der Schweiz mit der für die Erfüllung ihrer



Aufgaben notwendigen Unabhängigkeit auszuüben. Das IKRK hat denn auch mittlerweile mit 39 Staaten in aller Welt ein Sitzabkommen abgeschlossen. Mittels eines solchen Sitzabkommens könnte auch die Schweiz gegenüber dem Ausland der Anerkennung der völkerrechtlichen Funktion des IKRK, dessen Autonomie und Neutralität besten Ausdruck verleihen.

#### **XIV. Neutralität und ihre innerschweizerischen Funktionen**

##### **1. Die innenpolitische Funktion der Neutralität**

Historisch gesehen, haben verschiedene Gründe zur Entstehung der schweizerischen Neutralität beigetragen und ihr eine ursprüngliche Rechtfertigung gegeben.<sup>57</sup> Einerseits bildete die Neutralität die adäquate aussenpolitische Antwort des Kleinstaates auf die existentielle Gefährdung durch den Kampf der rivalisierenden Mächte in Europa. Andererseits beruhte die Neutralität auch auf innenpolitischen Ursachen und besass eine **einheitsstiftende, integrierende Funktion**. Zu Beginn des 16. Jahrhunderts waren die eidgenössischen Orte nicht bereit, ihre Kräfte straff zusammenzufassen und unter einheitlicher Führung eine gemeinsame Aussen- und Kriegspolitik zu betreiben. "Um des gliedstaatlichen Charakters willen haben die Eidgenossen auf energische Aussenpolitik verzichtet und sich der Staatsmaxime der Neutralität genähert ...".<sup>58</sup> Die konfessionelle Zerissenheit der Eidgenossenschaft machte eine Politik des Stillesitzens und der aussenpolitischen Enthaltensamkeit sogar zur Notwendigkeit. Hätten sich die Orte auf der Seite ihrer ausländischen Glaubensbrüder in den Glaubenskriegen des 16. und 17. Jahrhunderts militärisch engagiert, hätten diese Kriege nicht nur auf unser Land übergegriffen, sondern allenfalls gar zur Spaltung oder Auflösung der Eidgenossenschaft führen können.

Die stabilisierende innere Friedensfunktion der Neutralität zeigte in der Folge mehrfach ihre Bedeutung für den Zusammenhalt der durch vielfache

<sup>57</sup> Eingehend EDGAR BONJOUR, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 2. Auflage, Band I, Basel 1965, S. 19ff.; derselbe, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Kurzfassung, Basel 1978, S. 7ff.

<sup>58</sup> EDGAR BONJOUR, Kurzfassung, S. 8 . . . .

Interessen-, Sprach- und Kulturgegensätze geprägten Eidgenossenschaft, zuletzt vor allem während des Ersten Weltkrieges. Die Neutralität gegen aussen trug zur Mässigung der innerschweizerischen Differenzen bei. Gefördert wurde diese innenpolitisch motivierte Seite der Neutralität dadurch, dass es fast seit den Anfängen des Bundes für einzelne Bundesglieder eine vertraglich festgelegte Neutralität in inneren Konflikten gab und die seit dem 16. Jahrhundert beitretenden Orte versprechen mussten, in eidgenössischen Bürgerkriegen "stille zu sitzen" und zu vermitteln.

Diese innenpolitischen Begründungsfaktoren der schweizerischen Neutralität sind mittlerweile weggefallen oder haben an Bedeutung eingebüsst. Die konflikträchtige konfessionelle Spaltung der Schweiz ist längst überwunden. Die aussenpolitischen Interessengegensätze zwischen den einzelnen Kantonen wurden mit der Konsolidierung unseres Bundesstaates im letzten Jahrhundert eingebunden. Die sprachlich-kulturellen Unterschiede in unserem Land haben angesichts des freundschaftlichen Ausgleichs unserer Nachbarstaaten seit dem Zweiten Weltkrieg und unserer Integration in Europa stark an Schärfe eingebüsst. Sie vermögen für sich genommen die Neutralität als Instrument des Zusammenhaltes nicht mehr zu rechtfertigen.

Neutralität und Innenpolitik standen auch noch in anderer Weise in engem Zusammenhang. Die Neutralität bildete während Jahrhunderten einen Schutzschild, der es der Eidgenossenschaft ermöglichte, aussenpolitisch weitgehende Abstinenz zu üben, ihr Interesse fast ausschliesslich der Innenpolitik zuzuwenden und eine einzigartige Staatsstruktur mit mannigfachen Besonderheiten auszubilden. Indirekt trug die Neutralität so zum Auf- und Ausbau unserer direkten Demokratie, unseres Föderalismus, unserer auf dem Milizprinzip beruhenden Verteidigungsarmee und unseres Wohlstandes bei. Die Ausbildung dieser Errungenschaften wurde dadurch gefördert, dass sich die Schweiz dank des "Nichteinmischens in fremde Händel" fast ausschliesslich auf sich selber konzentrieren konnte und nicht gezwungen war, ihre Kräfte zentral gebündelt in aussenpolitischen Kontroversen einzusetzen. "Die Neutralität hatte, wie der Föderalismus, für die Schweiz ursprünglich eine rein negative Bedeutung: Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Kein Staat in Europa hat sich in einer ähnlichen Weise wie die Schweiz während Jahrhunderten im

Alleingang geübt und dieses Verhalten zu einem seiner Wesensmerkmale gemacht."<sup>59</sup>

Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für das Entstehen des **"Sonderfalles Schweiz"**. In Gegenläufigkeit zur europäischen Entwicklung war die Schweiz "antimonarchisch, antidespotisch, antifaschistisch, antitotalitär, antihegemonial, antiimperialistisch, antikriegerisch, antisprachnationalistisch, antirassistisch, antizentralistisch".<sup>60</sup> Sie bildete die Ausnahme von der europäischen Norm<sup>61</sup>, den "Ort des Gegenläufigen"<sup>62</sup>, den Kontrapunkt.<sup>63</sup>

Diese Periode des Andersseins, des Besonderen, des Unvergleichlichen geht unaufhaltsam zu Ende. Im Gegensatz zu früheren Zeiten leben wir heute neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die wie wir die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur in keiner Weise mehr bedrohen. In stetig zunehmendem Masse bekennt sich sogar ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural zu diesen Grundprinzipien. Wir heben uns nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausformung von unseren Nachbarn ab. Die Schweiz hat sich noch nie so wenig von den umliegenden Staaten unterschieden wie heute. "In einem solchen Umfeld hat die Neutralität ihre Bedeutung für die Bewahrung einer innenpolitischen Sonderstellung weitgehend verloren."<sup>64</sup> Wir bedürfen der Neutralität allein zum Zweck der Abschottung von Europa und zum Schutze unserer besonderen Staatsstruktur nicht mehr. Es gilt nicht zu vergessen, dass wir bei allen Sonderheiten noch viel mehr mit unserer Umwelt gemeinsam haben. Die Schweiz ist von ihrer Geographie, Geschichte, Kultur und

<sup>59</sup> DIETRICH SCHINDLER, Die EG und die schweizerischen Eigenheiten: Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz, Schweizer Monatshefte, 69 (1989), S. 889-896

<sup>60</sup> ALOIS RIKLIN, Funktionen der schweizerischen Neutralität, in: Passé pluriel, En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg 1991, S. 362ff., 366

<sup>61</sup> WERNER NAEF, Die Schweiz in Europa, Bern 1938, S. 9

<sup>62</sup> KARL SCHMID, Versuch über die schweizerische Nationalität, in: ders., Aufsätze und Reden, Zürich/Stuttgart 1957, S. 104

<sup>63</sup> GEORGES-ANDRE CHEVALLAZ, Le gouvernement des Suisses ou l'histoire en contrepoint, Lausanne 1989

<sup>64</sup> HANS-PETER BRUNNER, Neutralität auf dem Prüfstand, Neue Zürcher Zeitung vom 31.7.1991, S. 59

Wirtschaft her ein eminent **europäisches Land**. Mit diesem Europa sind wir gestern, heute und morgen aufs engste verflochten und verbunden.

## 2. Neutralität als Teil der schweizerischen Identität

Die Neutralität hat sich in der Geschichte der Schweiz als ein aussenpolitisches Leitbild von ganz erstaunlicher Lebenskraft erwiesen. Als leitender Grundsatz hat sie unser Schicksal während Jahrhunderten in vielfach gewandelten innen- und aussenpolitischen Verhältnissen, in regionalen und globalen Streitfragen, in kleineren und grösseren Krisen und in zwei Weltkriegen entscheidend mitbestimmt. Dies hat dazu geführt, dass die Neutralität tief im Bewusstsein des Schweizers verwurzelt ist. Es ist anzunehmen, dass die Mehrheit der Schweizer, vor allem der mittleren und älteren Generation, nach wie vor ungebrochen zur Neutralität steht und sie als weiterhin gültiges und richtiges aussenpolitisches Instrument betrachtet, wenn auch der Einzelne oft nur diffuse Vorstellungen vom völkerrechtlichen Inhalt der Neutralität hat. Für viele ist die Neutralität ein Kennzeichen der schweizerischen Identität, ein **Teil des helvetischen Nationalcharakters**. Sie setzen Neutralität mit der schweizerischen Unabhängigkeit gleich. Ausdruck für diese Identifikation mit der Neutralität bildet auch unsere Armee. Sie schützt in Tat und Wahrheit die Unabhängigkeit unseres Landes. Einfachste, vom Soldaten bis zum General akzeptierte, sinngebende, das politische Tagesgezänk überdauernde Formel für militärisches Tun ist aber in der Schweiz der Schutz unserer Neutralität.

Für einige ist die Neutralität sogar als **nationale Ideologie** zum tabuisierten Dogma, "zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe"<sup>65</sup> erhoben und als solcher der Inbegriff und einzig zulässige Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik. Für diese Anschauung wäre eine nicht mehr neutrale Schweiz keine Schweiz mehr, würde bei einem Verzicht auf die Neutralität unser Land sein Selbstverständnis verlieren und auseinanderfallen. Im Gegensatz dazu steht ein anderer Teil der Schweizer der Neutralität kritisch gegenüber. Diese Mitbürger sehen darin ein rein nationalegoistisches, suspektes Instrument, das als Vorwand für aussenpolitische Passivität und Nichtengagement, als Fluchtgrund vor internationaler Mitverantwortung und Solidarität dient und daher in einer interdependenten Welt der Kooperation und Integration überholt ist. Es ist anzunehmen, dass dieser neutralitätskritische Teil der Bevölkerung

<sup>65</sup> EDGAR BONJOUR, Kurzfassung, S. 214

anwachsen wird, sobald die Beibehaltung unserer Neutralität der Schweiz wirtschaftliche und politische Nachteile und Kosten verursacht.

Es ist wichtig, bei der öffentlichen Diskussion der schweizerischen Aussenpolitik mitzubedenken, dass die Neutralität für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung zu einer emotional wichtigen Frage ihrer eigenen Identität geworden ist. Traditionen und "Mythen" sind zu respektieren, wenn die Information über ein neues Neutralitätsverständnis den Meinungsbildungsprozess positiv unterstützen soll. Aktuelle Aussenpolitik, die im Schweizer Volk eine breite Trägerschaft finden will, muss daher auch die mehrheitlich positive Einstellung des Schweizer zur Neutralität miteinbeziehen. Man geht wohl kaum fehl in der Annahme, dass ein gewichtiger Teil der Schweizer zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Aufgabe der Neutralität nicht verstehen und einer derartigen Politik die Gefolgschaft verweigern würde.

Allerdings darf die Gefahr einer zunehmenden Teilung der Bevölkerung in Neutralitätsbefürworter und Neutralitätskritiker nicht unterschätzt werden. Daher obliegt den Bundesbehörden ein **umfassender Informationsauftrag**. Sie sollen über die Veränderungen in Europa und der Welt, welche unsere Neutralität beeinflussen, laufend informieren. Falschen Vorstellungen von Funktion und Zweck der Neutralität ist entgegenzutreten. Die Behörden müssen die Öffentlichkeit ermutigen, Neutralität lediglich als Mittel zu sehen, dessen Tauglichkeit in einer sich wandelnden Welt zu überprüfen ist. Sie müssen die Chancen einer zeitgerechten, auf das Wesentliche konzentrierten Neutralität aufzeigen. Insbesondere ist auch deutlich zu machen, dass eine zur nationalen Eingelung erstarrte Neutralität unserem Land einen hohen politischen und wirtschaftlichen Preis auferlegen könnte. Auch muss der Schweizer schon heute darauf vorbereitet werden, dass eines Tages unsere Neutralität obsolet werden könnte, ohne dass dadurch die Identität der Schweiz verloren ginge. Die Eidgenossenschaft und die Schweizer haben in ihrer Geschichte schon mehrfach bewiesen, dass sie tiefgreifender Veränderungen fähig sind, ohne ihren Zusammenhalt und ihre Identität zu verlieren. Auch eine nicht mehr neutrale Schweiz bliebe eine Nation mit einer besonderen Identität und könnte dank ihrer vielfachen aussergewöhnlichen Errungenschaften für ihre Bürger eine erstrebenswerte politische Heimat bleiben.

## ANHANG II

Inhalt

Auftrag	3
<u>I. Teil: Wirtschaftssanktionen und Neutralität</u>	
I. Auf WIRTSCHAFTSSANKTIONEN UND NEUTRALITÄT	5
UND DAUERENDE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ	
II. Wirtschaftssanktionen im Völkerbund	
A. Anwendbare Normen des Völkerbundspakts	7
Rechtsgutachten	
B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	8
zuhanden der Direktion für Völkerrecht	
1. des Eidgenössischen Departements für	9
auswärtige Angelegenheiten	
2. 2. Auffassung: Die Bestimmungen wider-	11
sprechen zwar dem klassischen Neutralitäts-	
recht, jedoch hat der Völkerbundsakt dieses	
Recht fortentwickelt und die neue Kategorie	
"qualifiziertes" Völkerrecht	
von	
3. 3. Auffassung: Die Bestimmungen über	14
Wirtschaftssanktionen teilhaftig, ist nicht mehr	
neutralitätskonform	
Prof. Dr. Dietrich Schindler	
III. Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen	
A. Anwendbare Normen der UNO-Charta	15
B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	17
1. Auffassungen in der Gründungszeit und in den	
Nachkriegsjahren August 1991	17
a) Konferenz von San Francisco 1945	17
b) Die Haltung Schwedens	18
c) Die Haltung Oesterreichs	18
d) Abschwächung der Auffassungen der Völker-	
bundszeit	20

## I n h a l t

Auftrag	3
<u>1. Teil: Wirtschaftssanktionen und Neutralität</u>	
I. Auf Wirtschaftssanktionen anwendbare Normen des Neutralitätsrechts	5
II. <u>Wirtschaftssanktionen im Völkerbund</u>	
A. Anwendbare Normen des Völkerbunds Pakts	7
B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	8
1. 1. Auffassung: Wirtschaftssanktionen widersprechen dem Neutralitätsrecht nicht	8
2. 2. Auffassung: Wirtschaftssanktionen widersprechen zwar dem klassischen Neutralitätsrecht, jedoch hat der Völkerbunds pakt dieses Recht fortentwickelt und die neue Kategorie "qualifizierte Neutralität" hervorgebracht	12
3. 3. Auffassung: Ein Staat, der an Wirtschaftssanktionen teilnimmt, ist nicht mehr neutral	14
III. <u>Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen</u>	
A. Anwendbare Normen der UNO-Charta	15
B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	17
1. Auffassungen in der Gründungszeit und in den Nachkriegsjahren	17
a) Konferenz von San Francisco 1945	17
b) Die Haltung Schwedens	18
c) Die Haltung Oesterreichs	18
d) Abschwächung der Auffassungen der Völkerbundszeit	20

2.	Die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf Wirtschaftssanktionen der UNO	21
3.	Verpflichtung der Nichtmitgliedstaaten zur Mitwirkung an vom Sicherheitsrat angeordneten Wirtschaftssanktionen	28
	C. Folgerungen	35
<u>2. Teil: Militärische Sanktionen und Neutralität</u>		
I.	Auf militärische Sanktionen anwendbare Normen des Neutralitätsrechts	36
II.	Militärische Sanktionen im Völkerbund	
	A. Anwendbare Normen des Völkerbunds	38
	B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	38
III.	Militärische Sanktionen in den Vereinten Nationen	
	A. Anwendbare Normen der Charta und bisherige Praxis	39
	B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht	43
	1. Neutralität nach klassischem Neutralitätsrecht bleibt weitgehend möglich	43
	2. Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf Sanktionen der UNO	46
	C. Folgerungen	48
<u>3. Teil: Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und Neutralität</u>		



### Auftrag

Der Verfasser wurde beauftragt, die Frage zu begutachten, ob die Mitwirkung an wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen, welche der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels (Art. 39 ff.) der UNO-Charta ergreift, mit dem Rechtsstatus eines dauernd Neutralen vereinbar ist. Im einzelnen wurden ihm folgende Fragen gestellt:

1. Kann die Schweiz als Nichtmitglied der UNO unter Beibehaltung ihrer dauernden Neutralität an **Wirtschaftsmassnahmen** des Sicherheitsrates teilnehmen? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
2. Kann die Schweiz als Nichtmitglied der UNO unter Beibehaltung ihrer dauernden Neutralität an **militärischen Massnahmen** des Sicherheitsrates aktiv teilnehmen? Oder diese mitfinanzieren? Oder durch Duldung unterstützen (z.B. durch Gewährung von Durchmarsch- und Ueberflugrechten)? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
3. Spielt es dabei eine Rolle, ob der Erlass und die Durchführung der militärischen Sanktionen strikt dem Wortlaut der UNO-Charta gemäss erfolgt oder ob - wie im Irak-Kuwait-Konflikt - die Mitgliedstaaten lediglich zum Ergreifen aller notwendigen Mittel ermächtigt werden?
4. Kann der UNO-Sicherheitsrat Nichtmitgliedstaaten zur Teilnahme an Sanktionen verpflichtet? Oder bieten die Artikel 43 und 48 der Charta hier Ausweichmöglichkeiten?

