

DIREKTION FUER VOELKERRECHT  
p.B.51.10 - BT/LAM

Bern, 8. Juli 1991

Vertraulich

Gesprächsnotiz

**Studiengruppe Neutralität**

**Protokoll des Seminars vom 22./23. Juni 1991, Bern**

Anwesend: Frau Jaggi, Frau von Grünigen, Herren Bachofner, Brunner, Bütler, De Pury, Du Bois, Gasteyger, Jacobi, Krafft, Rickenbacher, Rychen, Stähelin, Widmer, Borer.

Herr Krafft begrüsst die anwesenden Mitglieder der Studiengruppe und ruft in Erinnerung, dass dieses Seminar vor allem dem Problemkreis Neutralität und europäische Integration gewidmet sein soll. Er schlägt vor, dass Herr Jacobi einleitend kurz über den gegenwärtigen Stand der EWR-Verhandlungen und Frau von Grünigen über das KSZE-Treffen in Berlin informieren.

Herr Jacobi führt aus, dass es mittlerweile völlig deutlich geworden sei, dass der EWR-Vertrag auch für die Schweiz nur einen transitorischen Charakter haben könne. In seinen Augen stelle der EWR lediglich eine Uebergangslösung bis zu einem EG-Beitritt der Schweiz dar. Der Bundesrat wolle sich jedoch zur Zeit noch nicht für einen derartigen EG-Beitritt aussprechen, weil es verfrüht sei, jetzt festzulegen, welche Marschrichtung die Schweiz in Zukunft wählen solle. Herr Jacobi informiert im weiteren über die neuesten Ergebnisse der sich im steten Fluss befindlichen Verhandlungen. Er merkt an, dass Oesterreich nach dem ohne Neutralitätsvorbehalt eingereichten Beitrittsgesuch Schwedens der

EG ein revidiertes Beitritts-gesuch eingereicht habe, das ebenfalls keinen Neutralitätsvorbehalt enthalte; für Oesterreich sei dieser hinfällig geworden.

Herr Krafft ergänzt, dass der Bundesrat aller Voraussicht nach den EWR-Vertrag unterzeichnen und dass daher bereits jetzt der Abstimmungskampf vorzubereiten sein werde.

Herr de Pury stellt bezüglich des Transites und der Institutionen zwei Fragen. Erstens möchte er wissen, ob die Frage des Transites, die bisher in bilateralen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EG behandelt wurde, jetzt in die EWR-Verhandlungen integriert worden sei. Bezüglich des Bereiches der Institutionen, in welchem die EFTA Staaten bisher wenig erreicht hätten, möchte er wissen, ob noch eine Chance für die Verbesserung des EWR bestünde.

Herr Jacobi antwortet, dass seit dem Treffen vom 13./14. Mai 1991 in Brüssel die EG nicht mehr bereit sei, über institutionelles zu verhandeln. Daher habe die Schweiz einen mündlichen generellen Vorbehalt angebracht. Im Bereich des Transits zeichne sich ab, dass die EG ohne Lösung dieser Frage nicht zum Abschluss eines EWR-Vertrages bereit sei.

Herr De Pury hält fest, dass der EWR-Vertrag in der vorliegenden Fassung unausgeglichen sei und die EFTA-Staaten benachteilige. Er sehe daher die Gefahr des Scheiterns des EWR-Vertrages in der Volksabstimmung voraus, da sich wohl eine unheilige Allianz zwischen Gegnern des EWR-Vertrages und strikten EG-Befürwortern bilden werde.

Herr Krafft bestätigt, dass der EWR-Vertrag Ungleichheiten enthalte. Daher sei der Vertrag für die Schweiz nur als Uebergangslösung bis zu einem EG-Beitritt akzeptabel. Wenn die Schweiz der EG in Zukunft nicht beizutreten wünsche, sollte sie den EWR-Vertrag nicht ratifizieren.

Frau von Grünigen informiert über das KSZE-Ministertreffen in Berlin. Sie ruft in Erinnerung, dass die Ereignisse von 1989 in Ost- und Mitteleuropa unter anderem auch durch die Stosskraft der KSZE ermöglicht worden seien. Mit dieser "Revolution" seien an sich die Arbeiten der alten KSZE abgeschlossen. Die neuen Aufgaben der KSZE seien in der Charta von Paris festgehalten. Das Treffen in Berlin habe gezeigt, dass sich seit Paris das Klima in Europa verändert habe. Mehrere Staaten versuchten jetzt, die Institutionalisierung und Vertiefung der KSZE zu hemmen. So sei die Frage des Dringlichkeitsmechanismus in Krisenfällen längere Zeit umstritten gewesen. Man habe sich aber in Paris darauf geeinigt, dass der Antrag eines Staates auf eine Sitzung des Ausschusses hoher Beamter der Unterstützung durch 12 weitere KSZE-Teilnehmerländer bedürfe. Ferner habe der Aussenministerrat die Erweiterung des Mandates des Wiener Konfliktverhütungszentrums beschlossen. Dieses erhalte nun auch Aufgaben im Bereich der politischen Streitbeilegung. Ferner würden ab Herbst 1991 regelmässige Konsultationen abgehalten zur Vorbereitung der KSZE-Konferenz über konventionelle Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung, die 1992 in Helsinki stattfinden werde.

