

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

p.B.51.10. - BT/DUP

p.C.23.20.Libye. - BT/DUP

Jg

Bern, 5. Dezember 1991

LX - 6. Dez. 91 17

EILTNotiz an die Politische Abteilung IIWirtschaftssanktionen gegen Libyen im Lockerbie-Fall

In Ihrer Notiz vom 27. November 1991 stellen Sie uns die Frage, ob die Schweiz aus völkerrechtlicher Sicht allenfalls an Wirtschaftssanktionen gegen Libyen teilnehmen kann. Sie werfen damit ein grundsätzliches Problem auf, das insbesondere auch im Rahmen der Neukonzeption unserer Neutralitätspolitik diskutiert wird. Wir können dazu wie folgt Stellung nehmen:

1. Begriff und 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 einer Gruppe von Ländern aus politischen und sicherheitspolitischen Gründen mit dem Ziel, diese durch die Vorenthaltung von Wirtschaftsgütern zu schwächen oder zu einem erwünschten Verhalten zu bewegen"¹. 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 Friedensrepressalie² ergriffen werden. Das universale Völkerrecht kennt keine generelle Pflicht zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit oder zur wirtschaftlichen Nicht-Diskriminierung. Hingegen erscheinen Sanktionen als unzulässig, wenn spezifische Völkerrechtsnormen, insbesondere das

¹ Knut IPSEN, Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, S. 549

² Unter Repressalie versteht man eine Zwangsmassnahme eines in seinen Rechten verletzten Völkerrechtssubjekts, die ihrerseits in einzelne Rechtsgüter der das Völkerrecht verletzenden Völkerrechtssubjekt eingreift. Ziel der Repressalie ist es, ihren Adressaten zur Rückgängigmachung oder Einstellung seines völkerrechtswidrigen Verhaltens zu bewegen oder Wiedergutmachung zu erlangen.

Neutralitätsrecht, verletzt werden oder wenn die mit dem Embargo verfolgten Ziele völkerrechtswidrig oder unverhältnismässig sind³.

Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Informationen können wir nicht abschliessend beurteilen, ob die im Lockerbie-Fall gegen Libyen erhobenen Anschuldigungen zutreffen und ob daher die Wirtschaftssanktionen eine rechtmässige Repressalie gegen einen ein grundlegendes Völkerrecht verletzenden Staat darstellen. Wir beschränken uns daher darauf, zu prüfen, ob die Teilnahme an derartigen Sanktionen mit dem Status der dauernden Neutralität vereinbar ist.

2. Neutralität und Wirtschaftssanktionen gemäss bisheriger Praxis

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 daher keine Anwendung auf Wirtschaftssanktionen, die gegen einen Staat durchgeführt werden, der nicht in einen Krieg verwickelt ist. Im vorliegenden Fall wäre es der Schweiz aus neutralitätsrechtlicher Sicht durchaus erlaubt, an Wirtschaftssanktionen gegen Libyen teilzunehmen.

Nach herkömmlicher, schweizerischer Neutralitätskonzeption treffen den dauernd neutralen Staat - neben der Pflicht, in Kriegszeiten die vom Haager Recht von 1907 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 vorzubereiten und zu gewährleisten;
- sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.

Die **Sekundärpflichten der Neutralität** werden im allgemeinen 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

³ Näheres zur Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen und Friedensrepressalie bei IPSEN, a.a.O., S. 551 f., 894 ff.; Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, Lexikon des Rechts, Völkerrecht, Neuwied 1985, S. 226 f.

führen" (VEB 24, 1954, Nr. 1). Was im einzelnen konkret unter diese sekundären Neutralitätspflichten fällt, ist weitgehend ins Ermessen des dauernd Neutralen gestellt und wird von seiner Neutralitätspolitik bestimmt. Das Ziel dieser Neutralitätspolitik besteht darin, das Vertrauen der übrigen Staaten in seine Neutralität zu stärken und deren **Glaubwürdigkeit** zu belegen.

Nach herkömmlicher schweizerischer Ansicht stellt die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen **auch in Friedenszeit** die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage, weil der neutrale Staat, der politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, seine Haltung in einem zukünftigen Kriege präjudiziert würde (VEB 24 1954, Nr. 1).