5. Wie wären die obigen Fragen zu beantworten, wenn die Schweiz UNO-Mitglied wäre?
6. Kann die dauernd neutrale Schweiz Mitglied des Sicherheitsrates werden? Kann sie darin auch für das Ergreifen von wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen stimmen?

Das vorliegende Gutachten prüft die gestellten Fragen primär aufgrund des klassischen Neutralitätsrechts, das zu einem grossen Teil in den zwei Haager Abkommen von 1907 über die Neutralität im Landkrieg und die Neutralität im Seekrieg niedergelegt ist.<sup>1</sup> Diese Abkommen sind nur im Falle eines Krieges anwendbar; für einen dauernd neutralen Staat bilden sie aber auch im Frieden eine massgebliche Leitlinie, da der dauernd neutrale Staat sich aller Massnahmen zu enthalten hat, die ihm im Falle eines Krieges die Erfüllung der Neutralitätspflichten verunmöglichen würden.

Der Verfasser prüft nicht nur die Frage der Vereinbarkeit der Mitwirkung an Sanktionen mit dem Neutralitätsrecht, sondern auch die Frage, ob dieses Recht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat verhängt, überhaupt anwendbar ist.

Das Gutachten folgt nicht genau der Reihenfolge der gestellten Fragen, beantwortet sie aber alle.

## 1. Teil: Wirtschaftssanktionen und Neutralität

---

### I. Auf Wirtschaftssanktionen anwendbare Normen des Neutralitätsrechts

---

Die Haager Abkommen enthalten eine einzige Norm, die für die Frage der Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen von Bedeutung ist. Es handelt sich um Art. 9 in Verbindung mit Art. 7 beider Abkommen. Im Abkommen über die Neutralität im Landkrieg lauten die beiden Artikel wie folgt:

#### Artikel 7

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

#### Artikel 9

Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Die neutrale Macht hat darüber zu wachen, dass die gleiche Verpflichtung von den Gesellschaften oder Privatpersonen eingehalten wird, in deren Eigentum sich Telegraphen- oder Fernspreitleitungen oder Anlagen für drahtlose Telegraphie befinden.

Art. 7 bestätigt die grundsätzliche Freiheit des Handels der Neutralen mit den Kriegführenden. Der neutrale Staat ist insbesondere nicht verpflichtet, die private Ausfuhr von Waffen und Kriegsmaterial zu verbieten. Schränkt er sie jedoch von sich aus ein, so hat er gemäss Art. 9 die Beschränkungen auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Die in Art. 9 vorgesehene Gleichbehandlungspflicht lässt sich wie folgt präzisieren:

5. Wie wären die obigen Fragen zu beantworten, wenn die Schweiz UNO-Mitglied wäre?
- Die Gleichbehandlungspflicht betrifft nur den privaten Handel mit Waffen und Kriegsmaterial. Dem neutralen Staat selbst ist es verboten, den Kriegführenden Waffen und Kriegsmaterial zu liefern.
  - Die Gleichbehandlung ist eine formelle, nicht eine materielle. D.h. die von den Neutralen erlassenen Rechtsnormen sollen auf die Kriegführenden unterschiedslos angewandt werden. Unmassgeblich ist, ob infolge verschiedenartiger Handelsbeziehungen oder der geographischen Lage das Handelsvolumen mit einer Kriegspartei grösser ist als mit der anderen.<sup>2</sup>
  - Die Gleichbehandlungspflicht betrifft nur die Ausfuhr von "Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann". Unter diese Begriffe fallen nur Güter, die ihrem Wesen nach ausschliesslich oder vorwiegend für militärische Zwecke bestimmt sind, nicht aber Güter des täglichen Bedarfs, die für die Bevölkerung bestimmt sind, aber auch militärischen Zwecken dienen können.<sup>3</sup>
  - Die erwähnten Bestimmungen gelten, wie das Neutralitätsrecht insgesamt, nur im Fall eines Krieges, der zwischen Staaten geführt wird. Sie finden keine Anwendung auf Wirtschaftssanktionen, die gegen einen Staat durchgeführt werden, der nicht in einen Krieg verwickelt ist, noch auf Wirtschaftssanktionen gegen einen Staat, der in einen Bürgerkrieg verwickelt ist. Sie waren deshalb weder im Fall der gegen Rhodesien durchgeführten Sanktionen (1965-1979) noch bei jenen gegen Südafrika (UN-Waffenembargo 1977) anwendbar. Die vom Sicherheitsrat 1990 gegen Irak beschlossenen Wirtschaftssanktionen waren die ersten vom Sicherheitsrat angeordneten, die sich gegen einen in einen bewaffneten Konflikt (Irak-Kuwait) verwickelten Staat richteten.

Ueber die in Art. 7 und 9 der Haager Abkommen geregelte Gleichbehandlungspflicht hinaus werden Wirtschaftssanktionen gegen einen kriegführenden Staat auch dann als neutralitätswidrig betrachtet, wenn sie ausschliesslich den Zweck haben, den Krieg zu Ungunsten einer bestimmten Partei zu entscheiden. So wurde

erklärt, "eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei" oder "eine (wirtschaftliche) Benachteiligung des einen Kriegführenden in der Absicht, dadurch zugunsten des Gegners in den Kampf einzugreifen" seien neutralitätswidrig.<sup>4</sup> Wirtschaftssanktionen der UNO, die gegen einen Angreiferstaat gerichtet werden, werden immer den Zweck haben, den bewaffneten Konflikt zu dessen Ungunsten zu entscheiden. Insofern widersprechen sie dem klassischen Neutralitätsrecht.

## II. Wirtschaftssanktionen im Völkerbund

### A. Anwendbare Normen des Völkerbunds

Die Haltung der Schweiz zu den Sanktionen der UNO ist in starkem Mass durch die Erfahrungen gepägt, welche mit den Sanktionen des Völkerbundes gemacht wurden. Auch die Völkerrechtslehre befasste sich mit der Frage der Vereinbarkeit von Sanktionen mit der Neutralität besonders stark in der Völkerbundszeit. Es ist deshalb sinnvoll, die damals gemachten Ueberlegungen und Erfahrungen zu berücksichtigen.

Art. 16 des Völkerbunds Paktes regelte die Sanktionspflichten der Mitgliedstaaten wie folgt:

Art. 16. Sofern ein Glied des Völkerbundes in Missachtung der Verpflichtungen aus Art. 12, 13 oder 15 zum Kriege schreitet, soll es ohne weiteres so angesehen werden, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Mitglieder des Bundes begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen mit ihm abzubrechen, jeden Verkehr ihrer Angehörigen mit denjenigen des bundesbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verbindungen zwischen den Angehörigen dieses Staates und denjenigen jedes andern Staates, mag er Mitglied des Völkerbundes sein oder nicht, zu verhindern.

In diesem Falle ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen die Stellung militärischer, maritimer oder aviatischer Streitkräfte anzuempfehlen, mit denen die Mitglieder des Völkerbundes für ihren Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen haben, die dazu bestimmt ist, die Achtung der Bundesverpflichtungen zu erzwingen.

Abs. 1 verpflichtete die Mitgliedstaaten unmittelbar zur Ergreifung wirtschaftlicher Sanktionen, wenn ein Staat in Verletzung des Pakts zum Krieg schritt. Es bedurfte dazu keines Beschlusses des Völkerbundsrates. Gemäss Abs. 2 bestand dagegen keine automatische Verpflichtung zum Einsatz militärischer Mittel. Vielmehr hatte der Völkerbundsrat den Mitgliedstaaten militärische Massnahmen vorzuschlagen, er konnte sie dazu aber nicht verpflichten. Die Schweiz war aufgrund des Pakts gehalten, gegen einen paktbrüchigen Staat Wirtschaftssanktionen zu ergreifen, nicht dagegen militärische Sanktionen. Durch die Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13.2.1920<sup>5</sup> wurde sie überdies ausdrücklich von der Mitwirkung an militärischen Massnahmen befreit, zusätzlich auch von der in Art. 16 Abs. 3 vorgesehenen Pflicht zur Duldung des Durchzugs von Streitkräften, die an gemeinsamen Aktionen teilnehmen.

#### B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht

Zur Frage der Vereinbarkeit der im Völkerbundspakt vorgesehenen Wirtschaftssanktionen mit der Neutralität lassen sich im wesentlichen drei verschiedene Auffassungen feststellen:

##### 1. 1. Auffassung: Wirtschaftssanktionen widersprechen dem Neutralitätsrecht nicht

In der Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 4.8.1919<sup>6</sup> wird die Auffassung vertreten, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen lasse sich mit dem Neutralitätsrecht vereinbaren; sie bedeute lediglich eine Abweichung von der bisher verfolgten Neutralitätspolitik. Der Bundesrat führte dazu aus:

Abgesehen von Art. 7 bis 9 des erwähnten Haager Abkommens betreffend den privaten Handel mit Kriegsmaterial und das Nachrichtenwesen besteht keine Vertragsbestimmung, die eine gleichmässige Behandlung beider Kriegsparteien oder gar die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen forderte. 7

Wenn wir der Ansicht sind, dass die Pflichten der Neutralität nicht so weit reichen, als oft behauptet wird, so verhehlen wir uns keineswegs, dass ein grundsätzlicher, sofortiger und allgemeiner Abbruch wichtiger wirtschaftlicher und anderer Beziehungen eine vollständige Abweichung von der sonst befolgten neutralen Politik darstellt. Der Neutrale würde damit vielleicht an die äusserste Grenze dessen gehen, was mit den ihm durch die Neutralität auferlegten Rechtspflichten vereinbar ist. 8

Die vom Bundesrat vertretene Auffassung fand in der Völkerrechtslehre des Auslandes kaum Anklang.<sup>9</sup> Nach den 1935 gegen Italien ergriffenen Sanktionen gaben auch der Bundesrat und die schweizerische Lehre sie auf. Dieser Aenderung der Auffassung gingen folgende Ereignisse voraus: Der im Völkerbund für die Durchführung der Sanktionen gegen Italien eingesetzte Koordinationsausschuss schlug verschiedene Massnahmen gegen Italien vor. Die Schweiz wich davon in zwei wesentlichen Punkten ab. Erstens wandte sie das gegen Italien vorgesehene Waffenausfuhrverbot mit Rücksicht auf die neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungspflicht auch gegenüber Aethiopien an. Zweitens führte sie das vom Koordinationsausschuss vorgesehene Einfuhrverbot für italienische Waren nicht durch, sondern schränkte statt dessen den Handelsverkehr mit Italien auf den Umfang des Jahres 1934 ein und führte gleichzeitig ein System direkter Verrechnung ein, wodurch vermieden werden sollte, "dass Italien aus den aus seiner Ausfuhr gewonnenen Devisen die Waren kaufen kann, die es zur Kriegführung bedürfte".<sup>10</sup> Im Völkerbund sties- sen die schweizerischen Abweichungen auf erhebliche Kritik, während sich in der schweizerischen Oeffentlichkeit ein starker Unwille gegen die Sanktionsverpflichtungen wie auch gegen die Unwirksamkeit des Völkerbundes geltend machte. 1937 wurde eine Volksinitiative vorbereitet (aber schliesslich nicht zur Unterschriftensammlung aufgelegt), die die dauernde Neutralität hätte verfassungsrechtlich verankern und die Teilnahme an Wirtschafts-sanktionen verbieten sollen. Dies veranlasste den Bundesrat 1938,

den Völkerbundsrat zu ersuchen, die Schweiz von der Pflicht zur Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen generell zu befreien. Der Bundesrat führte dabei aus, die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen habe sich als nicht haltbar erwiesen. In dem dem Völkerbundsrat unterbreiteten Memorandum vom 29.4.1938 erklärte der Bundesrat u.a.:

Die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen würde sich heute für die Schweiz als illusorisch erweisen. Wenn sie zu wirtschaftlichen Druckmitteln griffe, würde sich die Schweiz der schweren Gefahr aussetzen, so behandelt zu werden wie ein Staat, der militärische Massnahmen trifft. 11

Der Völkerbundsrat entsprach am 14.5.1938 dem schweizerischen Begehren.<sup>12</sup> Seit jener "Rückkehr zur integralen Neutralität" besteht in der Schweiz das unumstössliche Dogma, dass die Schweiz einer Organisation für Kollektivsicherheit nicht beitrifft, falls sie nicht von allen Sanktionsverpflichtungen befreit wird. Dies schloss den Beitritt zu den Vereinten Nationen von vornherein aus, da eine ausdrückliche Befreiung dort nicht möglich war. Die Verschiedenheiten der Regelung der Sanktionen in der UNO im Vergleich zum Völkerbund blieben unberücksichtigt. Von Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang ist aber insbesondere dass die Auffassung, Wirtschaftssanktionen seien mit der Neutralität vereinbar, seither nicht mehr vertreten wurde.<sup>13</sup> Die Ueberzeugung, Wirtschaftssanktionen seien mit der Neutralität unvereinbar, lag auch dem Verhalten der Schweiz gegenüber der EG zugrunde. Seit dem Assoziationsgesuch, das sie 1962 stellte, ging sie, in Ueber einstimmung mit Oesterreich und Schweden, davon aus, dass sie an allfälligen Sanktionen der EG gegen Drittstaaten aus Neutralitätsgründen nicht teilnehmen könne und sich deshalb der gemeinsamen Handelspolitik der EG nicht unterstellen könne.<sup>14</sup>

Im Hinblick auf die heutige Situation ist es aufschlussreich, die Argumente näher zu betrachten, welche die Schweiz 1938 gegen die weitere Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen vorbrachte. Als wichtigster Grund wurde die mangelnde Uni-



versalität des Völkerbundes genannt. Der Bericht des Bundesrates vom 2.6.1938 über die Neutralität der Schweiz im Völkerbund beginnt mit folgenden Worten: "Die Schweiz ist dem Völkerbund in der Hoffnung beigetreten, dass sich diese Institution im Sinne der Universalität entwickeln werde."<sup>15</sup> Der Bericht verweist auf die Präambel des Bundesbeschlusses über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 5.3.1920, in der erklärt wird: "Im Vertrauen darauf, dass der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere"<sup>16</sup>. Der Bericht führt weiter aus, die Bedingungen, unter denen die Schweiz dem Völkerbund beiträt, hätten sich gründlich verändert. Das Sanktionensystem habe nicht befriedigend funktioniert. Statt sich zur Universalität zu entwickeln, habe sich der Völkerbund im Gegenteil der Mitwirkung wichtiger Staaten beraubt gesehen. Die USA seien ihm ferngeblieben, Brasilien, Japan und zwei grosse Nachbarn der Schweiz, Deutschland und Italien, seien aus ihm ausgetreten. Unter diesen Umständen würde die Teilnahme an Sanktionen, welche nur noch von einzelnen Staaten durchgeführt würden, zu einer wirklichen Gefahr für die Schweiz.<sup>17</sup> Es wurde auch darauf hingewiesen, dass 1919 in der parlamentarischen Debatte ein Hauptargument für die Beteiligung an wirtschaftlichen Sanktionen gewesen sei, auch beim Fernbleiben vom Völkerbund könnte die Schweiz gezwungen werden, in einem Konflikt sanktionsähnliche Massnahmen durchzuführen.<sup>18</sup> Ein solcher Zwang für ein Nichtmitglied hätte eine weitgehende Universalität vorausgesetzt.<sup>19</sup>

Von Bedeutung für die Aufkündigung der weiteren Teilnahme an Wirtschaftssanktionen war neben der fehlenden Universalität des Völkerbundes auch die geographische Nachbarschaft der Schweiz zu Italien. Es wurde ausgeführt, ein kleiner Staat, der an wirtschaftlichen Sanktionen gegen einen grossen Nachbarstaat teilnehme, setze sich einer unzumutbaren Gefahr aus.<sup>20</sup>

Angesichts der seit 1938 konsequent vertretenen Auffassung, wirtschaftliche Sanktionen gegen eine Kriegspartei seien mit dem Neutralitätsrecht nicht vereinbar, überraschte es, dass

anlässlich der 1990 gegen Irak ergriffenen Wirtschaftsanktionen von bundesrätlicher Seite ausgeführt wurde:

"L'adoption des sanctions économiques n'est pas contraire au droit de la neutralité. Ce droit n'impose pas à l'Etat neutre le devoir de maintenir des relations économiques avec une partie impliquée dans un conflit. L'adoption ou non de sanctions économiques par un Etat neutre en permanence doit être appréciée du point de vue de sa politique de neutralité, et la mise en oeuvre de cette politique est laissée à sa discrétion." 21

Zwar trifft es zu, dass ein Neutraler nicht verpflichtet ist, mit einem kriegführenden Staat Wirtschaftsbeziehungen zu führen, doch wird der völlige Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen mit einer einzigen Kriegspartei, in der Absicht, den Krieg zu deren Ungunsten zu entscheiden, als mit dem traditionellen Neutralitätsrecht unvereinbar betrachtet.