Gemäss Frau von Grünigen zeichne sich noch keine stabile, tragfähige Sicherheitsordnung in Europa ab. Während in Westeuropa die NATO, die WEU und die EG zur Verfügung stünden, bestehe in Ost- und Mitteleuropa eine gewisse Beunruhigung und Verunsicherung. Diese Staaten würden versuchen, durch bilaterale Verträge untereinander ein Netzwerk für die Verteidigung zu bilden. Eine tragfähige Sicherheitsordnung für diese Regionen und Gesamteuropa müsste aber weiterhin im Rahmen der KSZE gesucht werden. Ende Januar 1992 trete der Aussenministerrat der KSZE in Prag zu seiner nächsten Sitzung zusammen. Bis dahin seien in der KSZE neue Vorschläge über eine Sicherheitsordnung einzubringen.

Frau von Grünigen ist aufgefallen, dass die EG im Rahmen der

KSZE versuche, die künftigen Strukturen der KSZE EG-ähnlich auszubilden. Auf diese Weise könnte die EG sicherzustellen versuchen, dass die KSZE zu einem späteren Zeitpunkt ohne grössere Probleme in die EG eingefügt werden könnte. Im übrigen sei festzustellen, dass die EG auch innerhalb der KSZE eine herausragende Rolle zu spielen beginne.

Herr Krafft dankt für diese einleitenden Ergänzungen und bittet Herr Borer sein Arbeitspapier vorzustellen. Er hebt hervor, dass dieses Papier nicht den Standpunkt des EDA oder der Direktion für Völkerrecht verkörpere. Es bringe vielmehr die persönlichen Ansichten von Herrn Borer zum Ausdruck.

Herr Borer führt aus, dass die Grundidee des Arbeitspapiers darin bestehe, dass in der Neutralität nicht mehr wie bisher ein im Völkerrecht klar definierter Rechtsstatus mit eindeutig umschriebenen Rechten und Pflichten gesehen werde. Diese bisherige Neutralitätskonzeption erschwere oder verhindere gar eine Teilnahme der Schweiz an der europäischen Integration. Die Neutralität müsse vielmehr als blosses politisches Instrument zur Verwirklichung der aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz verstanden werden. Sie müsse auf ihren militärischen Kern reduziert werden. Neutralität in diesem Sinne bedeute in Friedenszeiten militärische Allianzfreiheit, Nichtteilnahme an militärischen Aktionen anderer Staaten ausserhalb eines kollektiven Sicherheitssystems. Ferner dürfe die Neutralität in Zukunft nicht mehr das primäre aussenpolitische Instrument der Schweiz darstellen, sondern müsse in Konkurrenz zu anderen Maximen der Aussenpolitik, wie insbesondere Solidarität und Mitverantwortung, treten. So verstanden, könne die Neutralität für die nahe Zukunft ein durchaus nützliches Instrument bleiben und der Schweiz sowohl die Integration in Europa als auch die Leistung von guten Diensten ermöglichen. Herr Borer hält fest, dass das vorliegende Arbeitspapier lediglich Gedankenanstösse geben wolle und der vielfachen Uebearbeitung und Ergänzung bedürfe. Er dankt im voraus für die aufbauende Kritik durch die Mitglieder der

Studiengruppe.

Herr Krafft merkt an, dass sich dieses Neutralitätsverständnis am Modell Schwedens orientiere und im Widerspruch zu der bisherigen vom Bundesrat geführten Neutralitätspolitik stehe. Er stellt die Frage, ob mit dieser von Herrn Borer neu gewählten Sprache nicht in der schweizerischen Bevölkerung die Unsicherheit und die Missverständnisse bezüglich der Neutralität noch vergrössert würden.

Herr De Pury legt Wert darauf, dass in der Schweiz und in der Studiengruppe in einem ersten Schritt eine Klärung der aussenpolitischen Zielsetzungen stattfinde. Erst in einem zweiten Schritt müsse die Neutralität dergestalt ausgebaut werden, dass sie kein Hindernis bei der Verwirklichung dieser Zielsetzungen darstelle.

Herrn Bütler gefällt am Arbeitspapier nicht, dass die Betrachtungen über die vom Bundesrat seit 1945 geführte Neutralitätspolitik relativ negativ ausgestaltet seien. Die damalige Neutralitätspolitik der Schweiz sei angesichts der Spaltung Europas in zwei Blöcke durchaus gerechtfertigt gewesen. Die Neutralität sollte nicht als aussenpolitisches Korsett betrachtet werden. (Die Herren Jacobi und Krafft stimmen zu).

Gemäss Herrn Bütler stehe man heute an einem Wendepunkt in Europa, der auch bezüglich der Neutralität zu völlig neuen Perspektiven führen könne. Wenn in Europa eines Tages eine Situation entstehen würde, in der die alte Konfrontationssituation völlig überwunden sei und in der Sicherheit gemeinsam wahrgenommen werde, so könnte sich die Schweiz in der Lage sehen, die Neutralität völlig aufzugeben. Auch diese extreme Entwicklungsmöglichkeit müsse im Arbeitspapier deutlich gemacht werden.

Herr Jacobi kann den Ausführungen im Arbeitspapier in weiten

Bereichen zustimmen. Insbesondere hält er es für richtig, dass die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität mit der Glaubwürdigkeit unserer Armee stehe und falle und nicht von der Einhaltung überkommener Vorwirkungen der Neutralität abhängen.

Herr Stähelin hält das Papier für eine gute Arbeitsgrundlage. Er habe jedoch grösste Schwierigkeiten mit der darin gewählten Konzeption eines direkten raschen EG-Beitrittes der Schweiz. Die Studiengruppe müsse auch in diesem Bereich aussenpolitische Alternativen aufzeigen und dürfe sich nicht auf einen EG-Beitritt fixieren. Hinsichtlich der Neutralität sollten wir die sicheren völkerrechtlichen Grundlagen nicht verlassen und auch nicht von einer reduzierten Neutralität sprechen. Hingegen sollten wir das Konzept der Vorwirkungen der Neutralität überwinden.

