

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

Bern, 5. Dezember 1991

Vertraulich

### Gesprächsnotiz

#### Studiengruppe Neutralität Protokoll der Sitzung vom 2. Dezember 1991, Bern

Anwesend: Frau Jaggi, Frau von Grünigen, Herren Bachofner, Bervini, Brunner, De Pury, Du Bois, Jacobi, Krafft, Rhinow, Stähelin, Widmer, Borer.

Herr Krafft begrüsst die anwesenden Mitglieder der Studiengruppe. Er legt dar, dass sich seit der letzten Sitzung vom Oktober die Situation in der Integrationsfrage grundsätzlich geändert habe, da der Bundesrat inzwischen ein Bekenntnis zum EG-Beitritt abgegeben habe. Offen bleibe aber, wann der Bundesrat das Beitrittsgesuch einzureichen gedenke. Die Regierung werde zu Beginn des nächsten Jahres zusammen mit der Botschaft über den EWR-Vertrag einen dritten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur EG dem Parlament zuleiten. Dadurch kämen die Arbeiten der Studiengruppe zusätzlich unter Druck. Wolle sie auf die Frage der Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft Einfluss nehmen, so müsse sie bis Ende Januar 1992 zumindest den sich darüber aussprechenden Teil ihres Berichtes dem Bundesrat zugeleitet haben. Das Verhältnis Neutralität und EG stehe daher auch im Vordergrund der heutigen Sitzung der Studiengruppe. Herr Krafft weist ferner auf die Ausführungen des schwedischen Verteidigungsministers vom vergangenen Wochenende hin, wonach die schwedische Neutralität im heutigen Europa obsolet sei. Wenn

Schweden auf seine Neutralität verzichten würde, so wäre die Stellung der Schweiz bei den EG-Beitrittsverhandlungen wohl noch schwieriger. Herr Krafft eröffnet die Diskussion.

Herr De Pury verspürt beim Lesen des Kapitels Neutralität und europäische Gemeinschaft des vorliegenden Arbeitspapiers ein gewisses Malaise. Hier werde ausgeführt, dass der EG-Beitritt mit der Neutralität durchaus vereinbar sei und keine Auswirkungen auf die Neutralitätspolitik der Schweiz habe. Diese Argumentation möge zwar für einen Neutralitätsgelehrten durchaus einleuchtend sein. Der Mann von der Strasse werde dies jedoch nicht verstehen. Für diesen sei doch ganz offensichtlich, dass sich unsere Neutralität bei einem EG-Beitritt grundlegend verändern werde. Der Bericht sei seines Erachtens nicht glaubwürdig, wenn darüber nicht ehrlich informiert werde.

Herr Du Bois räumt zwar ein, dass verfassungsrechtlich und historisch die Neutralität immer einen bloss instrumentalen Charakter besessen habe. Beim Schweizervolk besitze jedoch die Neutralität einen höheren, rational kaum fassbaren Wert. Dies gelte es zu berücksichtigen. Daher müsse im Bericht noch deutlicher gezeigt werden, dass sich unser aussenpolitisches Umfeld ganz grundsätzlich verändert habe und seinerseits Änderungen an unserer Neutralität notwendig machen würde. Es gelte darzulegen, dass wir bereits jetzt unsere Aussenpolitik weitgehend als Nachvollzug der Aussenpolitik der EG gestalten würden. Jugoslawien sei beretes Beispiel hierfür. Dem Bürger sei ganz klar zu machen, dass die Neutralität keine heilige Institution mehr sein könne.

Herr Rhinow findet den vorliegenden Bericht zwar inhaltlich weitgehend zutreffend. Seines Erachtens geht die Stellungnahme jedoch von einem falschen Ansatzpunkt aus. Wir würden uns im Bericht erneut die Frage stellen, ob ein EG-Beitritt mit der Neutralität vereinbar sei. Die Neutralität werde damit weiterhin zum Fixpunkt, zum unverrückbaren Leitstern gemacht. Seines Erachtens sei der richtige Ansatzpunkt der folgende: Zuerst

müssten die aussenpolitischen Ziele festgelegt werden, erst anschliessend sei die Bedeutung der aussenpolitischen Mittel, wie zum Beispiel der Neutralität, zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen zu überprüfen. Im weiteren legt Herr Rhinow Wert darauf, dass die Vorstellungen der Studiengruppe Neutralität bereits in den dritten Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz zur EG einflössen. Es sei nicht sinnvoll, dass die Studiengruppe ihre Ergebnisse erst dann bekannt gebe, wenn die politisch wichtigen Entscheide bereits getroffen worden seien.