2. 2. Auffassung: Wirtschaftssanktionen widersprechen zwar dem klassischen Neutralitätsrecht, jedoch hat der Völkerbundspakt dieses Recht fortentwickelt und die neue Kategorie "qualifizierte Neutralität" hervorgebracht

Ein grosser Teil der Völkerrechtslehre vertrat sowohl in der Völkerbundszeit als auch in den Jahren nach der Gründung der Vereinten Nationen die Auffassung, die Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen gegen eine Kriegspartei stehe zwar im Widerspruch zum klassischen Neutralitätsrecht, doch hätten die Mitglieder dieser Organisationen durch ihre Zustimmung zu den Satzungen zum voraus der Ergreifung von Sanktionen auch gegen sie selbst zugestimmt. Volenti non fit iniuria. Die Mitgliedstaaten dürften deshalb die gegen sie ergriffenen Wirtschaftssanktionen nicht als Kriegsakt betrachten. Der Völkerbundspakt bzw. die UNO-Charta hätten das Neutralitätsrecht in der Weise umgeformt, dass die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen nicht als Neutralitätsverletzung betrachtet werden dürfe. Die neue Form der Neutralität wurde als "qualifizierte Neutralität" bezeichnet. Inhaltlich

entspricht sie genau der von der Schweiz gehandhabten "differentiellen Neutralität". Der Unterschied liegt nur darin, dass die Schweiz von der Vereinbarkeit der Wirtschaftssanktionen mit dem klassischen Neutralitätsrecht ausging, während die Lehre der qualifizierten Neutralität von der Unvereinbarkeit ausgeht.

Im seinerzeit führenden englischen Völkerrechtslehrbuch von Oppenheim/Lauterpacht wird über die Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes ausgeführt:

"Such measures would normally constitute an abandonment of the attitude of absolute impartiality and would, as such, have been a violation of neutrality. However - and here there is revealed the important innovation introduced by the Covenant into the law of neutrality - the Covenant-breaking belligerent was deemed, by signing the Covenant, to have consented in advance to measures of discrimination being applied against him by those Members of the League who did not elect to declare war upon him." 22

Die gleiche Auffassung wurde von zahlreichen weiteren Autoren und später auch für die Wirtschaftssanktionen der UNO vertreten. Es ist nicht zu bestreiten, dass Wirtschaftssanktionen, die sich auf den Völkerbundspakt oder die UNO-Charta stützen, völkerrechtsgemäss sind und dass der dadurch betroffene Mitgliedstaat nicht berechtigt ist, sie mit Gegenmassnahmen zu beantworten. Fraglich blieb jedoch, ob ein Staat, der an Wirtschaftssanktionen teilnimmt, noch als Neutraler bezeichnet werden kann. Problematisch ist die Auffassung insofern, als ein Angreiferstaat kaum je bereit sein wird, die Rechtmässigkeit der gegen ihn ergriffenen Sanktionen anzuerkennen, und deshalb geneigt sind wird, Gegenmassnahmen zu ergreifen, wodurch der Neutrale in den Krieg hineingezogen wird.

Im Rahmen des Völkerbundes wurde die Lehre von der qualifizierten Neutralität nur bezüglich der Wirtschaftssanktionen, nicht auch bezüglich der militärischen Sanktionen vertreten, obwohl die Mitgliedstaaten der Ergreifung militärischer Sanktionen in gleicher Weise zugestimmt hatten wie jener von Wirtschafts-

sanktionen. Indessen hatte nach Art. 16 des Völkerbündspaktes die Ergreifung militärischer Sanktionen automatisch den Kriegszustand zur Folge, was die Neutralität schlechthin ausschloss. In den Vereinten Nationen ist die Lage diesbezüglich verschieden. Militärische Sanktionen führen den Kriegszustand nicht herbei. Infolgedessen vermochte im Rahmen der UNO die Lehre von der auf wirtschaftliche Sanktionen beschränkten qualifizierten Neutralität nicht mehr zu überzeugen. Vielmehr ging diese Lehre in die im 2. Teil dieses Gutachtens beschriebene Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Fall von UNO-Sanktionen über.

3. 3. Auffassung: Ein Staat, der an Wirtschaftssanktionen teilnimmt, ist nicht mehr neutral

Diese Auffassung ist als Gegenposition zur zweiten Auffassung entstanden. Ihre Vertreter bestreiten nicht, dass die gegen einen Angreifer gerichteten Wirtschaftssanktionen, die sich auf den Völkerbündspakt bzw. die UNO-Charta stützen, zulässig sind, sie bestreiten aber, dass ein Staat, der an Wirtschaftssanktionen teilnimmt, noch neutral ist. Sie lehnen das Konzept der qualifizierten Neutralität ab. Ihre Argumentation läuft darauf hinaus, dass Wirtschaftssanktionen gegen eine Konfliktpartei, die sich auf den Völkerbündspakt oder die UNO-Charta stützen, zwar völkerrechtsgemäss, aber nicht neutralitätsgemäss sind. Diese Auffassung ist stark von den schweizerischen Erfahrungen im Völkerbünd geprägt, die zum Schluss führten, dass es nur eine "integrale", keine "differentielle" Neutralität geben kann. So schrieb Bind-schedler:

"Es gibt keine Quasi-Neutralität, qualifizierte oder differentielle Neutralität. Man hat versucht, diese Begriffe neu zu schaffen, um damit die Neutralität mit dem System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen vereinbaren zu können. Jede Intervention in einen Konflikt und jede Parteilichkeit, dort wo das Neutralitätsrecht Unparteilichkeit vorschreibt, widerspricht aber den Grundprinzipien der Neutralität und hebt diese selbst auf." <sup>23</sup>

Andere Autoren wandten sich mehr nur gegen die Verwendung des Wortes "neutral" für Staaten, die an Wirtschaftssanktionen teilnehmen.<sup>24</sup> Die praktische Konsequenz dieser Auffassung liegt darin, dass ein Staat, der die dauernde Neutralität wählt oder dazu verpflichtet wird, an Wirtschaftssanktionen nicht teilnehmen kann.

### III. Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen .

#### A. Anwendbare Normen der UNO-Charta

Nach Art. 39 der Charta dürfen Zwangsmassnahmen angeordnet werden, wenn der Sicherheitsrat festgestellt hat, dass "eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt". Hat der Sicherheitsrat diese Feststellung gemacht, kann er nach Art. 41 Sanktionen nicht-militärischer Natur anordnen. Art. 41 bestimmt:

##### Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschliessen, welche Massnahmen - unter Ausschluss von Waffengewalt - zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Massnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschliessen.

Die Regelung der Wirtschaftssanktionen in der UNO-Charta zeigt folgende Besonderheiten, durch die sie sich zugleich von der Regelung des Völkerbundspaktes unterscheidet:

1. Die Pflicht zur Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen tritt nicht automatisch ein, wenn ein Staat zum Krieg schreitet, sondern nur, wenn der Sicherheitsrat einen besonderen Beschluss fasst. Beschlüsse des Sicherheitsrates bedürfen der Zustimmung von 9 der 15 Mitglieder unter Einschluss der 5 ständigen Mitglieder (USA, GB, F, UdSSR, China). Dies bedeutet, dass Sanktionsbeschlüsse nie zustandekommen werden gegen eines der fünf ständigen Mitglieder sowie gegen Staaten, die den Schutz eines dieser ständigen Mitglieder geniessen. Sanktionsbeschlüsse sind deshalb praktisch nur gegen isolierte Friedensstörer oder Angreifer möglich. Beschlüsse des Sicherheitsrats nach Art. 41 wurden bisher nur in drei Fällen gefasst:

- 1966 gegen Rhodesien (Res. 232 und Folgeresolutionen)
- 1977 gegen Südafrika (Waffenembargo) (Res. 418)
- 1990 gegen Irak (Res. 661 und Folgeresolutionen)

Trotz Beendigung des Kalten Krieges erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates in Zukunft erheblich zahlreicher werden. Die Tatsache, dass die fünf Vetomächte sich heute leichter zu einigen vermögen, wird potentielle Angreifer davon abhalten, den Sicherheitsrat zu solchen Beschlüssen zu provozieren.

2. Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates sind nicht nur im Fall rechtswidriger Kriege zulässig, sondern schon bei blosser Bedrohung des Friedens. In den Fällen Rhodesien und Südafrika lag in der Tat kein unzulässiger Angriff vor, sondern es wurde nur eine Friedensbedrohung angenommen. Nur im Fall Irak wurde der Sanktionsbeschluss durch einen bewaffneten Angriff ausgelöst. Die Charta hat die Möglichkeit der Ergreifung von Sanktionen somit im Vergleich zum Völkerbund ausgedehnt, jedoch berühren Sanktionen, die bei blosser Friedensbedrohung ergriffen werden, die Neutralität der teilnehmenden Staaten nicht. Die Tatsache, dass im Rhodesienkonflikt kein Kriegszustand vorlag, veranlasst Oesterreich, an den Sanktionen gegen Rhodesien vollumfänglich mitzuwirken.<sup>26</sup>

3. Art. 41 zählt als mögliche Sanktionsmassnahmen neben der Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen die Unterbrechung des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen auf. Für die Neutralität ist rechtlich gesehen nur die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen wesentlich, wogegen die übrigen Massnahmen nicht relevant sind.

4. Die Charta sieht sodann die Möglichkeit einer Befreiung von Sanktionsverpflichtungen vor. Nach Art. 48 kann der Sicherheitsrat bestimmen, dass die von ihm vorgesehenen Massnahmen "von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen" getroffen werden. Es läge somit im Ermessen des Sicherheitsrates, Staaten mit Rücksicht auf ihre dauernde Neutralität von der Teilnahme zu befreien. Da die Wirksamkeit wirtschaftlicher Massnahmen aber von der Mitwirkung aller Staaten abhängt, ist eine Befreiung von denselben unwahrscheinlich. In den drei bisher gefassten Beschlüssen wurden denn auch keine Ausnahmen vorgesehen. An Stelle von Ausnahmen sieht jedoch Art. 50 besondere Ausgleichsmassnahmen für Staaten vor, welchen die Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt.

## B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht

### 1. Auffassungen in der Gründungszeit und in den Nachkriegsjahren

#### a) Konferenz von San Francisco 1945

An der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco wurde festgestellt, dass ein Staat sich nicht auf einen

Neutralitätsstatus berufen kann, um sich von Verpflichtungen gemäss der Charta zu befreien.<sup>27</sup> Damit wurde nur bestätigt, was sich schon aus dem Text der Charta ergibt: ein Mitgliedstaat ist an die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates gebunden, soweit er nicht aufgrund von Art. 48 davon befreit wird. Die dauernde Neutralität eines Mitgliedstaates ist jedoch nicht ausgeschlossen. In allen bewaffneten Konflikten, in denen der Sicherheitsrat keine Sanktionen anordnet, bleibt Neutralität möglich. Während im Völkerbund jede Angriffshandlung automatisch Sanktionspflichten zur Folge hatte und eine integrale Neutralität somit fast ganz ausgeschlossen war, ist sie in der UNO in der Regel möglich. Die Wirtschaftssanktionen gegen Irak waren die ersten, die gegen einen kriegführenden Staat gerichtet und insofern neutralitätsrechtlich relevant waren.

#### b) Die Haltung Schwedens

Schweden trat 1946 der UNO bei, ohne irgendwelche Befreiungen von Sanktionspflichten zu verlangen. Es erklärte seine Bereitschaft, an Sanktionen in dem Umfang mitzuwirken, als es gemäss der Charta verlangt werde. Gleichzeitig betonte es, dass das Veto-recht der Grossmächte es ausschliesse, das Schweden an Sanktionen gegen Grossmächte werde teilnehmen müssen und aus diesem Grund<sup>28</sup> in Kriege zwischen Grossmächte verwickelt werden könne. Es war sich bewusst, dass Sanktionen der UNO die Neutralität nur in Ausnahmefällen berühren würden.

#### c) Die Haltung Oesterreichs

Oesterreich nahm am 26.10.1955 das Verfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität an, das anschliessend allen Staaten, mit denen Oesterreich diplomatische Beziehungen unterhielt, notifiziert wurde mit dem Ersuchen, die österreichische Neutralität anzuerkennen. Die vier Hauptsiegermächte des Zweiten



Weltkriegs und die meisten übrigen Staaten entsprachen diesem Begehren.<sup>29</sup> Am 14.12.1955 wurde Oesterreich in die Vereinten Nationen aufgenommen, ohne dass dabei auf seine Neutralität und das Problem der Sanktionen Bezug genommen wurde. Die Aufnahme in die UNO ohne Erwähnung der Neutralität könnte zum Schluss führen, dass Oesterreich sich nicht unter Berufung auf seine dauernden Neutralität von Sanktionspflichten befreien könnte, es sei denn, der Sicherheitsrat befreie es aufgrund von Art. 48 der Charta. Die österreichische Lehre und die Regierung folgten jedoch nicht dieser Ueberlegung. Unter dem Einfluss von Alfred Verdross wurde die Auffassung herrschend, die Staaten, welche Oesterreich praktisch gleichzeitig mit der Anerkennung seiner dauernden Neutralität in die UNO aufgenommen hatten, seien nach Treu und Glaube verpflichtet, Oesterreich niemals zu Zwangsmassnahmen heranzuziehen, durch welche seine Neutralität verletzt würde.<sup>30</sup>

Die österreichische Auffassung wurde auch für die Schweiz wichtig. Für den Fall des Beitritts zur UNO war vorgesehen, im schweizerischen Beitrittsgesuch die dauernde Neutralität der Schweiz ausdrücklich in Erinnerung zu rufen.<sup>31</sup> Wenn der Sicherheitsrat und die Generalversammlung die Schweiz alsdann in Kenntnis dieses Hinweises aufgenommen hätten, so wäre darin eine stillschweigende Anerkennung der dauernden Neutralität mit den von Oesterreich geltend gemachten Wirkungen gesehen worden.

Es ist jedoch fraglich, ob die österreichische Auffassung von den Staaten, die Oesterreichs Neutralität anerkannten, geteilt wurde. Mehrere Gründe sprechen dagegen. So war die Lehre von der qualifizierten Neutralität, nach welcher in der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen keine Neutralitätsverletzung erblickt wurde, stark verbreitet. Auch die Auffassung, das Neutralitätsrecht sei auf UNO-Sanktionen überhaupt nicht anwendbar, wurde bereits vertreten. Ueberdies hatte Schweden gezeigt, dass es den vorbehaltlosen Beitritt zur UNO mit der dauernden Neutralität <sup>für</sup> vereinbar hielt. Schliesslich war auch bekannt, dass Wirtschaftssanktionen nur bei

universeller Durchführung wirksam sind, so dass eine Befreiung wenig wahrscheinlich ist. Aufschlussreich ist, dass der Sicherheitsrat in keiner der Resolutionen über Wirtschaftssanktionen auf dauernd neutrale Staaten irgendwelche Rücksicht nahm. Ein entsprechender Antrag hätte keine Aussicht auf Annahme gehabt. Oesterreich hat anlässlich des Golfkonflikts die erwähnte Auffassung aufgegeben. Die österreichische Regierung vertrat in diesem Konflikt die Auffassung, das Neutralitätsrecht werde "nicht aktualisiert", wenn der Sicherheitsrat Entscheidungen gemäss Kapitel VII der Charta treffe. Das Neutralitätsrecht sei nur in gewöhnlichen zwischenstaatlichen Konflikten anwendbar, nicht aber, wenn der Sicherheitsrat den Angreifer feststellt und Sanktionen ergreift. Dieser Auffassung entsprechend änderte Oesterreich mit Wirkung ab 22.1.1991 sein Strafgesetzbuch und das Bundesgesetz über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial ab, wodurch im Fall von Beschlüssen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen von bisherigen neutralitätsrechtlichen Restriktionen befreit wurde.<sup>32</sup>

#### d) Abschwächung der Auffassungen der Völkerbundszeit

Wie schon im Abschnitt über den Völkerbund ausgeführt wurde, wurden die Lehren der Völkerbundszeit über die Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen und Neutralität, mit Ausnahme der ursprünglichen schweizerischen Lehre, auch in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg vertreten, vielfach von denselben Autoren, die sich in der Völkerbundszeit geäussert hatten. Im Laufe der Zeit aber, insbesondere seit die UNO mit dem Uebergang des chinesischen Sitzes an die Volksrepublik China (1971) und der Aufnahme der beiden deutschen Staaten (1973) praktische Universalität erlangt hatte, wurde die Frage der Vereinbarkeit von Wirtschaftssanktionen und von <sup>UNO-</sup>Sanktionen <sup>mit der Neutralität</sup> überhaupt/immer mehr durch die zwei in den nachfolgenden Abschnitten umschriebenen Auffassungen bestimmt. Die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Fall von Sanktionen, die der Sicherheitsrat anordnet, geht von der Ueberzeugung aus, dass das klassische Neutralitätsrecht nur auf traditionelle zwischenstaat-

liche Konflikte anwendbar ist, nicht aber auf Sanktionen, die von der universell gewordenen Staatengemeinschaft angeordnet werden. Neben dieser Lehre setzte sich die Auffassung durch, dass auch Nichtmitgliedstaaten sich an die Beschlüsse des Sicherheitsrates zu halten haben oder deren Durchführung mindestens nicht behindern dürfen.