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 beabsichtigt die Schweiz insbesondere, zu verhindern, dass sie als Drehscheibe für Umgehungsgeschäfte missbraucht und in der Folge als "Profiteur" diffamiert wird.

Die bisherige Praxis zu Wirtschaftssanktionen hat gezeigt, dass diese Konzeption immer dann nicht einzuhalten ist, wenn eine mächtige Staatengruppe oder die Vereinten Nationen entschlossen sind, die Schweiz in ihre Sanktionspolitik einzubinden. Beispiele hierfür bilden die Exportbeschränkungen für strategische Güter und Hochtechnologie (COCOM), das Rhodesien- und Irakembargo der UNO sowie die Massnahmen gegen Jugoslawien. Ueberdies ist zu erwarten, dass Wirtschaftsmassnahmen - vor allem im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit (EG, KSZE) - in Zukunft einen erhöhten Stellenwert einnehmen werden und ein häufiges Mittel zur Durchsetzung von politischen Interessen, aber auch zur Verhinderung und Eindämmung von Kriegen werden. Wenn diese Massnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung beitragen, so ist es auch Pflicht des dauernd Neutralen, aus Solidarität an diesen Sanktionen teilzunehmen. Neutralität kann in der Völkergemeinschaft nicht Achtung erwarten, wenn eines ihrer Kennzeichen die Fortführung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem Völkerrechtsbrecher ist.

Aus diesen Gründen erscheint es uns - in Absprache mit der vom Bundesrat eingesetzten Studiengruppe Neutralität - für zweckmässig, wenn sich die Schweiz

vom Konzept der Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen löst. Um eine allgemeine Verunsicherung im In- und Ausland zu vermeiden, soll jedoch diese Aenderung vorerst pragmatisch von Fall zu Fall vorgenommen werden und nicht als "grundlegende Revision unserer Neutralität" oder gar "Neudefinition der Neutralität" dargestellt werden. Eine umfassende Begründung für die Praxisänderung wird sich im Bericht der Studiengruppe Neutralität finden, der dem Bundesrat anfangs Februar 1992 zugeleitet wird.

3. Neutralitätspolitische Zulässigkeit von Wirtschaftssanktionen

Das Neutralitätsrecht auferlegt dem dauernd Neutralen keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität, weder im Krieg noch im Frieden. Diesen Handlungsspielraum muss die Schweiz durch eine zweckmässige Interessenpolitik ausnützen. Ob die Schweiz Wirtschaftssanktionen gegen kriegführende und nicht kriegführende Staaten verhängen will oder nicht, soll daher - abgesehen von völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von Systemen der kollektiven Sicherheit, wie z.B. der UNO, - in erster Linie Sache ihrer allgemeinen Aussenpolitik sein. Sie muss unter Abwägung aller relevanten 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 in der Tat 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, 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 nur von der EG oder nur von wenigen 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?

Wirtschaftssanktionen erreichen erfahrungsgemäss nur selten die angestrebten Ziele. Sie stellen aber eine sehr aggressive, unfreundliche, die bilateralen Beziehungen langfristig belastende Massnahme dar. Daher soll die Schweiz auch in Zukunft dieses Instrument nur mit **grosser Zurückhaltung** einsetzen.

4. Zusammenfassung

Aus der Sicht des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik wäre es der Schweiz erlaubt, an Wirtschaftssanktionen einer Staatengruppe (KSZE, EG, G7) oder einiger Staaten (USA, GB) gegen Libyen teilzunehmen. Der Bundesrat muss unter Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte, insbesondere der aussenpolitischen Interessen der Schweiz, ihrer Solidaritätspflichten, und ihrer traditionellen neutralitätspolitischen Zurückhaltung gegenüber derartigen Massnahmen, entscheiden, ob die Mitwirkung an den Sanktionen im wohlverstandenen Interesse der Schweiz liegt.

Wir hoffen, Ihnen damit gedient zu haben.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



M. Krafft

Kopie:

LX - 6. Dez. 91 17

- Sekretariat BRF
- Sekretariat JAC
- PA I
- PA III
- Pol. Sekretariat
- DIO
- IB
- BAWI
- KT
- CAF
- GT
- VDF
- HEC
- HAA/SAG
- BT