Herr Bachofner verspürt bei der Lektüre des Kapitels Neutralität und europäische Gemeinschaft ein gewisses Unbehagen, weil durchwegs zu verspüren sei, dass dieser Abschnitt von einem glühenden EG-Befürworter abgefasst worden sei. Seines Erachtens müsste das EG-Plädoyer etwas abgemildert werden. Ferner weist Herr Bachofner auf die soeben erschienene Jahresvorschau des "Economist" hin. Darin werde mehrfach mit guten Gründen dargelegt, dass zur Zeit für neutrale Staaten in Europa kein Anlass bestünde, auf die Neutralität zu verzichten. Es sei weiterhin denkbar dass es in Europa zu Kriegen käme, denen neutrale Staaten fernbleiben wollten, zum Beispiel ein Krieg zwischen Griechenland und der Türkei oder zwischen Jugoslawien und Ungarn. In andere militärische Auseinandersetzungen oder Bedrohungen sei hingegen der Neutrale - ob er wolle oder nicht - ebenso einbezogen wie Nichtneutrale und müsse seinen Beitrag zur Eindämmung oder Verhinderung dieser Kriege leisten.

Herr Bervini legt dar, dass in der Volksmeinung die Neutralitätspolitik jeder schweizerischen Aussenpolitik übergeordnet sei. Es gelte die öffentliche Meinung mit guten Argumenten zu beeinflussen, um die falschen Vorstellungen über die Neutralität zu korrigieren. Seines Erachtens sei der vorliegende Bericht zwar für Politiker, Intellektuelle und Wissenschaftler durchaus geeignet. Sie würden die historische, rechtliche und politische Analyse über die schweizerische Neutralität verstehen. Für den Mann von der Strasse müsse die Studiengruppe jedoch eine ganz andere Sprache verwenden.

- 4 -

Herr Krafft ruft in Erinnerung, dass die Studiengruppe ihren Bericht zuhanden des Bundesrates und nicht des Schweizer Volkes abzufassen habe. Es sei in der Folge Aufgabe des Bundesrates, seine Ansichten über die Neutralität im Volk verständlich zu machen.

Herr Borer erklärt in Beantwortung der Bemerkung von Herrn Rhinow, dass die Studiengruppe an der ersten Sitzung im Juni in Bern die aussenpolitischen Ziele festgelegt und den Entscheid getroffen habe, dass nicht auf die Neutralität zu verzichten sei, sondern diese weiterhin ein zweckmässiges Mittel der Aussenpolitik darstelle. Dies müsse man sich bei der Lektüre der einzelnen Arbeitspapiere vor Augen halten. Anlässlich jener Sitzung habe er vorgeschlagen, dass die Studiengruppe einen klaren Bruch mit der Neutralitätsvergangenheit der Schweiz vornehme und insbesondere das Konzept der Vorwirkungen der Neutralität und ihrer Glaubwürdigkeit aufgebe, weil damit keine zweckmässige Integration in das Europa des ausgehenden 20. Jahrhundert möglich sei. Die Studiengruppe habe dies abgelehnt und sei dafür eingetreten, dass der Weg einer kontinuierlichen Fortsetzung unserer Neutralitätspolitik aufgezeigt werde. Ganz offensichtlich habe sich aber Europa grundsätzlich geändert und in der Folge müsse sich auch unsere Neutralität grundsätzlich ändern. Herr De Pury plädiere nunmehr dafür, dass dieser fundamentale Wandel ehrlich im Bericht genannt werde. Für Herrn Borer stelle sich nun die Frage, ob er die Thesen der Studiengruppe als deutliche Abweichung oder als kontinuierliche Fortsetzung der bisherigen Neutralitätspolitik des Bundesrates darstellen solle. Seines Erachtens sei es gefährlich, etwas vertuschen zu wollen. Nicht nur Fachleute, sondern auch der Mann von der Strasse werde sehr rasch feststellen können, dass sich das Konzept der Studiengruppe Neutralität grundlegend vom überkommenen Neutralitätskonzept unterscheide. Er trete daher wie Herr De Pury für eine ehrliche, offene Haltung ein.

Herr Jacobi ruft in Erinnerung, dass die Deponierung eines Beitrittsgesuches zur EG in die alleinige Kompetenz des Bundesrates falle und nicht der Genehmigung des Parlamentes bedürfe.

Herr Rhinow verdeutlicht, dass es nicht darum gehen könne, im Bericht der Studiengruppe mit der in der Vergangenheit geführten Neutralitätspolitik des Bundesrates abzurechnen. Vielmehr gelte es, Wege aufzuzeigen, wie die Neutralität an die neuen Gegebenheiten angepasst, weiterentwickelt und auf neue Ziele ausgerichtet werden könne.