## 2. Die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf Wirtschaftssanktionen der UNO

Seit Anfang der 1970er Jahre, als die UNO eine praktisch universelle Organisation geworden ist, hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat anordnet, keine Anwendung findet, dagegen in zwischenstaatlichen Konflikten weiterhin zur Anwendung kommen kann. Auch die Tatsache, dass Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates nur zustandekommen, wenn unter den fünf Grossmächten und der Mehrheit der übrigen Staaten Einigkeit besteht, hat zu dieser Auffassung beigetragen. In den seltenen Fällen, in denen Sanktionsbeschlüsse zustandekommen, besteht deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie effektiv durchgeführt werden.

Die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Fall universell durchgeführter Wirtschaftssanktionen kommt schon in den Berichten des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO von 1969 und 1977, insbesondere aber in der Botschaft vom 21.12.1981 über den Beitritt zur UNO zum Ausdruck, auch wenn sie nicht juristisch, sondern nur aus der faktischen Lage heraus begründet wird. So führte der Bundesrat u.a. aus:

Die Sanktionen gegen Rhodesien haben indessen gezeigt, dass die Neutralität bei Anordnung solcher Massnahmen durch eine universelle Weltorganisation wie die Vereinten Nationen nicht unberührt bleiben kann, sofern diese Organisation auch wirklich auf einer universellen Durchführung der Sanktionen beharrt. Es dürfte kaum je möglich sein, den im Neutralitätsrecht verankerten und auch für jede glaubwürdige Neutralitätspolitik typischen Gleichbehandlungsgrundsatz auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze übrige Staatengemeinschaft andererseits anzuwenden. Deshalb war es auch nur folgerichtig, dass die Schweiz den «courant normal» im Falle Rhodesiens nur gegenüber dem Rechtsbrecher angewendet hat, wohingegen eine Einführung dieser Massnahme auch gegenüber der anderen «Partei» – d. h. der in der UNO vereinten übrigen Welt – nicht zur Diskussion stand, obwohl dies an sich der traditionellen Handhabung dieser Maxime entsprochen hätte. Es offenbart sich in diesem Zusammenhang, dass der den neutralitätsrechtlichen Pflichten vorgehende Selbsterhaltungsanspruch auch des neutralen Staates diesen davon entbindet, eine für ihn u. U. existenzgefährdende wirtschaftliche Gleichbehandlung des mit Sanktionen belegten Einzelstaates und der für sein Überleben ungleich wichtigeren restlichen Welt durchzuhalten. Zerfällt hingegen die Einheit der Mitgliedstaaten im Verlauf der Durchführung der Sanktionen wieder, dann gewinnt der Neutrale auch die Möglichkeit zurück, seine Gleichbehandlungspolitik weiterzuführen. 33

Etwas später wird erklärt:

Sofern überhaupt noch verbindliche Sanktionen zustandekommen, würde es im Grunde genommen um zwei Kategorien von Fällen gehen:

- Entweder sind sich alle Mitglieder der universellen Weltorganisation grundsätzlich einig, gegen den Rechtsbrecher Sanktionen anzuwenden: Dann wird sich die dauernd neutrale Schweiz – auch wenn sie nicht Mitglied der UNO ist – der Durchführung der Sanktionen nicht entziehen können. 34

Der Entscheid des Bundesrates vom 7. August 1990, an den Wirtschaftssanktionen gegen Irak voll mitzuwirken, entsprach diesen Ausführungen. In der Beantwortung von Interpellationen über das schweizerische Vorgehen in den beiden Räten führte der Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten folgende Gründe für die Entscheidung des Bundesrates an:

- Irak habe durch die Invasion und Annexion Kuwaits in flagranter Weise grundlegende Normen des Völkerrechts verletzt.
  - Die Völkergemeinschaft habe quasi einstimmig den Irak verurteilt und wirtschaftliche Sanktionen gegen ihn verhängt.
- Das Prinzip der Gleichbehandlung sei auf so ungleiche Parteien kaum anwendbar. Die Weiterführung des Handels mit Irak würde praktisch einer Parteinahme zugunsten Iraks gleichkommen und im Ausland nicht verstanden.

- Die Wirtschaftssanktionen seien für die Schweiz nicht mit dem Risiko verbunden, in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden, und würden die Schweiz nicht hindern, im Kriegsfall die Pflichten gemäss Neutralitätsrecht zu erfüllen. 35

Diese Argumente hätten noch durch folgende Ueberlegung ergänzt werden können: Neutralität wird unglaubwürdig und verliert jede Achtung, wenn ihr einziges äusseres Kennzeichen in der Fortführung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem Angreifer besteht. Durch die Weiterführung der Wirtschaftsbeziehungen sichert sich der Neutrale den Weiterbestand wirtschaftlicher Vorteile, während alle anderen Staaten durch die Mitwirkung an den Sanktionen wirtschaftliche Opfer auf sich nehmen. Ueberdies vermindert der neutrale Staat die Wirksamkeit der von den anderen durchgeführten Massnahmen. Neutralität bedeutet nun im Fall der Durchführung von Wirtschaftssanktionen der UNO im Effekt fast nichts anderes als Beibehaltung wirtschaftlicher Vorteile zulasten aller mitwirkenden Staaten. Sie wird dadurch zu einer unhaltbaren Position, insbesondere für einen Staat, der ohnehin zu den wohlhabendsten der Welt gehört. Die verfolgten neutralitätspolitischen Zwecke, z.B. die Durchführung Guter Dienste, können unter solchen Umständen nicht zum Tragen kommen.

Oesterreich hat, wie bereits erwähnt, im Golfkonflikt die Auffassung übernommen, das Neutralitätsrecht werde im Fall von Sanktionen, die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta anordnet, "nicht aktualisiert" (Erklärung von Bundeskanzler Vranitzky vom 17. Januar 1991).

In der Völkerrechtslehre hat diese Auffassung ebenfalls zunehmend Anerkennung gefunden. Auffallenderweise hat sich die Völkerrechtslehre der osteuropäischen Staaten besonders früh dazu bekannt. So erklärte ein osteuropäischer Völkerrechtler 1960: "L'application de mesures de coercition destinées à reprimer des actes d'agression et à rétablir la paix et la sécurité internationales n'est pas un acte de guerre."

... De sorte que la participation à des mesures de coercition prises en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité ne peut en aucun cas être considérée comme une participation à une guerre. Elle ne porte donc pas atteinte au statut et à la politique de neutralité de l'Etat membre de l'ONU."<sup>36</sup>

Das angesehene, eher traditionell und westlich ausgerichtete Institut de Droit international, eine seit 1873 bestehende internationale Vereinigung renommierter Völkerrechtler, internationaler Richter und Diplomaten, nahm 1975 eine Resolution über die Anwendung des Kriegs- und Neutralitätsrechts auf Konflikte an, an denen Streitkräfte der Vereinten Nationen beteiligt sind. Darin finden sich folgende Bestimmungen, die die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf UNO-Sanktionen bestätigen:

*Article 4*

Lorsque les Forces des Nations Unies sont engagées dans des hostilités, les Etats membres de l'Organisation ne peuvent ni se prévaloir des règles générales du droit de la neutralité pour se soustraire aux obligations qui leur sont imposées en vertu d'une décision du Conseil de sécurité agissant conformément à la Charte ...

*Article 5*

Le fait, pour un Etat, de se conformer aux règles énoncées dans la présente résolution ne le prive pas de sa qualité de neutre, y inclus la neutralité permanente, et ne justifie la pratique, à son égard, d'aucune mesure de représailles ou autre acte de coercition.<sup>37</sup>

Anlässlich des Golfkonflikts wurde auch in der schweizerischen Völkerrechtslehre die Auffassung vertreten, das Neutralitätsrecht sei auf Sanktionen der UNO nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich nicht anwendbar. So führte Christian Dominicé aus:

"Nun aber lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass die militärischen Operationen am Golf nicht jener Definition entsprechen, die 1907 gegeben wurde, als das Konzept der kollektiven Sicherheit noch gar nicht existierte. Tatsächlich verhielt sich der Sicherheits-

rat nicht einfach als Kriegspartei, sondern als Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung. Er bestimmte eine schuldige Partei, er wies sie an, ihre unrechtmässige Aneignung rückgängig zu machen, er setzte ihr dazu eine Frist, und er beschränkte die für den Fall der Nichtbefolgung bewilligten militärischen Massnahmen im vornherein auf das Ziel der Unrechtsaufhebung. Das alles behielt den Charakter von Zwangsmassnahmen zur Behebung einer unstatthaften Situation. In der internationalen Gesellschaft von heute stellt das die bestmögliche Annäherung an eine Ordnung dar, die sich auf das Recht stützt. Somit liegt kein Sachverhalt vor, der die Anwendung des Neutralitätsrechts erforderlich machte." 38

Die wachsende Ueberzeugung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Fall von Sanktionen der UNO hängt auch damit zusammen, dass das klassische Neutralitätsrecht überhaupt an Relevanz verloren hat. 1907 wurde dieses Recht an der damaligen Haager Friedenskonferenz als ein von allen Staaten anzuwendendes Recht kodifiziert. Alle Staaten, welche an einem Krieg nicht teilnahmen, waren automatisch neutral und ans Neutralitätsrecht gebunden. Seit der Annahme der UNO-Charta von 1945 aber gilt jede beliebige Form der Unterstützung eines Staates, der das Opfer eines Angriffs ist oder als solches betrachtet wird, als zulässig (Art. 51 der Charta). Eine Haltung gemäss klassischem Neutralitätsrecht ist dadurch zu einer blossen Option geworden. Dass es heute nicht <sup>mehr</sup> nur Kriegführende und Neutrale, sondern auch zahlreiche Zwischenstufen zwischen Kriegsteilnahme und Neutralität gibt, wird durch das Zusatzprotokoll I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 anerkannt, das konsequent von "neutralen und anderen am Konflikt nicht beteiligten Staaten" spricht. In der Praxis halten sich nur noch die Schweiz und Oesterreich an das klassische Neutralitätsrecht, während die meisten übrigen Staaten dasselbe als irrelevant betrachten. Auch in der Völkerrechtslehre wird das Neutralitätsrecht ausserhalb der zwei dauernd neutralen Staaten und teilweise noch Deutschlands kaum mehr beachtet. Die Völkerrechtslehrbücher behandeln es nicht mehr, und die Völkerrechtler kennen es nicht mehr. Tatsächlich entspricht des Neutralitätsrecht den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nicht mehr, weil es ausschliesslich auf zwischenstaatliche

Kriege zugeschnitten ist. Solche werden aber nur noch selten geführt. Die grosse Mehrheit der zahlreichen bewaffneten Konflikte, die seit 1945 stattfanden, waren nicht Kriege zwischen etablierten Staaten; vielmehr waren nichtstaatliche Parteien (Aufständische, Befreiungsbewegungen) an ihnen beteiligt, so dass das Neutralitätsrecht keine Anwendung fand. Die Hauptbedeutung der Neutralen seit 1945 lag in Aktivitäten der Kriegsverhütung und Friedenssicherung, wozu das Neutralitätsrecht nichts beiträgt.

Kennzeichnend für die abnehmende Relevanz des Neutralitätsrechts ist auch die Tatsache, dass in zwei Fällen, in denen Staaten durch völkerrechtliche Akte zu dauernd neutralen Staaten erklärt wurden, das klassische Neutralitätsrecht völlig unbeachtet blieb. 1962 vereinbarten 13 Staaten, unter ihnen alle fünf Grossmächte, mit Laos dessen dauernde Neutralität, ohne auf das klassische Neutralitätsrecht irgendwelche Rücksicht zu nehmen. Es wurden völlig neue Regeln vereinbart.<sup>39</sup> Das gleiche gilt für die 1980 zwischen Italien und Malta festgelegte dauernde Neutralität Maltas.<sup>40</sup>

Das Recht der Schweiz und Oesterreichs, das klassische Neutralitätsrecht anzuwenden, wird keineswegs bestritten, doch wird dieses Recht eher nur als Ausdruck der von diesen Staaten gewählten Neutralitätspolitik aufgefasst.

Die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf UNO-Sanktionen ist nicht in jeder Hinsicht unproblematisch. Zerfällt die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staaten (insbesondere im Fall militärischer Sanktionen) oder nimmt eine grössere Zahl von Staaten an Wirtschaftssanktionen nicht teil, was angesichts des Beschlussfassungsmechanismus im Sicherheitsrat allerdings wenig wahrscheinlich ist, kann es sich für einen dauernd neutralen Staat aufdrängen, auf die Mitwirkung an den Sanktionen zu verzichten und allenfalls im Verhältnis zum Angreifer den *courant normal* einzuführen.<sup>41</sup> Ähnliches würde auch dann gelten, wenn der Staat, gegen den



betont, dass die in der Charta niedergelegten Grundsätze, die die Sanktionen durchgeführt werden, ein Nachbarstaat der Schweiz wäre, wie dies anlässlich der Sanktionen gegen Italien 1935 der Fall war. Im Rahmen der UNO ist auch diese Situation unwahrscheinlich, da Frankreich eine Vetomacht ist, die zugleich mit Deutschland und Italien durch NATO, WEU und EG verbunden ist. Ein weiteres Bedenken gegen die Auffassung von der Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts bei Sanktionen besteht in der Befürchtung, die Teilnahme an Sanktionen könnte die Möglichkeiten der Schweiz, Gute Dienste zu leisten, beeinträchtigen. Auch dies ist jedoch, wie bereits ausgeführt wurde, im Fall universell durchgeführter Sanktionen unwahrscheinlich. Im Golfkonflikt hat die Mitwirkung der Schweiz an den Wirtschaftssanktionen gegen Irak keine solchen Nachteile gezeitigt. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass heute, anders als in der Zeit vor Erreichung der Universalität der UNO, die Kontakte mit dem Angreiferstaat keineswegs abgebrochen werden, sondern über die UNO fortlaufen und zwar in wesentlich intensiverem Mass, als dies über die Kanäle zwischen einem neutralen Staat und dem Angreiferstaat möglich wäre. Der Golfkrieg, bei dem Irak in der UNO in New York stets präsent war, hat dies eindrücklich gezeigt. Auch die Möglichkeiten des IKRK zur Erfüllung seiner Aufgaben wurden durch die Teilnahme der Schweiz an den Sanktionen gegen Irak nicht berührt.

Zu betonen ist, dass nur das Neutralitätsrecht, nicht aber das humanitäre Kriegsrecht im Fall von Sanktionen der UNO gegen einen Angreifer unanwendbar ist. Das humanitäre Kriegsrecht, das insbesondere in den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 verankert ist, gilt in allen bewaffneten Konflikten, auch wenn eine der Parteien ein Angreifer ist, gegen den die universelle Staatengemeinschaft Sanktionen ergreift. Das humanitäre Völkerrecht dient ausschliesslich dem Schutz der von bewaffneten Konflikten betroffenen Menschen, wogegen das Neutralitätsrecht <sup>nur</sup> die Beziehungen zwischen Staaten regelt. In humanitären Angelegenheiten besteht eine absolute Gleichbehandlungspflicht gegenüber den Angehörigen aller am Konflikt beteiligten Parteien und ihrer Angehörigen.