Herr Bachofner äusserst sich fast begeistert über das Papier. Er hebt hervor, dass die Studiengruppe in Prozessen denken müssen und - weil sich alles im Fluss befinde - verschiedene Szenarien entwickeln müsse. Dabei sei den vielfältigen Veränderungen im Bedrohungs- und Kriegsbild Rechnung zu tragen und eine Trennung zwischen Sicherheit und Verteidigung vorzunehmen. Wie das Arbeitspapier ausführe, könne den neuen Bedrohungen nicht lediglich mit der Neutralität begegnet werden; vielmehr sei dazu eine Kooperation mit anderen Staaten notwendig. Nur durch eine derartige Zusammenarbeit könne Sicherheit auf anderen als militärischen Gebieten erreicht werden. Die Neutralität komme sozusagen erst als letztes Mittel zum Zuge, wenn diese Zusammenarbeit misslungen sei und der Fall der militärischen Verteidigung des Kleinstaates Schweiz eintrete.

Gemäss Herr Bachofner stehe auch die Verteidigungsfähigkeit eines Kleinstaates in Europa grundsätzlich zur Diskussion. Um in einem modernen Krieg bestehen zu können, seien insbesondere Mittel wie Satellitenaufklärung und modernste Flugzeuge notwendig. In diesem Bereich könne die Schweiz nicht mithalten. Hingegen könne sie weiterhin terrestrisch eine ausreichende Ab-

schreckung sicherstellen und jedem möglichen Agressor deutlich machen, dass sich ein Angriff auf unser Land nicht lohne. Für Herrn Bachofner ist der Neutralitätsschutzdienst ein wesentlicher Bestandteil in der Perzeption des Schweizer Soldaten, obwohl in Tat und Wahrheit nicht die Neutralität, sondern die Unabhängigkeit der Schweiz verteidigt werde. Daher sei es ihm ein grosses Anliegen, dass der Begriff der Neutralität unbedingt beibehalten werden.

Herr Du Bois hält fest, dass die Perzeption der schweizerischen Neutralität im Ausland höchst unpräzise sei. Die UdSSR habe in der Vergangenheit in militärischer Hinsicht keinen Unterschied zwischen der NATO und der Schweiz gemacht. Dem müsse im Arbeitspapier Rechnung getragen werden. Ferner müssten die aussenpolitischen Zielsetzungen und Mittel präziser umschrieben werden.

Herr De Pury hebt hervor, dass der EG-Beitritt nicht ein Ziel der Schweiz darstelle, sondern lediglich ein Mittel zur Verwirklichung der schweizerischen Interessenpolitik. Es gelte abzuklären, welche Rolle die Neutralität bei einem derartigen EG Beitritt spielen werde. Ueberdies müsse sich die Studiengruppe aber auch überlegen, mit welchen Ideen und Konzepten die Schweiz einer EG beitreten solle. Unsere Antwort auf diese gewichtige Frage werde, je nachdem wie die künftige Entwicklung der EG verlaufe und welche Gestalt die EG annähme, verschieden lauten. Wesentlich werde auch sein, wie die EG in Zukunft ihre Sicherheits- und Verteidigungsprobleme handhaben und ob die EG hegemonale Eigenschaften annehmen werde.

Herr De Pury glaubt nicht, dass die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität lediglich von unserer Armee abhängt. Als EG Mitglied würde die Schweiz im Ausland anders perzeptiert als jetzt. (Zustimmend Herr Stähelin).

Herr Rickenbacher stellt sich die Frage, ob die Neutralität nicht mit neuen Inhalten gefüllt werden und auf diese Weise

wiederum neuen Sinn erhalten könnte. Die innenpolitische Bedeutung der schweizerischen Neutralität könnte vor allem bei einer Integration der Schweiz in Europa wiederum an Wert gewinnen.

Herr Brunner führt aus, dass die vom Bundesrat in der Vergangenheit gewählte Neutralitätspolitik massgeblich dazu beigetragen habe, dass die Schweizer Bevölkerung nicht bereit sei, aussenpolitisch aktiver zu werden. Für den Schweizer sei die Neutralität ein unbestimmtes, nicht näher definierbares Gefühl.

Bezüglich der Vorwirkungen der Neutralität betont Herr Brunner, dass die Leitsätze des EPD von 1954, wonach ein dauernd neutraler Staat in Friedenszeiten alles zu tun habe, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen werde und alles zu unterlassen habe, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte, zu vage seien. Er hält die Definition von Herrn Schindler, wie sie sich auf Seite 23, Ziff. 5.3.3, zweiter Abschnitt des Arbeitspapiers wiedergegeben sei, für weitaus geeigneter.

Herr Rychen hält das Papier für eine gute, aber noch zu einseitige Arbeitsgrundlage. Es müssten mehrere aussenpolitische Alternativen aufgezeigt werden. Ferner sei die Kritik an der historischen Neutralitätspolitik des Bundesrates zu streichen, weil sie viele Schweizer Bürger beleidige und daher kontraproduktiv wirke. Herr Rychen warnt vor einem zu abrupten Bruch mit der Vergangenheit. Er befürwortet eine stille Anpassung der Neutralitätspolitik und eine behutsame Oeffnung an praktischen aussenpolitischen Fällen, wie sie vom Bundesrat mit den Wirtschaftssanktionen im Irak/Kuwait Konflikt vorgenommen worden sei. Die Neutralität sei ein durchaus guter Mythos, den der Schweizer pflege, und er beinhalte insbesondere den unbeugsamen Willen sich nicht durch eine hegemoniale Macht dominieren zu lassen. Die innenpolitische Wirkung der Neutralität sei für ihn weiterhin wichtig.