Zu den Bemerkungen von Herrn Bervini führt er aus, dass es in einer späteren Phase Aufgabe des Bundesrates und des EDA sein werde, bezüglich der Neutralität ein tragfähiges Kommunikationskonzept auszuarbeiten, um den Wandel in der Neutralität mit überzeugender PR-Arbeit dem Volk näher zu bringen.

Im übrigen vertritt Herr Rhinow die Ansicht, dass der Bundesrat umgehend präzisieren, wann er das EG-Beitrittsgesuch in Brüssel einreichen werde. Die jetztige Ungewissheit sei unhaltbar und werde in Parlament und Volk nicht verstanden.

Herr Bervini hebt hervor, dass der Bericht der Studiengruppe vorwiegend eine politische Stellungnahme sein müsse. Zur Zeit sei der Bericht noch zu stark defensiv ausgerichtet. Es gelte deutlich zu machen dass die Neutralität beibehalten, aber in einem viel aktiveren, solidarischeren Sinne genutzt werde.

Herr Stähelin ist überzeugt, dass es am festgelegten Konzept des Berichtes nichts zu ändern gäbe. Das Malaise bestehe nur darin, dass der Bericht gegenwärtig noch ein zu starkes Plädoyer für einen EG-Beitritt enthalte. Seines Erachtens gelte es, mehrere Szenarien und die daraus folgenden Wirkungen auf die Neutralität aufzuzeigen. Insbesondere gelte es zu verdeutlichen, wo bezüglich der Neutralität der Unterschied zwischen einem Beitritt der Schweiz zur EG und einer Nichtmitgliedschaft liege.

- 6 -

Herr Borer betont, dass die Auswirkungen eines EG-Beitrittes bzw. eines Abseitsstehens auf die Neutralität nur gering seien.

Herr De Pury ist der Ueberzeugung, dass die Neutralität der Schweiz nach einem Beitritt zur EG nicht mehr dieselbe sei. Die Aussenpolitik der Schweiz werde sich ändern. Bei der EG-Beitrittsdiskussion gelte es auch darüber zu sprechen, wie der Bundesrat das Europa der Zukunft sehe und welche Politik die Schweiz innerhalb der EG verfolgen wolle. Im weiteren appelliert Herr De Pury an die Mitglieder der Studiengruppe, Mut zu haben und deutlich auszudrücken, dass die Neutralitätspolitik der Schweiz als EG-Mitglied sich ändere.

Herr Brunner merkt kritisch an, dass wegen der stets wechselnden Teilnehmer innerhalb der Studiengruppe bei jeder Sitzung die Schwergewichte anders gelagert seien und man zu unterschiedlichen Positionen gelange. Auf diese Weise sei es äusserst schwierig, zu deutlichen Resultaten zu gelangen. Die in früheren Sitzungen festgehaltenen Ergebnisse sollten in späteren Sitzungen nicht wiederum über den Haufen geworfen werden. Er hält die Darstellung der Problematik Neutralität und europäische Gemeinschaft, wie sie im vorliegenden Arbeitspapier dargestellt ist, für eine sehr gute Umschreibung.

Herr De Pury schlägt vor, dass die Studiengruppe in ihrer heutigen Sitzung verdeutliche, was sie im zusammenfassenden Kurzbericht, der seines Erachtens zwischen fünf und fünfzehn Seiten umfassen solle, an konkreten Aussagen machen wolle. Seines Erachtens müsse darin verdeutlicht werden, dass Neutralität alleine noch keine Aussenpolitik ausmache, dass wegen der umfassenden Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld ein neues Konzept der Neutralität notwendig sei und dass die Neutralität vorerst in dieser neuen Aussenpolitik weiterhin Sinn mache.

Herr Rhinow stimmt der Aussage zu, dass sich bei einem Beitritt zur EG gegenüber dem heutigen Verständnis der Neutralität einiges ändern werde. Aber zugleich dürften die Augen davor nicht geschlossen werden, dass auch bei einem Nichtbeitritt der Schweiz unsere Aussenpolitik und unsere Neutralität grundsätzliche Veränderungen erfahren würden. Im Unterschied zu einem EG-Beitritt seien diese Wandlungen vielleicht weniger öffentlich; gerade deshalb gelte es sie deutlich aufzuzeigen.

Herr Bervini betont, dass der Bundesrat mit dem EG-Beitritt zugleich ein neues aussenpolitisches Konzept zu entwickeln habe.

Herr Bachofner wünscht, dass im Kapitel über die aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz auch das grundlegende Ziel "Kriege von der Schweiz fernhalten, Nichtteilnahme der Schweiz an Kriegen" Aufnahme finde.