### 3. Verpflichtung der Nichtmitgliedstaaten zur Mitwirkung an vom Sicherheitsrat angeordneten Wirtschaftssanktionen

Nach einem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, der in der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (SR 0.111, Art. 34) bestätigt wird, begründet ein völkerrechtlicher Vertrag für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte. Dies gilt grundsätzlich auch für die Charta der UNO. Art 2 Ziff. 6 der Charta bestimmt allerdings:

6. Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

Diese Bestimmung erzeugt nach ihrem Wortlaut wie auch nach dem angeführten Grundsatz<sup>des Völkerrechts</sup>/keine unmittelbaren Pflichten der Nichtmitgliedstaaten, sondern verpflichtet nur die UNO und ihre Mitgliedstaaten, auf die Nichtmitgliedstaaten einzuwirken, damit diese insoweit gemäss den Grundsätzen der Charta handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist. Dass gerade bei den Grundsätzen über die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit eine Bestimmung über das Verhalten der Nichtmitgliedstaaten notwendig schien, ist in der Erkenntnis begründet, dass der Weltfriede unteilbar ist und nur gewahrt werden kann, wenn auch die Nichtmitglieder sich an die vereinbarten Grundsätze, insbesondere jene über das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen, halten. Die Charta sieht überdies vor, dass Zwangsmassnahmen auch gegen Nichtmitgliedstaaten ergriffen werden können, wenn solche sich einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung schuldig machen. Nordkorea, gegen das 1950 eine militärische Aktion durchgeführt wurde, und Rhodesien, gegen das 1966 Wirtschaftssanktionen durchgeführt wurden, waren denn auch nicht Mitglieder der UNO.

In der Lehre wird mehrheitlich die Auffassung bestätigt, Art. 2 Ziff. 6 der Charta enthalte keine unmittelbare Verpflichtung der Nichtmitgliedstaaten.<sup>42</sup> Dabei wird jedoch

betont, dass die in der Charta niedergelegten Grundsätze, die gewohnheitsrechtlichen Charakter angenommen haben, auch für Nichtmitgliedstaaten verbindlich sind.<sup>43</sup> Auf diesem Weg, nur teilweise aufgrund von Art. 2 Ziff. 6, wird heute eine Bindung auch der Nichtmitglieder an die Grundsätze der Charta über das Gewaltverbot und die Friedenssicherung wie auch an entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrates angenommen.

In den Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung wird teilweise zwischen Pflichten der Mitglieder und der Nichtmitglieder unterschieden. Dabei fällt auf, dass seit Anfang der 1970er Jahre, als die Vereinten Nationen praktische Universalität erreichten, in den Resolutionen des Sicherheitsrates über Wirtschaftssanktionen diese Unterscheidung nicht mehr gemacht wird, sondern "alle Staaten" verpflichtet werden. In der Resolution 232 vom 16.12.1966, in welcher der Sicherheitsrat obligatorische Sanktionen gegen Rhodesien anordnete, wird in Ziffern 6 und 7 noch die Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern gemacht:

6. *Calls upon* all States-Members of the United Nations to carry out this decision of the Security Council in accordance with Article 25 of the United Nations Charter;

7. *Urges*, having regard to the principles stated in Article 2 of the United Nations Charter, States not Members of the United Nations to act in accordance with the provisions of paragraph 2 of the present resolution;

(ähnlich auch Res. 253 (1968), Ziffern 12 und 14).

Schon 1972 zeichnete sich aber ein Wandel ab. Res. 314 vom 28.2.1972, die ebenfalls die Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien betrifft, bestimmt in Ziff. 2:

2. *Urges* all States to implement fully all Security Council resolutions establishing sanctions against Southern Rhodesia, in accordance with their obligations under Article 25 and Article 2, paragraph 6, of the Charter of the United Nations and deplores the attitude of those States which have persisted in giving moral, political and economic assistance to the illegal régime;

Diese Bestimmung scheint davon auszugehen, dass die Nichtmitgliedstaaten unmittelbar durch Art. 2 Ziff. 6 verpflichtet sind.

In der Resolution 418 vom 4.11.1977 über das Waffenembargo gegen Südafrika werden "alle Staaten" verpflichtet, ohne dass auf bestimmte Artikel der Charta Bezug genommen wird. Dasselbe gilt auch für alle Resolutionen über Wirtschaftssanktionen gegen den Irak, die der Sicherheitsrat 1990 und 1991 angenommen hat (Res. 661, 662, 665, 670, 678, 700). Die Frage bleibt aber offen, auf welche Weise die Verpflichtung der Nichtmitgliedstaaten zu begründen ist.

Diese Frage ist durch die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs in bemerkenswert eindeutiger Weise geklärt worden, obwohl der Internationale Gerichtshof nicht direkt zu Wirtschaftssanktionen Stellung zu nehmen hatte. Dies bedarf im folgenden der Erläuterung.

Ausgangspunkt ist die grundlegende Bedeutung, die im heutigen Völkerrecht dem völkerrechtlichen Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 der Charta) und den Grundsätzen der Charta über die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beigemessen wird. Das Gewaltverbot wie auch die erwähnten Grundsätze werden als Normen des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts und, darüber hinaus, als Normen des ius cogens (zwingendes Völkerrecht) verstanden. Zwingendes Völkerrecht hat für alle Staaten absolute Geltung. Das Gewaltverbot wird allgemein als die wichtigste Norm des ius cogens betrachtet.<sup>44</sup> Der Internationale Gerichtshof bestätigte in seinem Nicaragua-Urteil vom 27.6.1986 ausdrücklich, dass dem Gewaltverbot<sup>45</sup> gewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt.

Neben dem gewohnheitsrechtlichen Charakter und dem Charakter als ius cogens hat das Gewaltverbot überdies den Charakter einer Verpflichtung erga omnes, d.h. einer Verpflichtung,

die, nach der Umschreibung des Internationalen Gerichtshofs, ein "concern of all States" ist, eine Angelegenheit, die alle Staaten betrifft. Der IGH führte in seinem Urteil Barcelona Traction von 1970 die Unterscheidung zwischen Verpflichtungen, die gegenüber der ganzen Völkergemeinschaft, und solchen, die nur gegenüber individuell betroffenen Staaten gelten, ein. Er führte aus:

Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats. Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes*.

34. Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale. 46

Wesentlich an den Verpflichtungen erga omnes ist, dass nicht nur der unmittelbar in seinen Rechten verletzte Staat berechtigt ist, gegen den die Norm verletzenden Staat vorzugehen und nötigenfalls Sanktionen gegen ihn zu ergreifen, sondern jeder Staat. Ausser Rechten aller Drittstaaten werden aus den Verpflichtungen erga omnes aber auch Pflichten aller Staaten zu einem gewissen Verhalten gegenüber den die Verpflichtungen verletzenden Staaten abgeleitet. In seinem Gutachten von 1971 über die Rechtsfolgen der fortdauernden Präsenz Südafrikas in Namibia äusserte der Gerichtshof sich zunächst zu den Pflichten der Mitgliedstaaten, in den Fällen, in denen der Sicherheitsrat die Völkerrechtswidrigkeit einer bestimmten Situation verbindlich festgestellt hat. Er führte aus:

A binding determination made by a competent organ of the United Nations to the effect that a situation is illegal cannot remain without consequence. Once the Court is faced with such a situation, it would be failing in the discharge of its judicial functions if it did not declare that there is an obligation, especially upon Members of the United Nations, to bring that situation to an end. 48

Bezüglich der Nichtmitgliedstaaten erklärte der Gerichtshof sodann:

126. As to non-member States, although not bound by Articles 24 and 25 of the Charter, they have been called upon in paragraphs 2 and 5 of resolution 276 (1970) to give assistance in the action which has been taken by the United Nations with regard to Namibia. In the view of the Court, the termination of the Mandate and the declaration of the illegality of South Africa's presence in Namibia are opposable to all States in the sense of barring *erga omnes* the legality of a situation which is maintained in violation of international law: in particular, no State which enters into relations with South Africa concerning Namibia may expect the United Nations or its Members to recognize the validity or effects of such relationship, or of the consequences thereof. The Mandate having been terminated by decision of the international organization in which the supervisory authority over its administration was vested, and South Africa's continued presence in Namibia having been declared illegal, it is for non-member States to act in accordance with those decisions. 49

Die Nichtmitgliedstaaten haben somit "in Uebereinstimmung mit den Entscheidungen des Sicherheitsrates" zu handeln. Im Bericht von 1971 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen ist, wenig beachtet, auf dieses Urteil hingewiesen worden. Es wurde ausgeführt:

Eine neue Tatsache bestätigt, was wir soeben über die Stellung der Nichtmitgliedstaaten gemäss Artikel 2 Ziffer 6 ausgeführt haben. Die Entschliessung des Sicherheitsrates vom 20. Oktober 1971 über Namibia übernimmt die Auffassung des Internationalen Gerichtshofs, der festgestellt hat, dass die Staaten, die nicht Mitglieder der UNO sind, im gleichen Umfang wie die Mitgliedstaaten, die von der UNO in diesem Fall unternommene Aktion zu unterstützen haben<sup>50</sup>.

Dass die Nichtmitgliedstaaten sich im Bereich des Gewaltverbots und der Friedenssicherung an Beschlüsse des Sicherheitsrates zu halten haben, auch ohne dass Art. 2 Ziff. 6 angerufen wird, wird damit erklärt, dass die Charta die Wahrung dieser im Gemeinschaftsinteresse liegenden gewohnheitsrechtlichen Prinzipien dem Sicherheitsrat übertragen hat.<sup>51</sup>

Die grundlegende Bedeutung der Regeln über Gewaltverbot und Friedenssicherung wird zusätzlich dadurch unterstrichen, dass die Verletzung dieser Verpflichtungen zu den "internationalen Verbrechen" im Sinne des Art. 19 des Entwurfs der Völkerrechtskommission der UNO für eine Konvention

über die Staatenverantwortlichkeit gezählt wird. In diesem Entwurf unterscheidet die Völkerrechtskommission zwischen "internationalen Verbrechen" und "internationalen Delikten". Der Entwurf enthält folgende Bestimmungen:

*Article 19. International crimes and international delicts*

1. . . .

2. An internationally wrongful act which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized as a crime by that community as a whole constitutes an international crime.

3. Subject to paragraph 2, and on the basis of the rules of international law in force, an international crime may result, *inter alia*, from:

(a) a serious breach of an international obligation of essential importance for the maintenance of international peace and security, such as that prohibiting aggression: 52

zuvor erwähnte

Fraglich ist, wie weit die vom Internationalen Gerichtshof festgestellte Pflicht der Nichtmitgliedstaaten, "in Uebereinstimmung mit den Entscheidungen des Sicherheitsrates" zu handeln, geht. Ausser Zweifel steht, dass die Nichtmitgliedstaaten einen Staat, den der Sicherheitsrat als Angreifer festgestellt hat, in keiner Weise unterstützen dürfen. Das Verbot, einen Angreifer zu unterstützen, ergibt sich übrigens schon unmittelbar aus dem Gewaltverbot und dem nur zugunsten des Angegriffenen bestehenden Recht zur Unterstützung (Art. 51 der Charta).<sup>53</sup> Im Fall von Wirtschaftssanktionen, die der Sicherheitsrat anordnet, kann schon die Weiterführung der Handelsbeziehungen mit dem Angreifer im Rahmen des *courant normal* als Unterstützung gewertet werden, weil dadurch der Zweck der Sanktionen, die wirtschaftliche Abschnürung des Angreifers, durchkreuzt und die Wirksamkeit der Sanktionen vermindert wird.<sup>54</sup> Die Resolutionen des Sicherheitsrates in den Fällen Südafrika

(1977) und Irak (1990/91), die "alle Staaten" zur Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen verpflichteten, gehen jedenfalls von der Pflicht zu voller Mitwirkung der Nichtmitgliedstaaten aus.

Der Sicherheitsrat hält sich auch für berechtigt, die Durchführung der von ihm angeordneten Sanktionen zu erzwingen, auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten. Im Golfkonflikt diente die Errichtung einer "Seeblockade" durch Resolution 665 vom 15.8.1990 und einer "Luftblockade" durch Resolution 670 vom 25.9.1990 der Durchsetzung der gegen Irak angeordneten Wirtschaftssanktionen gegenüber allen Staaten. Ein ähnliches Recht erhielt Grossbritannien durch Resolution 221 von 1966, durch die es verpflichtet wurde, Schiffe, die Oel für Rhodesien geladen hatten, an der Landung im Hafen von Beira (Mozambique) zu hindern, nötigenfalls mit Gewalt.

Berücksichtigt man die Praxis des Sicherheitsrates und die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs, liegt der Schluss nahe, dass der Internationale Gerichtshof die Pflicht der Nichtmitgliedstaaten zu voller Mitwirkung an den vom Sicherheitsrat angeordneten Wirtschaftssanktionen wahrscheinlich bejahen würde, wenn ihm diese Frage zur Entscheidung oder zur Begutachtung vorgelegt würde.



### C. Folgerungen

In Lehre und Praxis überwiegt heute die Auffassung, dass das Neutralitätsrecht auf Wirtschaftssanktionen, die der Sicherheitsrat gemäss Art. 41 der Charta anordnet, keine Anwendung findet. Dauernd neutrale Staaten können deshalb an derartigen Sanktionen mitwirken, ohne dass ihre dauernde Neutralität berührt wird. Aufgrund der Praxis des Sicherheitsrates und der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs ist ferner davon auszugehen, dass auch Nichtmitgliedstaaten verpflichtet sind, an Wirtschaftssanktionen, die der Sicherheitsrat anordnet, mitzuwirken.

Sowohl die Auffassung, dass das Neutralitätsrecht auf Wirtschaftssanktionen der UNO unanwendbar ist, als auch die Auffassung, dass die Nichtmitgliedstaaten zur Mitwirkung an solchen Sanktionen verpflichtet sind, haben sich als Folge der von den Vereinten Nationen erreichten Universalität durchgesetzt. Infolgedessen wäre eine Nichtteilnahme der Schweiz an derartigen Sanktionen unter Berufung auf die dauernde Neutralität nur zu rechtfertigen, wenn die Universalität der UNO zerfiele oder massgebende Staaten an den Sanktionen nicht teilnehmen würden.

## 2. Teil: Militärische Sanktionen und Neutralität

### I. Auf militärische Sanktionen anwendbare Normen des Neutralitätsrechts

Nach den Haager Abkommen und dem Gewohnheitsrecht haben die neutralen Staaten im Bereich der militärischen Hilfeleistung folgende Unterlassungspflichten:

#### - Keine Unterstützung eines Kriegführenden mit Streitkräften:

Der Neutrale darf einen Kriegführenden nicht mit Streitkräften unterstützen. Auch die Anwerbung von Truppen zugunsten der Kriegführenden auf neutralem Gebiet ist verboten (Art. 4 des Haager Abkommens über Neutralität im Landkrieg). Dagegen ist eine neutrale Macht nicht dafür verantwortlich, dass Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten (Art. 6). Eine rein medizinische Hilfeleistung an einen Kriegführenden ist zulässig: Die nationale Rotkreuzgesellschaft eines am Konflikt nicht beteiligten Staates sowie ein solcher Staat selbst dürfen einer Konfliktpartei Sanitätspersonal und Sanitätseinrichtungen zur Verfügung stellen (Art. 27 sowie 32 und 43 der 1. Genfer Konvention von 1949, Art. 9 Abs. 2 Zusatzprotokoll I von 1977).

#### - Keine Zurverfügungstellung von Staatsgebiet:

Art. 2 des Haager Abkommens über Neutralität im Landkrieg verbietet den Kriegführenden den Transit von Truppen sowie von "Munitions- und Verpflegungskolonnen" (d.h. von Gütern, die für die Streitkräfte bestimmt sind) durch neutrales Gebiet. Der Neutrale darf solchen Transit weder gestatten noch dulden. Das Verbot gilt auch für den Luftraum. Auch die Errichtung von Stützpunkten von Kriegführenden auf neutralem Gebiet ist unzulässig. Uebertretende Truppen sind zu internieren (Art. 11). Eine Ausnahme gilt auch hier im humanitären Bereich: Der Durchtrans-

port von Verwundeten und Kranken und die Ueberfliegung des neutralen Gebietes durch Sanitätsluftfahrzeuge eines Kriegführenden dürfen gestattet werden (Art. 14 Abs. 1 des Neutralitätsabkommens, Art. 37 der 1. Genfer Konvention, Art. 40 der 2. Genfer Konvention und Art. 31 des Zusatzprotokolls I).

- Keine Lieferung von Waffen und Kriegsmaterial: Nur die staatliche Lieferung ist dem Neutralen untersagt. Die private Lieferung von Kriegsmaterial darf zugelassen werden (Art. 7 des Neutralitätsabkommens). Sie fällt jedoch unter die früher behandelte Gleichbehandlungspflicht.

- Keine Staatskredite: Nach einem gewohnheitsrechtlichen Grundatz sind Kredite eines neutralen Staates an Kriegführende, welche für die Kriegführung verwendet werden können, unzulässig, dagegen sind Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs, zulässig.<sup>56</sup> Die private Krediterteilung muss nicht eingeschränkt werden.