Zu Ziff. 5.3.7, Seite 26 des Papieres, stellt Herr Rychen die Frage, ob sich die Schweiz allenfalls auch in Völkerstreitigkeiten und ethnischen Konflikten, wie sie zum Beispiel im Balkan entstehen könnten, einmischen sollte. Er befürworte auch eine gewisse politische Neutralität.

Frau von Grünigen ruft in Erinnerung, dass Professor Bonjour in seiner grundlegenden Untersuchung über die schweizerische Neutralität klar darauf hingewiesen habe, dass sich bereits in der Vergangenheit die Neutralität immer wieder einem sich verändernden Umfeld angepasst habe. Die Regierung habe ein Mal eine engere, ein anderes Mal eine offenere Neutralitätspolitik geführt. Die Schweiz sollte nicht an den sich selbst auferlegten Vorwirkungen der Neutralität festhalten. Die Leitsätze des EDA zur Neutralität von 1954 seien ein Kind des Kalten Krieges gewesen und mittlerweile überholt.

Für Frau von Grünigen ist die Mitwirkung der Schweiz am Aufbau eines neuen Europas sowohl im Rahmen der EG als auch im Rahmen der KSZE sehr wichtig. In diesem Europa habe vorderhand die Neutralität noch durchaus Platz. Aber wir sollten sie nicht immer in den Vordergrund stellen. Ferner hält sie fest, dass für sie die innenpolitischen Gründe, die zur Entstehung der schweizerischen Neutralität geführt hätten, stark in den Hintergrund getreten seien. Die Neutralität sei für den Zusammenhalt der Schweiz nicht mehr notwendig.

Auf die Frage von Herrn Rychen antwortet Frau von Grünigen, dass der Einsatz der Schweiz für die Menschenrechte in aller Welt einer alten Tradition entspreche. Dies sei ein Bereich, wo die Schweiz immer aktiv gewesen sei. Auch bei Fragen der nationalen Minderheiten habe die Schweiz eine wichtige Vermittlerfunktion wahrzunehmen.

Herr Gasteyger ist vom Arbeitspapier sehr positiv beeindruckt und hält es für einen guten Diskussionsansatz. Er findet zwar

die im Papier geäußerte Kritik an der bisherigen Neutralitätspolitik des Bundesrates für zutreffend, stellt aber in Frage, ob es zweckmässig sei, diese Kritik im Bericht der Studiengruppe zu veröffentlichen.

Herr Brunner stellt eine von ihm bei jungen Schweizern durchgeführte, seines Erachtens recht repräsentative Umfrage vor (die Ergebnisse dieser Umfrage wurden Ihnen schriftlich zugestellt.)

Gemäss dieser Umfrage sei die aussenpolitische Haltung der Jungen weiterhin eher konservativ. Sie lehnten einen Beitritt zur UNO oder eine Annäherung an die NATO ab. Ungefähr die Hälfte der Befragten befürworteten einen EG-Beitritt der Schweiz. Die Beibehaltung der Neutralität werde durch eine grosse Mehrheit gewünscht. Daraus schliesst Herr Brunner, dass eine Relativierung der schweizerischen Neutralität erst nach einem längeren Meinungsbildungsprozess denkbar sei.

Herr Bütler schlägt vor, dass im Bericht Ueberlegungen darüber angestellt würden, wie sich die Schweiz bei ihrem Annäherungsprozess an die EG zu verhalten hätte, wenn es im Einigungsprozess Europas zu Rückschlägen kommen sollte.

Herr Rickenbacher regt an, dass dem Bericht allenfalls im Annex weitere Studien, zum Beispiel über die bisherige Neutralitätsgeschichte, beigelegt werden könnten.

Herr Krafft bittet um Hinweise, wie der Bericht der Studiengruppe gegliedert sein soll.

Herr Gasteyger schlägt folgenden Aufbau vor:

1. Veränderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz
2. Welches sind in diesem veränderte Umfeld die aussenpolitischen Interessen und Ziele der Schweiz?
3. In welchen Bereichen bringt die Neutralität nach wie vor

Vorteile; wo ist sie nicht relevant; wo bringt sie Nachteile?  
(hier könnten Hinweise auf die Situation Schwedens, Finnlands  
und Oesterreichs erfolgen)

4. Anwendung dieser Erkenntnisse auf die Problemfelder EG, EWR,  
Sonderweg, KSZE, übrige Interessengebiete (3. Welt)
5. Schlussfolgerungen

Herr Gasteyger tritt dafür ein, dass die Neutralität als Instru-  
ment aufrecht erhalten, aber mit neuen Inhalten gefüllt werden  
sollte. Die Neutralität soll einen möglichst konstruktiven Teil  
der schweizerischen Aussenpolitik bilden. Um dies in der Oef-  
fentlichkeit deutlich machen zu können, tritt er dafür ein, dass  
der neue Begriff der **mitgestaltenden Neutralität** oder ein  
ähnlicher Ausdruck Verwendung fände.