Herr Rhinow merkt zu Seite 46 des Arbeitspapiers an, dass der Begriff der Unabhängigkeit heute fragwürdig geworden sei. Er schlage vor, diesen Begriff zu ersetzen durch "Handlungsspielräume haben und gemäss eigener Option ausfüllen". Ferner tritt er dafür ein, dass in Ziffer 3 der Begriff "Förderung der eigene Wohlfahrt" gestrichen werde.

Herr De Pury regt an, dass in diesem Kapitel näher ausgeführt werde, dass Aussenpolitik heute weitgehend deckungsgleich sei mit Innenpolitik. Alle Themen der Innenpolitik fänden in der interdependenten Welt identische Themen in der Aussenpolitik und zwischen Innen- und Aussenpolitik bestände naturgemäss eine grosse Wechselwirkung.

Herr Stähelin würde es begrüessen, wenn auch die grenzüberschreitende, regionale Zusammenarbeit Erwähnung fände. Diese Aussenpolitik der Kantone sei in einem Europa der Regionen wichtiger und würde an die Kantone neue Herausforderungen stellen.

Herr Brunner schlägt vor, dass in der Zusammenfassung des Berichtes zwar eingestanden werde, dass die Neutralität vorerst noch eine Berechtigung besitze, dass sie aber in gewissen Situationen, namentlich gegenüber den neuen Bedrohungsformen, auch Nachteil für die Schweiz mit sich bringe. In diesen Bereichen bedürften wir neuer aussenpolitischer Instrumente, namentlich der Solidarität und Integration. Diese Instrumente seien bereits in der Vergangenheit bekannt gewesen, würden aber nunmehr vermehrter Anwendung bedürfen. Mit einer derartigen Argumentation sei auch einer gewissen Kontinuität im aussen- und neutralitätspolitischen Verständnis der Schweiz gewährleistet.

Herr De Pury hält dafür, dass die Vorteile, welche wir noch aus der Neutralität zögen, deutlich aufzuzeigen seien.

Herr Bachofner ruft in Erinnerung, dass die Neutralität eine zu tiefst pazifistische Einstellung sei und damit wesentliches zum Frieden beitrage.

Herr Du Bois betont, dass es wichtig sei, zu verdeutlichen, dass wir lediglich die militärische Neutralität behalten, aber auf eine politische, ideologische und wirtschaftliche Neutralität verzichten würden.

Herr Widmer empfiehlt dem Bundesrat, dass je mehr er sich von der Neutralität entfernen und diese abbauen wolle, desto mehr müsse er die Neutralität "streicheln". Nur auf diese Weise werde es dem Bundesrat gelingen, das Volk hinter seiner Aussenpolitik zu vereinen.


Herr Bervini setzt sich ebenfalls für eine rein militärische Neutralität ein.

Herr Widmer schlägt vor in der Einleitung folgende Formulierung zu verwenden: "Die Schweiz wird nicht mehr die gleiche Neutralität führen können wie in der Zeit des 2. Weltkrieges und des Kalten Krieges". Negativ klingende Formulierungen, wie z.B.



Bruch, vollständige Aenderung der Neutralität, müssten vermieden werden. Allerdings könne man im Bericht jegwelche Formulierung verwenden; die Gegner eines EG-Beitrittes hielten alles für einen Schwindel. Deshalb müsse man auf jeden Fall vermeiden, den EG-Gegnern noch zusätzliche Argumente in die Hand zu geben.

Herr Krafft dankt den Teilnehmern für ihre Mitwirkung. Zum weiteren Vorgehen hält er fest, dass Herr Borer nunmehr einen kurzen Schlussbericht von ca. 15 Seiten verfassen werde, der Mitte Januar 92 an die Mitglieder der Studiengruppe versandt werde. Jedes Mitglied könne handschriftliche Aenderungsvorschläge anbringen. Dieser Bericht werde am 22. Januar an einer Sitzung in Bern besprochen. Sofern Herrn Borer genügend Zeit zur Verfügung stehe, werde er auch den Anhang des Berichtes, der aus den wesentlichen Teilen der seit Juni 1991 besprochenen Arbeitspapieren bestehe, ausfertigen. Diese Arbeitspapiere seien auf Grund der umfassenden Diskussionen zu überarbeiten. Anlässlich der Sitzung vom 22. Januar 1992 könne die Studiengruppe dann entscheiden, ob sie den umfassenden Anhang zugleich mit dem Kurzbericht dem Bundesrat zuleiten wolle oder ob sie den Anhang in einer weiteren Sitzung im Februar grundsätzlich zu besprechen gedenke.



Thomas G. Borer