- Keine Uebermittlung militärischer Nachrichten: Die Neutralen dürfen den Kriegführenden weder besondere Anlagen zur Uebermittlung militärischer Nachrichten zur Verfügung stellen noch ihnen militärische Nachrichten über den Kriegsgegner weitergeben. Dagegen sind sie, unter Vorbehalt der Gleichbehandlung, nicht verpflichtet, ihnen die Benützung der allgemein zugänglichen Uebermittlungsanlagen zu untersagen (Art. 8 in Verbindung mit Art. 9 des Neutralitätsabkommens).

## II. Militärische Sanktionen im Völkerbund

### A. Anwendbare Normen des Völkerbunds

Nach Art. 16 des Völkerbunds Paktes war jede gegen den Pakt verstossende Eröffnung eines Krieges von allen Mitgliedern so anzusehen, als hätte das betreffende Mitglied eine Kriegshandlung gegen alle anderen Mitglieder begangen. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ihre Handels- und Finanzbeziehungen mit dem Angreifer abzubrechen, hatten dagegen keine Pflicht, Truppen für militärische Operationen zur Verfügung zu stellen. Der Völkerbundsrat hatte ihnen jedoch vorzuschlagen, "mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist." Nach Art. 16 Abs. 3 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Streitkräften, die an militärischen Sanktionen teilnahmen, den Durchzug durch ihre Gebiet zu ermöglichen. Militärische Sanktionen des Völkerbundes wurden nie ergriffen.

### B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht

Für ein Völkerbundsmitglied blieb auch bei der Durchführung militärischer Sanktionen die Erfüllung fast aller militärischen Neutralitätspflichten möglich, da keine Pflicht zu aktiver Mitwirkung an den Sanktionen bestand. Einzig die Pflicht, den an Sanktionsmassnahmen teilnehmenden Truppen den Durchzug zu ermöglichen, widersprach dem Neutralitätsrecht. Die Schweiz wurde von dieser Pflicht durch die Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13.2.1920 befreit.

Eine andere Frage war, ob die Teilnahme an militärischen Sanktionen des Völkerbundes die Neutralität überhaupt berührte,

da es sich um Vollstreckungsmassnahmen der Weltsicherheitsorganisation, nicht aber um Krieg handelte.

Schon in der Völkerbundszeit wurde gelegentlich die Meinung geäussert, Gesamtktionen des Völkerbundes seien "keine Kriege im Sinne des bisherigen Völkerrechts, Kämpfe unter gleichgestellten Parteien", sondern "polizeiliche Bestrafungen internationaler Verbrecher durch die Staatengesellschaft", so dass von der Neutralität im herkömmlichen Sinne nicht die Rede sein könne<sup>58</sup>. Dem wurde aber entgegengehalten, solche Aktionen würden sich wie andere Kriege vollziehen. Ueberdies spreche Art. 16 unzweideutig vom Kriegszustand.<sup>59</sup> Im allgemeinen wurde aus der Tatsache, dass die Teilnahme an militärischen Sanktionen den Kriegszustand mit dem Angreifer zur Folge hatte, auf die Unvereinbarkeit mit der Neutralität geschlossen.<sup>60</sup> Da der Völkerbund keine Universalität erreichte, bestand nie eine Chance, dass sich eine andere Auffassung hätte durchsetzen können.

### III. Militärische Sanktionen in den Vereinten Nationen

#### A. Anwendbare Bestimmungen der Charta und bisherige Praxis

Die massgebenden Artikel 42 und 43 haben folgenden Wortlaut:

##### **Artikel 42**

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Massnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschliessen.

#### Artikel 43

<sup>1</sup> Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, dass sie nach Massgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschliesslich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

<sup>2</sup> Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen.

<sup>3</sup> Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedergruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Massgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.

Sonderabkommen nach Art. 43 sind bis heute mangels Einigkeit unter den Grossmächten nie abgeschlossen worden. Auch für die Zukunft besteht keine sehr grosse Wahrscheinlichkeit, dass solche Abkommen geschlossen werden, da die USA als wichtigste Militärmacht und möglicherweise auch andere Grossmächte nicht bereit sein werden, Streitkräfte der Verfügungsgewalt des Sicherheitsrats zu unterstellen. Auch wenn Sonderabkommen geschlossen würden, könnte ein Mitgliedstaat aber nicht verpflichtet werden, einen bestimmten Inhalt dieser Abkommen zu akzeptieren.<sup>61</sup> Nach Art. 43 Abs. 3 müssen die Abkommen mit jedem Staat ausgehandelt und von jedem einzelnen Mitgliedstaat gemäss seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften genehmigt werden. Sie können deshalb nicht gegen den Willen der massgebenden Staatsorgane geschlossen werden. Ohne Abkommen kann aber ein Staat nicht gezwungen werden, dem Sicherheitsrat Streitkräfte für militärische Massnahmen zur Verfügung zu stellen.<sup>62</sup>

Trotz Fehlens von Sonderabkommen hat sich Art. 42 aber als durchaus anwendbar erwiesen, allerdings ohne dass der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten verpflichten kann, ihm Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. In bisher drei Fällen hat der Sicherheitsrat den Einsatz militärischer Mittel beschlossen. Nach dem Angriff Nordkoreas auf Südkorea im Juni 1950 stellte er gemäss Art. 39 fest, dass der Angriff einen Friedensbruch darstelle. In der Resolution 83 vom 27.6.1950 empfahl er den Mitgliedstaaten, der Republik Korea Hilfe zu leisten, um den bewaffneten Angriff zurückzuschlagen und den Frieden und die

Sicherheit in der Region wiederherzustellen. 16 Staaten stellten alsdann Streitkräfte zur Verfügung, die einem einheitlichen, von den USA zu stellenden Kommando unterstellt wurden und die Flagge der Vereinten Nationen benützen durften. In der Doktrin blieb umstritten, wie der Beschluss des Sicherheitsrates zu begründen ist, doch besteht an seiner Zulässigkeit kein Zweifel. Eine Begründung geht dahin, dass der Sicherheitsrat aufgrund von Art. 39 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtete, von ihrem Recht auf kollektive Selbstverteidigung Gebrauch zu machen.<sup>63</sup> Nach einer anderen Auffassung handelte es sich um eine Zwangsmassnahme nach Art. 42, zu deren Durchführung der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten eine Ermächtigung erteilte.<sup>64</sup> Die Resolution des Sicherheitsrates ist so gefasst, dass sie keine eindeutige Antwort zulässt. Für die weiteren vom Sicherheitsrat vorgesehenen oder beschlossenen militärischen Massnahmen setzte sich aber die Auffassung durch, dass der Sicherheitsrat bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 39 die Staaten zur Anwendung von Waffengewalt ermächtigen kann.<sup>65</sup> Dies bestätigte der Internationale Gerichtshof indirekt in seinem Gutachten von 1962 über "Certain Expenses of the United Nations", indem er ausführte:

Moreover, an argument which insists that all measures taken for the maintenance of international peace and security must be financed through agreements concluded under Article 43, would seem to exclude the possibility that the Security Council might act under some other Article of the Charter. The Court cannot accept so limited a view of the powers of the Security Council under the Charter. It cannot be said that the Charter has left the Security Council impotent in the face of an emergency situation when agreements under Article 43 have not been concluded.<sup>66</sup>

Der Wortlaut von Art. 42 schliesst nicht aus, dass der Sicherheitsrat Mitgliedstaaten, die die Bereitschaft dazu bekunden, ermächtigt, die in Art. 42 vorgesehenen Massnahmen durchzuführen. Der Artikel spricht nämlich ausdrücklich davon, dass diese Massnahmen "Einsätze von Luft-, See- oder Landstreitkräften von Mitgliedern der Vereinten Nationen" einschliessen. Auch Art. 48 deutet auf die Möglichkeit der Ermächtigung einzelner oder mehrerer Staaten hin, indem er bestimmt, dass die Mass-

nahmen je nach dem Ermessen des Sicherheitsrates "von allen oder von einigen Mitgliedern" getroffen werden.

Die Auffassung, dass der Sicherheitsrat bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 39 die Staaten zur Durchführung von Massnahmen gemäss Art. 42 ermächtigen kann, liegt auch den zwei weiteren Resolutionen zugrunde, die der Sicherheitsrat seit dem Koreakonflikt über die Ermächtigung zur Gewaltanwendung angenommen hat. In der Resolution 221 vom 9.4.1966 wurde Grossbritannien im Zusammenhang mit den Massnahmen gegen Rhodesien ermächtigt, nötigenfalls mit Gewalt Schiffe, die Oel für Rhodesien geladen hatten, an der Landung im Hafen von Beira (Mozambique) zu hindern.<sup>67</sup> Im Golfkonflikt wurden die Mitgliedstaaten durch Resolution 678 vom 29.11.1990 unter Berufung auf Kapitel VII der Charta ermächtigt, gegen Irak "alle erforderlichen Mittel einzusetzen", um den früher gefassten Resolutionen Geltung zu verschaffen. Unausgesprochen gründete bereits Resolution 665 vom 25.8.1990 über die gegen Irak verhängte "Seeblockade" auf Art. 42. Durch sie wurden die Staaten, die Seestreitkräfte in das Gebiet verlegten, angewiesen, alle einlaufenden und auslaufenden Seetransporte anzuhalten und zu durchsuchen, um die Anwendung der Bestimmungen über die wirtschaftlichen Sanktionen sicherzustellen. In diesem Fall war Gewaltanwendung allerdings nur in eng beschränktem Umfang zulässig.

Es ist anzunehmen, dass auch in Zukunft Beschlüsse des Sicherheitsrates über Gewaltanwendung nach Art. 42 nur in der Form der Ermächtigung aller oder einzelner Mitgliedstaaten zur Anwendung von Gewalt zustandekommen, da wenig wahrscheinlich ist, dass Sonderabkommen nach Art. 43 geschlossen werden.



## B. Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsrecht

### 1. Neutralität nach klassischem Neutralitätsrecht bleibt weitgehend möglich

Wie im Völkerbund können auch in den Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten im Fall der Durchführung militärischer Sanktionen die Neutralität im klassischen Sinn weitgehend wahren. Nach Art. 43 der Charta verpflichten sie sich zwar, mit dem Sicherheitsrat Sonderabkommen über Streitkräfte zu schliessen, doch können sie nicht zu einem bestimmten Inhalt der Abkommen verpflichtet werden. Dauernd neutrale Staaten könnten sich z.B. auf die Zuverfügungstellung von Sanitätseinheiten und andere neutralitätsrechtlich zulässige Unterstützungen beschränken. Nichtmitglieder sind zum Abschluss von Sonderabkommen überhaupt nicht verpflichtet. Auch wenn militärische Massnahmen aufgrund einer Ermächtigung des Sicherheitsrates durchgeführt werden, fehlt der verpflichtende Charakter, so dass Neutralität im traditionellen Sinn möglich ist. Nur in folgenden Fällen ist es fraglich, ob Mitgliedstaaten wie auch Nichtmitgliedstaaten sich vollumfänglich nach dem Neutralitätsrecht verhalten können.

Von Bedeutung ist zunächst die Frage des Transits und Ueberflugs von Truppen und Kriegsmaterial, die zur Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen eingesetzt werden. Anders als der Völkerbundspakt sieht die Charta keine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, den Transit und Ueberflug zu bewilligen. Vielmehr sollen gemäss Art. 43 Abs. 1 Durchmarschrechte in den Sonderabkommen geregelt werden. Eine Pflicht zur Gewährung solcher Rechte besteht somit aufgrund von Art. 42/3 nicht. Dagegen könnten aus Art. 2 Ziff. 5 und Art. 49 Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Art. 2 Ziff. 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Vereinten Nationen "jeglichen Beistand bei jeder Massnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift", zu leisten. Art. 49 verpflichtet sie, "bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen" "einander gemeinsam handelnd

Beistand" zu leisten. Die erstgenannte Bestimmung betrifft die Unterstützung der Vereinten Nationen selbst, die zweite die gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten. Es wird teilweise die Meinung vertreten, diese Bestimmungen, insbesondere Art. 49, verpflichteten die Mitgliedstaaten, den Ueberflug von Truppen und Kriegsmaterial, die für die Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen bestimmt sind, zu gestatten.<sup>68</sup> Da der Ueberflug einen viel geringeren Souveränitätseingriff zur Folge habe als die Oeffnung des Staatsgebietes für Landtruppen, müsse der Ueberflug gestattet werden.

Wenn wir die früher umschriebene Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs berücksichtigen, wonach Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten verpflichtet sind, "in Uebereinstimmung mit den Entscheidungen des Sicherheitsrates zu handeln", sollte konsequenterweise der Schluss gezogen werden, dass Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten die vom Sicherheitsrat beschlossenen militärischen Massnahmen mindestens nicht behindern dürfen. Diese Auffassung liegt wahrscheinlich auch der Resolution 678 des Sicherheitsrates vom 29.11.1990 zugrunde. In deren Ziffer 2 werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um den früher gegen Irak angenommenen Resolutionen Nachachtung zu verschaffen. In Ziffer 2 wird sodann bestimmt:

"Der Sicherheitsrat

...

3. ersucht alle Staaten, die gemäss Ziffer 2 dieser Resolution ergriffenen Massnahmen in geeigneter Weise zu unterstützen."

Die Wahl des Wortes "ersucht" ("demande", "requests") deutet zwar darauf hin, dass es sich um eine blosser Aufforderung an die Staaten handelt, nicht um eine Verpflichtung zur Unterstützung. Jedoch geht die Resolution zweifellos von der Voraussetzung aus, dass die Staaten jedenfalls nichts tun dürfen, was den vom Sicherheitsrat bewilligten militärischen Massnahmen zuwiderläuft. Bezeichnenderweise ist das Ersuchen auch an alle Staaten gerichtet.

Noch eine andere Ueberlegung ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Bei den Wirtschaftssanktionen wurde festgestellt, dass es unmöglich wäre, zwei so ungleiche Parteien, wie einen Angreiferstaat und die ganze übrige Völkergemeinschaft, völlig gleich zu behandeln. Diese Unmöglichkeit besteht auch bei militärischen Massnahmen. So wäre es offensichtlich unzulässig und politisch ausgeschlossen, dass ein neutraler Staat Flugzeuge, die an der Durchführung einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Operation beteiligt sind und ohne Bewilligung das neutrale Gebiet überfliegen, zur Landung zwingt und bis zum Ende der Feindseligkeiten interniert, wie das Neutralitätsrecht es verlangt.<sup>69</sup> Eine Beschiessung solcher Flugzeuge wäre erst recht undenkbar. Das Neutralitätsrecht wird somit auch im Fall militärischer Massnahmen der UNO nicht vollumfänglich angewandt werden können.

Eine eindeutige Antwort auf die Frage, wie weit die Pflicht der Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die vom Sicherheitsrat beschlossenen militärischen Massnahmen nicht zu behindern, reicht, ist nicht möglich, doch sollte ein dauernd neutraler Staat dafür Sorge tragen, dass Kollisionen mit dieser Pflicht vermieden werden.

Auch in bezug auf die Finanzierung der militärischen Operationen der Vereinten Nationen könnten die Regeln des Neutralitätsrechts nicht unter allen Umständen eingehalten werden.

Wenn solche Operationen durch die Vereinten Nationen selbst finanziert werden, könnte geltend gemacht werden, die Beiträge eines Mitgliedstaates an das Budget der UNO stellen eine neutralitätswidrige Gewährung eines Kredits an einen Kriegführenden dar.<sup>70</sup> Keine der bisher durchgeführten militärischen Aktionen der UNO wurde jedoch auf diese Weise finanziert (abgesehen von den ersten Friedenssicherungsoperationen UNEF und ONUC, die jedoch nicht zu den militärischen Massnahmen nach Kapitel VII der Charta gehörten und neutralitätsrechtlich unbedenklich waren). Bei allen Aktionen müssten die teilnehmenden Staaten selbst für die Finanzierung aufkommen. Das Problem neutralitätswidriger Verpflichtung zur

Finanzierung eines Kriegführenden stellte sich deshalb nicht. Würden militärische Aktionen aber einmal so durchgeführt, wie die Charta es primär vorsieht, nämlich durch die UNO selbst, würde das Problem aktuell.

An den bisher durchgeführten militärischen Massnahmen, zu denen der Sicherheitsrat die Ermächtigung erteilte, nahmen nur relativ wenige Staaten teil, in Korea 16 Staaten, im Fall Beira ein Staat, gegen Irak ca. 26 Staaten. Die grosse Mehrheit der Staaten gehörte somit zu den "neutralen und anderen nicht am Konflikt beteiligten Staaten", um den Ausdruck des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen zu verwenden. Die Nichtteilnahme an militärischen Massnahmen ist somit die am meisten übliche Haltung geworden. Die Rechte und Pflichten der nicht teilnehmenden Staaten stimmen jedoch mit jenen der neutralen Staaten gemäss Neutralitätsrecht nicht in jeder Hinsicht überein.