Herr Brunner weist darauf hin, dass im Bericht 90 des Bundes-  
rates über die Sicherheitspolitik der Schweiz der Wandel in  
unserer Umwelt eingehend dargelegt wurde. Er hält es nicht für  
notwendig, dass der Bericht dieser Studiengruppe erneut auf  
dieses Thema eingeht. Er schlägt folgende Gliederung für den  
Bericht vor:

1. Schilderung der gegenwärtigen Neutralitätspolitik und des  
damit möglichen aussenpolitischen Spielraumes
2. Darlegung der auf den militärischen Kern reduzierten  
Neutralität und des auf diese Weise gewonnenen aussen-  
politischen Spielraumes.
3. These des Verzichts auf die Neutralität und Darlegung der  
Auswirkungen dieses Schrittes.
4. Schlussfolgerungen

Herr Krafft wünscht, dass im Bericht Begriffe wie "differen-  
zielle Neutralität", "Relativierung der Neutralität", "Neube-  
stimmung und Neudefinition der Neutralität" vermieden werden.

Herr Rychen weist darauf hin, dass die Studiengruppe im Bericht

der Schweizer Bevölkerung eine Botschaft vermitteln sollte, die wie folgt lauten könnte: Die Schweiz behält die Neutralität bei; diese wird jedoch positiver genutzt und aktiver angewandt.

Herr Krafft schlägt vor, dass nunmehr die Kapitel 3 - 6 des Arbeitspapiers Punkt für Punkt durchdiskutiert würden.

Herr Rychen bemängelt, dass in Ziffer 3.2 das aussenpolitische Ziel der Wahrung der Unabhängigkeit und der nationalen Selbstständigkeit fehle.

Herr Bütler ist ebenfalls der Ansicht, dass als oberstes Ziel der Schweiz die Wahrung unserer nationalen Integrität und Selbstbestimmung aufgeführt und dies zum Ausgangspunkt für die weiteren Zielsetzungen genommen werden sollte.

Herr Borer schlägt folgende Umschreibung von Ziff. 3.2 vor:

- a) die Wahrung der Unabhängigkeit und eines möglichst grossen Raumes an Selbstbestimmung;
- b) die Sicherstellung des Friedens in Freiheit und der Sicherheit unter Wahrung von Völkerrecht, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten in der Schweiz und in der ganzen Völkergemeinschaft

Die jetzige Ziffer c) sei zu streichen, da sie ein Mittel unserer Aussenpolitik darstelle.

Herr Stähelin wünscht, dass näher erläutert werde, was die Studiengruppe unter Unabhängigkeit verstehe.

Herr Gasteyger schlägt vor, Unabhängigkeit zu definieren als "grösstmögliches Mass an nationaler Selbstbestimmung und internationaler Mitbestimmung".

Herr De Pury schlägt vor, dass in Ziffer 3.5.1 niedergelegt werde, welches die Ziele der Schweiz innerhalb der europäischen

Gemeinschaft werden sollten. Insbesondere müsse festgehalten werden, dass die Schweiz eine demokratischere, föderalistischere, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete, weniger protektionistische, der übrigen Welt offenere EG anstrebe. Diese müsse im übrigen ihre Sicherheit und Verteidigung selbst in die Hände nehmen. Im weiteren müsse im Bericht deutlich werden, dass Europa mehr sei als nur die Europäische Gemeinschaft. Der Blick müsse auch auf Gesamteuropa ausgerichtet werden. (Gleicher Meinung die Herren Bütler, Rickenbacher und Gasteyer.)

Herr Gasteyer hält es für zweckmässig, dass im Bericht definiert werde, welches Europa sich die Schweiz wünsche, und wie sie ihre mitgestaltende Rolle in diesem Europa zu übernehmen gedenke. Es sollte aber auch deutlich gemacht werden, dass die Schweiz gegebenenfalls zu einem EG-Beitritt bereit sein müsse.

Herr Du Bois hält die unter Ziff. 4 wiedergegebenen aussenpolitischen Mittel der Schweiz, wie Disponibilität, Universalität, Solidarität, für Schlagworte und Gemeinplätze ohne Inhalt.

Herr Gasteyer stimmt dem zu. Solidarität, Disponibilität und Universalität seien Vorbedingungen jeder Aussenpolitik. Er würde es für zweckmässiger halten, wenn detailliertere Mittel der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Kapitel aufgeführt würden.

Herr Brunner ruft in Erinnerung, dass die Neutralität innerhalb dieser verschiedenen aussenpolitischen Maximen immer eine Vorrangstellung eingenommen habe. Er stellt die Frage, ob die verschiedenen Maximen im Bericht gegeneinander in ein Rangverhältnis gestellt werden sollten.

Herr Widmer stellt fest, dass die Neutralität auch ein egoistisches und opportunistisches, ethisch oft fragwürdiges Element enthalte und daher innen- und aussenpolitisch schwierig

zu rechtfertigen sei. Die Begriffe Solidarität, Universalität und Disponibilität hätten einer gewissen Verbrämung dieser egoistischen Politik gedient.

Herr Rychen hält dafür, dass sich die Schweiz nicht schlechter darstelle als andere Staaten. Auch diese würden eine egoistische Aussenpolitik führen. Der Schweizer Bürger sei der Ansicht, dass die Neutralität durchaus etwas gutes und ehrliches sei. Sie beinhalte insbesondere die Maxime: "Mischt Euch nicht in fremde Händel ein".

Herr Du Bois regt an, dass im Kapitel 5 auch ein Ueberblick über die Neutralität der anderen neutralen Staaten Europas gegeben werde. Allenfalls könnte dieser Ueberblick in den Anhang aufgenommen werden.

Herr Krafft stellt die Ziff. 5.3 und folgende zur Diskussion. Er stellt die Frage, wie das Ausland eine derartige Neutralitätskonzeption perzeptieren und ob die Schweiz tatsächlich noch als glaubwürdiger Neutraler angesehen werde.