## 2. Unanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf Sanktionen der UNO

Unabhängig von der nun behandelten Frage, ob im Fall der Durchführung militärischer Sanktionen aufgrund eines Beschlusses des Sicherheitsrates gemäss Art. 42 noch Raum für die Erfüllung der im klassischen Neutralitätsrechts vorgesehenen Pflichten bleibt, stellt sich die weitere Frage, ob die Teilnahme an militärischen Aktionen dieser Art als Verletzung der dauernden Neutralität betrachtet werden dürfte. Im Teil über die Wirtschaftssanktionen sind wir zum Schluss gelangt, dass nach der heute herrschenden Auffassung das klassische Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta anordnet, nicht anwendbar ist. Diese Feststellung gilt für wirtschaftliche und militärische Sanktionen in gleicher Weise. Das Neutralitätsrecht ist auf bewaffnete zwischenstaatliche Konflikte bezogen, nicht aber auf Zwangs-

massnahmen der universellen Staatengemeinschaft. Ein dauernd neutraler Staat könnte somit an militärischen Sanktionen der UNO teilnehmen, ohne dass seine dauernde Neutralität berührt würde. Falls er sich an militärischen Operationen beteiligt, kann er allerdings nicht geltend machen, in dem betreffenden Konflikt neutral zu sein; vielmehr ist er alsdann in der Terminologie der Genfer Konventionen eine Konfliktpartei. Aus Neutralitätspolitischen Gründen sollte ein dauernd neutraler Staat deshalb eher davon absehen, an militärischen Operationen aktiv mitzuwirken.

Ein Verzicht auf die Teilnahme an militärischen Operationen drängt sich für einen dauernd neutralen Staat auch deshalb auf, weil er mit der Möglichkeit rechnen muss, dass die Koalition der an den Operationen teilnehmenden Staaten auseinanderbricht und der Konflikt alsdann den Charakter eines gewöhnlichen zwischenstaatlichen Konflikts annimmt.<sup>71</sup> Im Konflikt von Korea vermochten die unter der Flagge der Vereinten Nationen kämpfenden Truppen keinen durchschlagenden Sieg zu erringen, so dass langwierige Waffenstillstandsverhandlungen nötig wurden. Für die Durchführung des Waffenstillstandes erwiesen sich unbeteiligte Staaten als nützlich. Als "neutrale" Staaten galten dabei alle Staaten, die nicht an den militärischen Operationen beteiligt waren.

## C. Folgerungen

Es sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

### 1. Weitgehende Möglichkeit, die Regeln des Neutralitätsrechts zu befolgen

Beschliesst der Sicherheitsrat die Durchführung militärischer Massnahmen nach Art. 42 der Charta, bleibt die Befolgung der Regeln des Neutralitätsrechts sowohl für Mitglieder als auch für Nichtmitglieder weitgehend möglich. Insbesondere besteht keine Pflicht, Streitkräfte zur Durchführung dieser Massnahmen zur Verfügung zu stellen.

Bei der Durchführung von Sanktionen nach Art. 41 und 42 können die Regeln des Neutralitätsrechts nur in folgender Hinsicht nicht befolgt werden:

- Bei der Durchführung von Wirtschaftssanktionen nach Art. 41 muss von der Gleichbehandlung der Konfliktparteien abgewichen werden.
- Bei der Durchführung militärischer Massnahmen nach Art. 42 sind alle Staaten verpflichtet, diese Massnahmen nicht zu behindern, was gewisse Begünstigung<sup>en</sup> der die Massnahmen durchführenden Streitkräfte nötig macht.
- Werden militärische Massnahmen von der UNO selbst finanziert, was bisher noch nie der Fall war, können die Beitragsleistungen eines Mitgliedstaates an die UNO als Abweichung vom Verbot der Kreditgewährung an einen Kriegführenden betrachtet werden.

### 2. Keine Verpflichtung zur Anwendung des Neutralitätsrechts

Die in Lehre und Praxis herrschende Auffassung, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst, keine Anwendung findet, gilt gleichermassen für wirtschaftliche

und militärischen Sanktionen. Ein dauernd neutraler Staat könnte somit an militärischen Sanktionen mitwirken, ohne dass seine dauernde Neutralität berührt wird. Gleichwohl rechtfertigt es sich für einen dauernd neutralen Staat, aus neutralitätspolitischen Gründen an militärischen Operationen nicht teilzunehmen und sich, soweit wie dies zulässig ist, an die Regeln des Neutralitätsrechts zu halten.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass in der universell gewordenen UNO die Stellung eines Nichtmitgliedstaates in bezug auf die im VII. Kapitel der Charta vorgesehenen Sanktionen im wesentlichen dieselbe ist wie diejenige eines Mitgliedstaates. Ein Nichtmitgliedstaat kann sich den vom Sicherheitsrat angeordneten Wirtschaftssanktionen ebensowenig entziehen wie der Pflicht, militärische Operationen, die der Sicherheitsrat beschlossen hat, nicht zu behindern. Umgekehrt ist weder ein Mitgliedstaat noch ein Nichtmitgliedstaat verpflichtet, den Vereinten Nationen Truppen für militärische Operationen zur Verfügung zu stellen.

### 3. Teil: Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und Neutralität

---

Der Sicherheitsrat trägt nach Art. 24 der Charta die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit". Seine in der Charta festgelegten einzelnen Befugnisse sind zum grössten Teil ohne neutralitätsrechtliche Relevanz. Kapitel VI über "Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten" überträgt dem Sicherheitsrat Aufgaben der Vermittlung und Schlichtung, für die ein dauernd neutraler Staat sogar besonders gute Voraussetzungen mitbringt. Neutralitätsrechtlich problematisch sind nur Beschlüsse über Sanktionen, soweit diese dem Neutralitätsrecht widersprechen. In den ersten Jahrzehnten des Bestehens der UNO, als die Schweiz und Oesterreich sowie ein grosser Teil der Völkerrechtslehre von der Auffassung ausgingen, die Teilnahme an Sanktionen sei neutralitätswidrig, wurde eine Mitwirkung im Sicherheitsrat ausgeschlossen. Die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wäre allerdings nur dann neutralitätswidrig gewesen, wenn der dauernd neutrale Staat für die Ergreifung von Sanktionen gestimmt hätte. Durch Stimmenthaltung hätte er sich der Neutralitätsverletzung entziehen können. Durch die Stimmenthaltung hätte er aber das Zustandekommen von Beschlüssen des Sicherheitsrates erschwert und damit die Funktionsfähigkeit dieses Organs beeinträchtigt. Eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wäre unter diesen Umständen nicht sinnvoll gewesen.<sup>72</sup> Geht man jedoch nach der heute herrschenden Auffassung davon aus, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen der universell gewordenen Vereinten Nationen nicht anwendbar ist, steht der Mitwirkung eines dauernd neutralen Staates im Sicherheitsrat kein neutralitätsrechtliches Hindernis im Weg. Es stellt sich nur noch die Frage, wie eine solche Mitwirkung neutralitätspolitisch zu beurteilen sei.

Die in Lehre und Praxis herrschende Auffassung, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst, keine Anwendung findet, gilt gleichermaßen für wirtschaftliche



Schweden hatte entsprechend seiner seit 1946 vertretenen Auffassung, dass es auch als dauernd neutraler Staat an Sanktionen der UNO mitwirken könne, nie Bedenken gegen eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Es gehörte 1957/58 dem Rat erstmals an. Es setzte sich im Sicherheitsrat besonders für friedenserhaltende Aktionen ein und trug durch geschicktes Handeln dazu bei, Spannungen im Sicherheitsrat abzubauen.<sup>73</sup>

Finnland war 1969/70 erstmals Mitglied des Sicherheitsrates. Es verhielt sich dabei eher zurückhaltender als Schweden und hob seine Neutralität stärker hervor. Es verstand, die Mechanismen des informellen Konsultationsverfahrens auszunützen, um zur Ueberwindung von Differenzen im Rat beizutragen.<sup>74</sup> Anlässlich der Ergreifung der Sanktionen gegen Irak im August 1990 war Finnland Mitglied des Rates. Sein UNO-Botschafter wurde Vorsitzender des vom Sicherheitsrat gebildeten Sanktionsausschusses.

Oesterreich hatte im Zeitpunkt der Festlegung seiner dauernden Neutralität und der Aufnahme in die UNO die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat "nicht im entferntesten" vorgesehen.<sup>75</sup> Die Absicht, sich um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu bewerben, wurde 1970 durch Aussenminister Kirchschräger angekündigt. 1972 erfolgte Oesterreichs Wahl für die Jahre 1973 und 1974. Die österreichische Bundesregierung begründete ihren Schritt insbesondere mit den Möglichkeiten, die einem dauernd neutralen Staat bei der Sicherung des internationalen Friedens zur Verfügung stehen. An der ersten Sitzung des Rates, an der Oesterreich teilnahm, führte dessen Vertreter aus:

"Die österreichische Bundesregierung ist davon überzeugt, dass der Status der dauernden Neutralität, den Oesterreich im Oktober 1955 frei gewählt hat, um seine Unabhängigkeit zu sichern, eine solide Grundlage für seine Arbeit im Sicherheitsrat darstellt. ...

Die dauernde Neutralität kann der internationalen Gemeinschaft insofern dienen, als dem Konzept der Neutralität die Verhinderung von Kriegen wesentlich ist. Die Funktionen der Neutralität ... werden heute immer umfassender. Das traditionelle Konzept der Neutralität fand lediglich im

Kriegsfall Anwendung und war deshalb in Zeit und Raum begrenzt. Die permanente Neutralität, wie sie von Oesterreich angenommen wurde, versucht im Gegensatz hiezu der internationalen Gemeinschaft dauernd dienlich zu sein, das heisst, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um eine Ausweitung von Konflikten zu vermeiden, um ein grösseres Mass internationaler Zusammenarbeit zu erreichen und ... den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu erhalten." <sup>76</sup>

Zwischen der von Oesterreich bis 1990 vertretenen Auffassung, dass die Teilnahme an Sanktionen gegen einen kriegführenden Staat neutralitätswidrig sei, und der Mitwirkung im Sicherheitsrat blieb ein gewisser Widerspruch bestehen. Herndl versuchte, diesen Widerspruch in der Weise zu überwinden, dass er erklärte, Beschlüsse des Sicherheitsrates seien Beschlüsse eines Staatengemeinschaftsorgans und deshalb der Organisation der UNO, nicht aber einzelnen Mitgliedstaaten zuzurechnen. Ausserdem seien alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise an diese Beschlüsse gebunden. Die Mitwirkung im Sicherheitsrat habe deshalb für den dauernd neutralen Staat keine gesonderte Relevanz hinsichtlich seines Status als Neutraler.<sup>77</sup> Die österreichische Haltung wurde dadurch erleichtert, dass das System der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII der Charta nahezu bedeutungslos blieb.<sup>78</sup> Der Wechsel Oesterreichs zur Auffassung, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen der UNO nicht anwendbar sei, macht nunmehr solche Begründungen überflüssig. Auf den 1. Januar 1991 wurde Oesterreich zum zweitenmal Mitglied des Sicherheitsrates; im gleichen Zeitpunkt wurde der österreichische UNO-Botschafter als Nachfolger seines finnischen Kollegen Vorsitzender des für die Iraksanktionen gebildeten Sanktionsausschusses. Oesterreich beurteilt seine Mitwirkung im Sicherheitsrat durchwegs positiv. Die Tätigkeit im Sicherheitsrat erhöhte das internationale Ansehen Oesterreichs und vergrösserte das Verständnis für die Rolle der Neutralen; sie zeigte, dass ein Neutraler einen bedeutsamen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Sicherheit leisten kann.<sup>79</sup>

Anmerkungen

Eine Mitwirkung der Schweiz im Sicherheitsrat ist in den drei Berichten des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zur UNO (1969, 1971, 1977) und in der Botschaft über den Beitritt (1981) nicht erörtert worden. Immerhin ergibt sich aus diesen Stellungnahmen, dass die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat für den Fall des Beitritts zur UNO nicht als kurzfristige Massnahme in Aussicht genommen wurde. Im Völkerbund wollte die Schweiz nie Mitglied des Völkerbundsrates werden.<sup>80</sup> Im Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO vom 20.8.1975 wird ausgeführt, die Frage der Mitwirkung im Sicherheitsrat "dürfte für unser Land so oder so noch für lange Zeit nicht aktuell werden." 81

Die Lage hat sich inzwischen verändert. Einmal kann die Mitwirkung an Sanktionen der UNO nicht mehr als Verstoss gegen das Neutralitätsrecht betrachtet werden. Sodann hat die Schweiz durch die Mitwirkung an den Wirtschaftssanktionen gegen Irak sowie durch die neuere Praxis des Bundesrates, zu allen wichtigeren internationalen Ereignissen ausdrücklich Stellung zu nehmen, ihre frühere Haltung modifiziert, so dass weder die Mitwirkung an Entscheidungen des Sicherheitsrates über Sanktionen noch die Mitwirkung an Stellungnahmen des Sicherheitsrates zu internationalen Ereignissen eine wesentliche Neuerung der schweizerischen Politik bedeuten würde. Einer Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat würden deshalb weder neutralitätsrechtliche noch neutralitätspolitische Bedenken entgegenstehen, falls nicht grundlegende Wandlungen, z.B. ein Zerfall der Universalität der Vereinten Nationen, eintreten.

Den Publikationen über die Rolle der dauernd neutralen Staaten im Sicherheitsrat lässt sich entnehmen, dass diese Staaten sich insbesondere durch folgende Verhaltensweisen profiliert haben:

*Das Völkerbundsstatut auf der italienisch-abessinischen Frage vom 2.12.1935, BBl 1935 I 271, Bes. 948 (7).*  
*Dietrich Schindler (Hrsg.), Die schweizerische Neutralität 1815-1918, ZaöRV 8 (1938), S. 423; Camille Gornü, La neutralité helvétique, Zürich 1947, S. 148 ff.; René Bonjoug,*

- Streben nach Objektivität, Suche nach allseitig annehmbaren, ausgewogenen Lösungen, Bekämpfung einseitiger, machtpolitisch beeinflusster Entwürfe von Resolutionen, stabilisierende und berechenbare Rolle bei der Krisenbewältigung.<sup>82</sup> Da der Sicherheitsrat bestrebt ist, zu Konsenslösungen zu gelangen, entwickelte sich ein Mechanismus von Konsultationen, in dessen Rahmen dem Neutralen eine besondere Rolle zufällt.<sup>83</sup>
- Förderung und aktive Unterstützung friedenserhaltender Aktionen.
- Einsatz für humanitäre Massnahmen im Fall bewaffneter Konflikte, Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte, insbesondere der Zivilbevölkerung, Eindämmung und Beendigung der Kampfhandlungen.<sup>85</sup>
- Einsatz für die Menschenrechte, Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen.<sup>86</sup>

Alle diese Aktivitäten dauernd neutraler Staaten im Sicherheitsrat stimmen mit den Zielsetzungen der schweizerischen Neutralitätspolitik überein.