Herr Bachofner führt aus, dass für ausländische Armeen die Neutralitätskonzeption der Schweiz nicht relevant sei. Sie interessierten sich nur dafür, ob und in welcher Weise die Schweiz die Verteidigung ihres Territoriums sicherstellen würde. Die Neutralität alleine würde die Schweiz nicht beschützen. Entscheidend sei einzig ihre Verteidigungsfähigkeit.

Herr Krafft ruft in Erinnerung, dass gemäss der bisherigen Neutralitätskonzeption der Schweiz die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch einen Beitritt zu einer Zollunion oder gar zu einer Organisation wie der EG in Frage gestellt würde, weil dadurch die Treaty Making Power aufgegeben werden müsste. Die Thesen von Herrn Borer stünden in grundsätzlichem Gegensatz zu dieser bisherigen Konzeption. Für Herr Borer sei ein Beitritt zur europäischen Gemeinschaft oder zur Politischen Union mit der

Neutralität vereinbar. Die Studiengruppe müsse sich bewusst sein, dass sie mit der Uebernahme dieser Thesen eine fundamentale Wende anstrebe.

Herr Gasteyger vertritt die Ansicht, dass die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität vor allem darauf beruhe, dass das Verhalten der Schweiz für andere Staaten voraussehbar, berechenbar (predictible) und kontinuierlich sei. Wenn die Schweiz als EG Mitglied eine derart berechenbare Aussenpolitik führte, würde sie wohl weiterhin vom Ausland her als neutral perzeptiert werden. Ferner sei darauf hinzuweisen, dass die UdSSR eine EG-Mitgliedschaft mit der Neutralität für vereinbar halte. Allerdings sei zu berücksichtigen, dass die EG auch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Finalität besitze. Eines Tages könnte dadurch unsere Neutralität völlig in Frage gestellt werden.

Herr De Pury vertritt ebenfalls die Auffassung, dass im Bericht ein klärendes Wort über die Zweiteilung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Auswirkungen auf die Neutralität gesagt werden müsse. Wenn die EG sich zu einer Verteidigungsunion entwickeln würde, müsste die Schweiz als EG Mitglied auf ihre Neutralität verzichten.

Herr Borer weist darauf hin, dass im Arbeitspapier auf Seite 37 diese Problematik angesprochen werde.

Herr Widmer hebt hervor, dass der Integrationsprozess der EG zwar im Moment betrachtet als unaufhaltsam erscheine. Als Historiker müsse er aber leider festhalten, es sei höchst unwahrscheinlich, dass derartige Entwicklungen kontinuierlich und unaufhaltsam verliefen. Es sei durchaus denkbar, dass die EG in 10 Jahren auseinandergebrochen sein werde. Diese Entwicklungsmöglichkeit müsse im Bericht ebenfalls angesprochen werden.

Herr Rychen ist damit einverstanden, dass durch eine neue

Neutralitätskonzeption der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz vergrössert werde. Der Bundesrat werde dadurch in die Lage versetzt, jeweils die tatsächlichen Interessen der Schweiz in seiner Aussenpolitik wahrzunehmen. Der Rubikon sei jedoch erreicht, wenn der militärische Kern der Neutralität tangiert sei.

Herr Brunner hegt Zweifel an der Aussage in Ziffer 5.3.6 des Arbeitspapiers wonach das Neutralitätsrecht keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität kenne. Seines Erachtens verletzte ein neutraler Staat, der in einem Kriegsfall Wirtschaftsmassnahmen ergreife, allenfalls das gewohnheitsrechtliche Begünstigungsverbot. Er schlägt vor, dass der Satz auf Seite 26 oben ("Der Neutrale darf gegen kriegführende und nicht kriegführende Staaten Wirtschaftssanktionen ergreifen.") gestrichen werde.

Herr Krafft stellt das Kapitel 6 des Arbeitspapiers zur Diskussion.

Herr De Pury wiederholt, dass in Ziffer 6.1 unbedingt ausgeführt werden müsse, welche Politik die Schweiz innerhalb der EG verwirklichen wolle und welche Schweiz in welchem Europa wir aufzubauen gedenkten. (Aehnlich äussern sich die Herren Bütler und Widmer)

Herr Gasteyger schlägt folgende Formulierung vor: "Es geht um die Frage, mit welcher Politik die Schweiz in Europa ihre Interessen am besten wahrnehmen und zugleich am wirksamsten an der künftigen europäischen Ordnung mitwirken kann. Dabei wird sich zunächst die Frage ihres Verhältnisses zur europäischen Integration mit dem Kern EG stellen. Es geht um die politische Frage, ob die Gesamtinteressen der Schweiz besser durch einen EG-Beitritt oder durch ein Abseitsstehen gewahrt werden können."

Herr Jacobi hält dafür, dass im Papier eindeutig klar gemacht



werde, dass der Schweiz lediglich die drei Alternativen Beitritt, Assoziation oder Abseitsstehen zur Verfügung stünden. Andere Möglichkeiten zu einer Integration in Europa gebe es nicht. (Zustimmend Herr Brunner)

Herr Bachofner tritt dafür ein, dass im Papier auch auf die negativen Konsequenzen hingewiesen werde, die ein Abseitsstehen der Schweiz von einer EG-Verteidigungsunion mit sich bringen würde. Damit könnte eine militärische Satellisierung der Schweiz möglich werden.

Herr Krafft weist darauf hin, dass in Ziffer 6.2 auf Seite 28 ein EG-Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt als unmöglich ausgeschlossen werde. Die Mehrheit der Studiengruppe stimme offensichtlich dieser These zu.

Herr Gasteyger hält Ziffer 6.3 des Papiere in der vorliegenden Form für zu apodyktisch. Diese Ausführungen müssten zeitlich und sachlich differenziert werden. Die Aussagen von EG-Mitgliedsstaaten bezüglich der Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität würden sich oft widersprechen. Zutreffend sei, dass die UdSSR die EG-Mitgliedschaft mit der Neutralität vereinbar halte.

Herr Jacobi hebt hervor, dass die Definition der Neutralität und die Frage deren Vereinbarkeit mit der EG-Mitgliedschaft allein ins Ermessen der Schweiz gestellt sei. Daher sei insbesondere der Abschnitt über die UdSSR im Papier zu streichen.

Herr Bütler schlägt folgende Formulierung vor: "Die Schweiz hat als EG-Mitglied dafür zu sorgen, dass sie weiterhin im Ausland als neutral perzeptiert wird. Die Chancen dafür stehen gut, da viele Länder die EG-Mitgliedschaft mit der Neutralität für vereinbar halten."

Herr Gasteyger weist darauf hin, dass mit einem EG-Beitritt

Oesterreichs und Schwedens die Frage der Neutralität präjudiziert und der Schweiz mehr oder weniger aus den Händen genommen werde.

Herr Brunner schlägt für Ziff. 6.4 folgende Formulierung vor:  
"Als entscheidende Frage im Verhältnis EG-Beitritt und Neutralität muss im Zentrum der Diskussion stehen, ob und wie lange noch die neutrale Schweiz ein Maximum an Unabhängigkeit - verstanden als möglichst grosse Selbstbestimmung - besser ausserhalb als innerhalb der EG beibehalten kann. Die Neutralität als bisher bewährtes Instrument zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit darf in dieser Frage nicht zum Hindernis werden."

Herr Rickenbacher hebt hervor, dass unsere Bemühungen lediglich darin bestehen könnten, ein Höchstmass an Selbstbestimmung zu bewahren.

Herr De Pury merkt an, dass die Fähigkeiten der Schweiz zur Beeinflussung ihrer Umwelt zur Zeit schwach seien, dass sie im EWR noch schwächer würden, dass aber Hoffnung bestünde, dass sie als EG-Mitglied wiederum stärker würden.

Herr Bütler wünscht, dass auf Seite 30 eine klare Unterscheidung zwischen politischer, wirtschaftlicher und militärischer Unabhängigkeit gemacht werde. In wirtschaftlicher Hinsicht sei die Schweiz noch nie unabhängig gewesen; hingegen könne die politische und militärische Unabhängigkeit durchaus aufrecht erhalten werden.

Herr Bachofner führt zu Ziff. 6.4.2 aus, dass sich auch eine neutrale Schweiz aus einem grossen europäischen Krieg nicht heraushalten könne. Die Militärs, insbesondere der UdSSR, würden uns in einem derartigen Krieg nicht verschonen, weil wir neutral seien, sondern weil wir strategisch nicht von Interesse seien oder weil unsere Dissuasion funktioniere.

Herr Gasteyger merkt an, dass wir heute überhaupt nicht wüssten, was für eine Art von Krieg überhaupt noch möglich und wahrscheinlich sei. Im Papier müsse daher betont werden, wie offen diese Szenarien seien und wie schwer der allfällige Nutzen oder Nachteil der Neutralität in einem derartigen Konflikt zu beurteilen sei. Deutlich zu machen sei auch, dass viele neue Bedrohungen nur durch internationale Zusammenarbeit bekämpft werden könnten.

Herr Brunner weist darauf hin, dass der Neutralität alleine bereits eine gewisse Abhaltewirkung innewohne, weil jeder Aggressor erklären müsse, weshalb er ein neutrales Land angreife. Im übrigen glaube er, dass in einem künftigen Krieg in Europa die Schweizer Bevölkerung wohl nicht neutral bleiben könne, sondern Stellung beziehen werde.

Herr Rickenbacher tritt dafür ein, dass das Szenario eines grossen Krieges in Europa im Papier nicht in den Vordergrund gestellt werde. Es seien verschiedene mögliche Entwicklungen aufzuzeigen, neben dem grossen Krieg auch diejenige eines kleinen Krieges, in den einige EG-Staaten impliziert seien und diejenige eines Bürgerkrieges in einem europäischen Staat.

Herr Gasteyger schlägt vor, dass in Ziff. 6.4.4 die grundsätzliche Problematik aufgezeigt werde, ob die EG-Mitgliedschaft den Interessen der Schweiz, insbesondere an der Wahrung ihrer Unabhängigkeit, besser diene als ein Abseitsstehen. Ferner müsse deutlich gemacht werden, dass möglicherweise durch eine Bindung mehr Unabhängigkeit, mehr mitgestaltende Interessenwahrung gewonnen werden könne als durch eine Nichtbindung. Ferner seien die Nachteile des autonomen Nachvollzuges klar aufzuzeigen. Dieser euphemistische Terminus könne nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Wahrheit der Tatbestand der Satellisierung gegeben sei. Der autonome Nachvollzug würde noch nicht automatisch im Gegenzug die Oeffnung des EG-Binnenmarktes für die Schweiz mit sich bringen.

Herr Brunner stimmt dem zu. Es sei daher auch deutlich zu machen, dass, selbst wenn man in der Schweiz auf eidgenössischer Ebene über ein Thema noch abstimmen könne, das Ergebnis dieser Abstimmung auf internationaler Ebene nicht mehr relevant sein könnte. Das Ausland werde sich in vielen Fragen sicherlich nicht nach den Wünschen des Schweizer Stimmbürgers ausrichten.