## Anmerkungen

- 1 (V.) Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, SR 0.515.21; (XIII.) Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges, SR 0.515.22.
- 2 Dietrich Schindler (sen.), Wirtschaftspolitik und Neutralität, SJZ 38 (1941/42), S. 230; Richard Ochsner, Der Transit von Personen und Gütern durch ein neutrales Land im Falle eines Landkrieges, Zürich 1948, S. 124; Karl Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, Juristische Blätter 81 (1959), S. 250.
- 3 Eduard v. Waldkirch, Die Neutralität im Landkriege, in: E.v.Waldkirch/E. Vanselow, Neutralitätsrecht, Stuttgart 1936, S. 70; v. Waldkirch, Neutralität und Sanktionen, Bern 1935/36, S. 21; Ochsner (Anm. 2), S. 125, 128, 152; derselbe, Transit von Truppen, Einzelpersonen, Kriegsmaterial und zivilen Gebrauchsgütern zugunsten einer Kriegspartei durch das neutrale Land, in: Bindschedler/Kurz, Carlgren, Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985, S. 220 ff.; Zemanek (Anm. 2), S. 249.
- 4 Erstes Zitat aus den Leitsätzen des EPD zur Neutralität von 1954, VEB 24 (1954), Nr. 1, S. 13; zweites Zitat aus Schindler (Anm. 2), S. 230; übereinstimmend: Rudolf L. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 17 (1956), S. 16; Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität der Republik Oesterreich, 2.A., 1966, S. 16; Georges Perrin, La neutralité permanente de la Suisse et les organisations internationales, Heule (Belgien) 1964, S. 54; Michael Schweitzer, Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien 1977, S. 105.
- 5 Wiedergegeben in BBl 1920 I 343 und 1938 I 845.
- 6 BBl 1919 IV 541.
- 7 BBl 1919 IV 580 (Separatabdruck S. 40).
- 8 daselbst 581 (bzw. 41).
- 9 Eine Ausnahme bildete John B. Whitton, La neutralité et la Société des Nations, Recueil des cours de l'Académie de Droit international 17 (1927 II), S. 500 ff.
- 10 Bericht des Bundesrates betreffend die Anwendung des Artikels 16 des Völkerbündspaktes auf den italienisch-abessinischen Krieg vom 2.12.1935, BBl 1935 II 921, bes. 946 ff.; Dietrich Schindler (sen.), Die schweizerische Neutralität 1920-1938, ZaöRV 8 (1938), S. 423; Camille Gorgé, La neutralité helvétique, Zürich 1947, S. 348 ff.; Edgar Bonjour,

- Geschichte der schweizerischen Neutralität, Band III, Basel 1967, bes. S. 165 ff.
- 11 BBl 1938 I 849.
  - 12 Bericht an den Völkerbundsrat und Resolution des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 in BBl 1938 I 850 ff.  
(neben anderen)
  - 13 Folgende Autoren/halten die Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen für unvereinbar mit der Neutralität: Josef L. Kunz, Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, Wien 1935, S. 312, Anm. 366; Paul Guggenheim, La sécurité collective et le problème de la neutralité, SJIR 2 (1945), S. 44; Titus Komarnicki, The Place of Neutrality in the Modern System of International Law, Recueil des cours de l'Académie de Droit international 80 (1952 I), S. 429 ff; Hans Haug, Neutralität und Völkergemeinschaft, Zürich/St. Gallen 1962, S. 69; Rudolf L. Bindschedler, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in: Multitudo Legum Ius Unum, Festschrift für Wilhelm Wengler, Berlin 1973, S. 42/43; derselbe, Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaÖRV 28 (1968), S. 2. Siehe auch die in Anm. 22 zitierten Autoren.
  - 14 Erklärung des Bundesrates vor dem EWG-Ministerrat vom 24. September 1962, Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1962, S. 325 ff., bes. Ziff. 10. Die Erklärungen der drei Neutralen sind wiedergegeben in H. Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration, Band 2, 1961-1963, Bonn/Wien/Zürich 1964, S. 150, 152, 171.
  - 15 BBl 1938 I 840.
  - 16 BBl 1920 I 483.
  - 17 BBl 1938 I 849, 840. Ausführungen von Bundesrat Motta, wiedergegeben in BBl 1935 II 929.
  - 18 Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16.6.1969, BBl 1969 I 1477, Separatabdruck S. 29, unter Hinweis auf Sten. Bull. NR 1919, S. 779 und 788.
  - 19 Zur Bedeutung der Universalität des Völkerbundes auch: Schindler (Anm. 10), S. 417, 430; Denise Robert, Etude sur la neutralité suisse, Zürich 1950, S. 89; Léon E. Straessle, Die Entwicklung der schweizerischen Neutralität, Freiburg/Schweiz, 1951, S. 62.
  - 20 BBl 1935 II 942, 943/4, 947; Dietrich Schindler (sen.), in: Maurice Bourquin (Hrsg.), La sécurité collective, Paris 1936, S. 438/9; Guggenheim (Anm. 13), S. 23, 45. Hinweise auf das besondere Risiko von Sanktionen, die sich gegen Nachbarstaaten richten, auch in der Botschaft von 1919, BBl 1919 IV 618, Separatabdruck S. 78.

- 21 Amtl Bull BVers 1990, NR 1511, StR 839.
- 22 Oppenheim/Lauterpacht, International Law, 6.A., 1940, Band II, S. 507; 7.A., 1952, S. 646; J.F. Lalive, International Organization and Neutrality, BYBIL 1947, S.80; Erik Castrén, The Present Law of War and Neutrality, Helsinki 1954, S. 434; Finn Seyersted, United Nations Forces in the Law of Peace and War, Leyden 1966, S. 260.
- 23 Bindschedler (Anm. 13, FS Wengler), S. 42; ähnlich auch in ZaöRV 1968, S. 2, in Annuaire de l'Institut de Droit international 1975, S. 481; ferner in seinem Artikel Permanent Neutrality of States, in R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 4 (1982), S. 136.
- 24 In diesem Sinn Komarnicki (Anm. 13), S. 428-434; Haug (Anm. 13), S. 91/2; Ulrich Scheuner, Die Neutralität im heutigen Völkerrecht, Köln/Opladen 1969, S. 40/41.
- 26 Karl Zemanek, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Oesterreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaöRV 28 (1968), S. 29.
- 27 Bericht der Kommission I/1, der von der Plenarversammlung genehmigt wurde; wiedergegeben und kommentiert bei Anton Greber, Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, Zürich 1967, S. 87; J.A. Frowein in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S. 90/91.
- 28 Hans Blix, Sovereignty, Aggression and Neutrality, Uppsala 1970, S. 47/48; Daniel Woker, Die skandinavischen Neutralen, Bern 1978, S. 92 ff.; Sigmar Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Berlin 1991, S. 242 ff.
- 29 Texte der Anerkennungserklärungen in H. Mayrzedt/W.Hummer (Hrsg.), 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975), Wien 1976, S. 101 ff.
- 30 Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität Oesterreichs, Wien 1977, S. 59. Im selben Sinn: Zemanek (Anm. 26), S. 20; J.L. Kunz, Austria's Permanent Neutrality, AJIL 50 (1956), S. 418 ff.; R. de Nova, Die Neutralisation Oesterreichs, Friedenswarte 54 (1957/58), S.311 ff. Kritisch zu dieser Auffassung: Schweitzer (Anm. 4), S. 130 ff; Manfred Rotter, Die dauernde Neutralität, Berlin 1981, S. 171 ff.

- 31 Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976, BBl 1977 I 946, Separatabdruck S. 134; Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21.12.1981, BBl 1982 I 545, 550, 584, Separatabdruck S. 49, 54, 88. BB über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 14.12.1984, BBZ 1984 III 1464, Art. 3.
- 32 (Oesterr.) Bundesgesetzblatt 1991, Nr. 30a.
- 33 BBl 1982 I 548, Separatabdruck S. 52.
- 34 BBl 1982 I 550, Separatabdruck S. 54.
- 35 Amtl Bull BVers 1990, NR 1511, StR 839.
- 36 P. Gueorguiev in: Aspects contemporains de la neutralité, Association internationale des Juristes démocrates, Brüssel 1960, S. 103/4; ähnlich A. Galina, Das Problem der Neutralität im gegenwärtigen Völkerrecht, Berlin 1962, S. 180. Weitere Hinweise auf sowjetische Völkerrechtler bei Hermann Baltl, Probleme der Neutralität, Graz/Köln 1962, S. 36; und bei Marianne von Grünigen, Neutraliy and Peace-Keeping, in A. Cassese (ed.), United Nations Peace-Keeping, Alphen aan den Rijn 1978, S. 133 und Anm. 42.
- 37 Annuaire de l'Institut de Droit international 56 (1975), S. 542.
- 38 "Zeitbild" 13/91, S. 8/9; ähnlich Daniel Thürer, Weltoffene, verantwortliche Neutralität, NZZ 2.4.1991, Nr. 75.
- 39 Texte der beidseitigen Erklär<sup>en</sup>ung/in Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, München/Berlin 1967, I, S. 843.
- 40 Texte der beidseitigen Erklärungen in International Legal Materials XXI (1982), S. 396 ff. Vgl. dazu Dietrich Schindler, Neue Fälle dauernden Neutralität: Malta und Costa Rica, in: Mélanges Georges Perrin, Lausanne 1984, S. 277.
- 41 In diesem Sinn auch etwa die Botschaft von 1981, BBl 1982 I 548, Separatabdruck S. 52.
- 42 Vgl. aus der überaus zahlreichen Literatur zu diesem Thema: Philippe Cahier, La Charte des Nations Unies et les Etats tiers, in: A. Cassese (ed.), Current Problems of Inter-
- I in: Gegenwartsprobleme des Völkerrechts, VEB Deutscher Zentralverlag,



- national Law, Milano 1975, S. 81 ff.; Graf Vitzthum, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, zu Art. 2 Ziff.6, S. 93 ff.; J.A. Frowein, daselbst, S. 584/5; A. Mahiou, Art. 2/6 in: J.-P. Cot/A. Pellet, La Charte des Nations Unies, Commentaire, Paris/Brüssel 1985, S. 133 ff.; UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1521, Separatabdruck S. 73.
- 43 Cahier (Anm. 42), S. 91 ff., 103; Vitzthum (Anm. 42), S. 98/9; Mahiou (Anm. 42), S. 137.
- 44 Vgl. unter vielen Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3.A., Berlin 1984, S. 75 f., 328; Yearbook of the International Law Commission 1966 II S. 247.
- 45 CIJ, Recueil des arrêts, 1986, bes. §§ 184, 188, 292 (Ziff. 4 und 6). Dazu A. Randelzhofer in Simma (Anm. 42), S. 87 ff.
- 46 CIJ, Recueil des arrêts, 1970, §§ 33 und 34. Zu den Verpflichtungen erga omnes: J.A. Frowein, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin/Heidelberg/New York 1983, S. 241 ff.
- 48 CIJ, Recueil des arrêts, 1971, § 117.
- 49 Daselbst § 126.
- 50 UNO-Bericht 1971, BBl 1982 I 52, Separatabdruck S. 52.
- 51 Frowein (Anm. 46), S. 254.
- 52 Yearbook of the International Law Commission 1980, II/2, S. 32; auch in Archiv des Völkerrechts 24 (1986), S. 476.
- 53 Im gleichen Sinn Art. 27 des in Anm. 52 genannten Entwurfs der Völkerrechtskommission der UNO ("Aid or assistance by a State to another State for the commission of an internationally wrongful act").
- 54 In diesem Sinn Vitzthum (Anm. 42), S. 100, Randziffer 23.
- 56 Leitsätze des EPD über die Neutralität von 1954, VEB 1954, S. 12; J.F. Lalive, Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants, Zürich 1941, S. 35-40.
- 58 Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund von 1919, BBl 1919 IV 574, Separatabdruck S. 34; weiterer Hinweis in Arnoldo André Tinoco, Völkerrechtliche Grundlagen dauernder Neutralität, Baden-Baden 1989, S. 88.

- 59 Botschaft 1919 (Anm. 58), S. 574/5, bzw. 34/5.
- 60 Oppenheim/Lauterpacht (Anm. 22), 6.A., S. 508.
- 61 Frowein in: Simma (Anm. 42), S. 593. Aehnlich Guggenheim (Anm. 13), S. 37 ff.; UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1550, Separatabdruck S. 102; UNO-Bericht 1977, BBl 1977 II 944, Separatabdruck S. 132; Botschaft 1981, BBl 1982 I 545, Separatabdruck S. 49.
- 62 Georges Fischer, in Cot/Pellet (Anm. 42), zu Art. 42, S. 711, zitiert Guggenheim für eine gegenteilige Ansicht, jedoch, wie sich bei der Lektüre der zitierten Stelle von Guggenheim ergibt, zu Unrecht. Guggenheim stellt nur - und zu Recht - die Auffassung in Frage, dass Art. 42 ohne die in Art. 43 vorgesehenen Abkommen un~~an~~wendbar sei.
- 63 In diesem Sinn Frowein (Anm. 42), S. 569, mit Verweisungen.
- 64 So D.W. Bowett, United Nations Forces, London 1964, S. 34.
- 65 Frowein (Anm. 42), S. 589, Randziffer 16; S. 591, Randziffer 20. Frowein vertritt im übrigen die entgegengesetzte Meinung (z.B. S. 569 und 589/90).
- 66 CIJ, Recueil des arrêts, 1962, S. 167.
- 67 Dazu Frowein (Anm. 42), S. 570 und 590.
- 68 B.-O. Bryde, in Simma (Anm. 42), S. 613; vgl. auch P.M. Eisemann in Cot/Pellet (Anm. 42), S. 763.
- 69 In diesem Sinn schon Howard J. Taubenfeld, International Actions an Neutrality, AJIL 47 (1953), S. 396.
- 70 Hierzu: Botschaft vom 4.6.1962 über die Beteiligung der Schweiz an der UNO-Anleihe, BBl 1962 I 1215 ff.; Greber (Anm. 27), S. 71, 103, 118/9.
- 71 Auf diese Gefahr wies besonders Rudolf Bindschedler hin: so in ZaöRV 1968, S. 2/3, und in: Grundfragen der kollektiven Sicherheit, Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt 1956, S. 77 ff.
- 72 Zum bisher Ausgeführten: Luzius Wildhaber, Die Mitgliedschaft dauernd neutraler Staaten im UNO-Sicherheitsrat, Oesterr. Ztschr. f. Aussenpolitik 11 (1971), bes. S. 346 ff.; Kurt Herndl, Die Mitgliedschaft Oesterreichs im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (1973/74), Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, bes. S. 534 ff.; Manfred Rotter, Die dauernde Neutralität, Berlin 1981, S. 174 ff.; Heinz Schmid, Dauernd neutrale Staaten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, St. Galler Diss., Winterthur 1984, bes. S. 346 ff.

- 73 Dazu bes. Schmid (Anm. 72), S. 334/5.
- 74 Dazu bes. Schmid (Anm. 72), S. 336-338; Stadlmeier (Anm. 28), S. 240-242.
- 75 Felix Ermacora, 20 Jahre Oesterreichische Neutralität, Frankfurt 1975, S. 182.
- 76 Zitiert bei Herndl (Anm. 72), S. 532. Dazu Peter Jankowitsch, Oesterreich im Sicherheitsrat, Oesterr. Ztschr. f. Aussenpolitik 15 (1975), bes. S. 76 ff.
- 77 Herndl (Anm. 72), S. 536/7.
- 78 Vgl. Herndl (Anm. 72), S. 534 ff.; Ermacora (Anm. 75), S. 183.
- 79 Jankowitsch (Anm. 76), S. 84/5; Herndl (Anm. 72), S. 547/8.
- 80 John F.L. Ross, Neutrality and International Sanctions, Sweden, Switzerland and Collective Security, New York/Westport/London 1989, S. 96/7.
- 81 Bericht S. 51.
- 82 Wildhaber (Anm. 72), S. 145; Jankowitsch (Anm. 76), S. 76 ff.; Herndl (Anm. 72), S. 535, 544, 547; Schmid (Anm. 72), S. 336, 340, 344/5.
- 83 Herndl (Anm. 72), S. 541; Wildhaber (Anm. 72), S. 145.
- 84 Schmid (Anm. 72), S. 335, 345, 385/6; Herndl (Anm. 72), S. 535.
- 85 Schmid (Anm. 72), S. 344.
- 86 Schmid (Anm. 72), S. 385.



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE  
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 23. März 1992

An den Bundesrat

**Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität**

**Mitbericht**

zum Antrag des EDA vom 16. März 1992

Wir haben Verständnis für das Anliegen des EDA, mit einer raschen Veröffentlichung des Berichtes allfälligen Indiskretionen zuvorzukommen.

Hingegen war es in der zur Verfügung stehenden Zeit - der Bericht wurde am Freitag Abend, den 20. März 1992 verteilt - nicht möglich, die umfangreichen und politisch bedeutungsvollen Unterlagen eingehend zu prüfen.

Immerhin stach bei der Durchsicht die Schlussfolgerung besonders hervor, dass die Neutralität in nicht unproblematischem Ausmasse auf die blosse militärische Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten reduziert werden soll.

Wir behalten uns unsere Stellungnahme ausdrücklich für die Behandlung dieses Geschäftes in der Klausur vom 8. April 1992 vor.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND  
 ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Adolf Ogi



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

25. März 1992

Bern, 23. März 1992

Mitwirkung der Schweiz an der UNO-Friedenstruppe in Jugoslawien

An den Bundesrat

Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität

Stellungnahme

zum Mitbericht des EVED vom 23.3.92

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

Wir sind mit dem EVED einverstanden, dass die inhaltliche Diskussion über den vorliegenden Bericht im Bundesrat am 8. April 1992 erfolgt. Mit dem vorliegenden Antrag soll die Expertengruppe lediglich ermächtigt werden, **ihren** Bericht zu veröffentlichen. Der Präsident der Studiengruppe wird an der Pressekonferenz deutlich machen, dass der vorliegende Bericht nur die Meinung der Studiengruppe wiedergibt und dass der Bundesrat bei einer späteren Gelegenheit seine Position in der Neutralitätsfrage der Öffentlichkeit bekannt geben wird.

und beauftragt, den Vereinten Nationen die Entsendung von zivilen Militärbeobachtern in die Friedenstruppe UNPROFOR, vorerst für ein Jahr, zu unterstützen und mit der Organisation die Modalitäten der

EIDG. DEPARTEMENT FÜR  
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

René Felber

Der Übernahme der Kosten für zivilen Militärbeobachtern im Betrage von 0,8 Mio. Franken wird zugestimmt. EVID ermächtigt, einen Nachtragkredit mit gewöhnlichem Vorschuss im Betrage von 0,8 Mio. Franken zu beantragen.

Auf die Entsendung von zivilen Polizeibeobachtern wird vorerst verzichtet und die entsprechende Pressemitteilung guthesessen. Das EDA wird ermächtigt, der UNO die grundsätzliche Zustimmung der Schweiz, bei Bedarf für Jugoslawien oder andere friedenserhaltende Aktionen Polizeibeobachter zur Verfügung zu stellen, mitzuteilen.

EIPD und EDA werden  
Freiwilligen-Poolis von

und Ausbildung eines

58008