Herr Stähelin wünscht, dass im Papier deutlich gemacht werde, dass diese Fragen lediglich aus aussenpolitischer Sicht angegangen würden und dass die institutionellen Aspekte eines EG-Beitrittes, wie die direkte Demokratie und der Föderalismus, nicht berücksichtigt seien.

Frau von Grünigen weist im Zusammenhang mit Ziffer 6.5.1 darauf hin, dass die verstärkte aussenpolitische Zusammenarbeit der EG-Staaten auch im Rahmen der KSZE und des Europarates deutlich fühlbar würden. Durch eine Konzentration ihrer Kräfte strebe die EG an, in diesen Gremien eine verstärkte Einflussnahme zu erreichen.

Herr Brunner weist im Zusammenhang mit Ziffer 6.5.2 darauf hin, dass die Gründung der Politischen Union schon 1957 ein Fernziel der EG gewesen sei. Je nach Ausgestaltung der Politischen Union könnte die schweizerische Neutralität in Europa eines Tages obsolet werden. In weiser Voraussicht derartiger Entwicklungen hätten bereits die Gründerväter unserer Verfassung im 19. Jahrhundert darauf verzichtet, die Neutralität als Mittel der Aussenpolitik deutlich in der Bundesverfassung zu verankern. Dies sei im Bericht in Erinnerung zu rufen.

Herr Krafft hebt hervor, die Neutralitätsdoktrin sei bis anhin davon ausgegangen, dass Neutralität und Mitgliedschaft in einer politischen Union nicht vereinbar seien. Wir müssten im Bericht erklären, weshalb wir von dieser überkommenen Meinung abweichen würden und ob unsere Neutralität in diesem Falle noch glaubwürdig sei.

Herr Brunner fragt sich, ob der mittlerweile problematisch gewordene Begriff der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität überhaupt noch notwendig sei oder ob er nicht durch den Begriff der Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit unserer Neutralitätspolitik ersetzt werden sollte.

Herr Gasteyger schlägt vor, den Wandel in unserer Neutralitätspolitik mit dem Wandel in unserer Umwelt und dem veränderten Stellenwert der Neutralität im heutigen Europa deutlich zu machen. Ferner sei zu erklären, dass der Begriff der Unabhängigkeit und der Selbstbestimmung einen grundlegenden Wandel erfahren habe. Heute verwirkliche sich Selbstbestimmung in zunehmendem Masse durch die Beteiligung an der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben.

Herr Borer vertritt die Auffassung, dass die Schweiz die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität auch als Mitglied der EG oder der Politischen Union sicherstellen könne. Sie müsse sich aber dabei bemühen, dieser Neutralität im modernen Europa Sinn und Funktion zu geben, insbesondere durch eine friedensbezogene Mitwirkung am Aufbau Europas und bei der Konfliktlösung in Europa, durch Gute Dienste in den herkömmlichen und in neu zu erschliessenden Bereichen. Wenn es der Schweiz auf diese Weise gelänge, in Europa ein besonderes Image zu gewinnen, so werde sie auch weiterhin als neutral perzeptiert und geschätzt.

Herr Krafft dankt allen Teilnehmern für die aktive, interessante Diskussion. Er hält fest, dass die Studiengruppe offensichtlich bereit sei, die schweizerische Neutralitätspolitik in eine neue, grundsätzlich andere Richtung zu lenken.

Herr Krafft führt aus, dass im Seminar vom Samstag/Sonntag 17./18.8.1991 die Themen Neutralität und Vereinte Nationen, Neutralität versus Solidarität, Gute Dienste, Neutralität und IKRK zur Sprache kämen. Das dritte Seminar im Oktober werde dann den Themen Neutralität und europäisches Sicherheitssystem, neue

Bedrohungsbilder und Rolle der bewaffneten Neutralität sowie innenpolitische Bedeutung der Neutralität gewidmet sein.

Herr Krafft schlägt vor, dass für das Seminar vom August auch Herr Professor Schindler eingeladen werde, damit dieser allfällige Fragen zu seinem Gutachten über die Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Mitgliedschaft beantworten könne.

Herr Jacobi betont im Hinblick auf das Seminar vom August, dass das IKRK seine Struktur und Politik auf die Neutralitätspolitik der Schweiz auszurichten und nicht umgekehrt die Schweiz ihre Neutralität nach den Wünschen des IKRK auszugestalten habe.

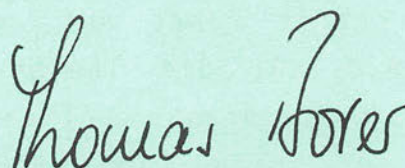
Herr Du Bois wünscht, dass das Sekretariat der Studiengruppe die vergleichende Untersuchung des EDA über die Aussenpolitik der Schweiz und diejenige der EPZ allen Mitgliedern der Studiengruppe zusende.

Herr Gasteyger wünscht nähere Informationen zu folgenden zwei Fragen:

1. Wie sieht man die schweizerische Neutralität ausserhalb Europas?
2. Inwiefern ist die Dienstleistungsfunktion der Schweiz unvergleichbar und inwieweit erbringen auch andere Staaten die gleichen guten Dienste wie die Schweiz?

Es wäre nützlich, wenn einige Botschaften im Ausland zur Berichterstattung über diese Fragen gebeten würden.

Herr Krafft sichert die Erfüllung dieser Wünsche zu und schliesst das Seminar.



Thomas G. Borer