

dodis.ch/59120

Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat¹

BERICHT ÜBER DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT:
WEITERES VORGEHEN

Bern, 1. April 1992

1. Ausgangslage

Seit 1989 ist im Gefolge der Umwälzungen im Osten Europas, der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft sowie des Erstarkens des Sanktionensystems der Vereinten Nationen im Golfkonflikt die dauernde Neutralität der Schweiz in Diskussion geraten. Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben die Neutralitätsproblematik zum Gegenstand und ersuchen den Bundesrat um Stellungnahme:

90.3001 Postulat Hubacher vom 21.1.1991, Bericht über die Neutralität;²

91.3056 Motion Baerlocher vom 7.3.1991, Konzept für eine friedenspolitische Neuorientierung der Neutralität;³

90.3081 Interpellation Müller-Meilen vom 20.3.1991, Neutralität und IKRK.⁴

Mit Zustimmung des Bundesrates hat das EDA am 13. März 1991 eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Personen mit einer vertieften Analyse der verschiedenen mit der Neutralität verbundenen Fragen beauftragt.⁵ Der Bericht der Studiengruppe («Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel»)⁶ wurde dem Bundesrat am 25.3.1992 zugeleitet und anschliessend veröffentlicht.⁷

2. Schlussfolgerungen der Studiengruppe Neutralität

Die Studiengruppe kommt zum Schluss, dass als Folge des veränderten aussenpolitischen Umfeldes der Schweiz die Neutralität zwar im Vergleich zu anderen

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1018* (4.10prov.). Dieses Aussprachepapier wurde vom stv. Chef der Sektion Völkerrecht, Thomas Borer, unter der Verantwortung des Direktors der Direktion für Völkerrecht des EDA, Botschafter Mathias Krafft, verfasst, vgl. das Dossier CH-BAR#E1001#1996/73#20* (1), und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet.

2 Der Bundesrat hat sich am 8. Mai 1991 bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 1341 f.

3 Der Bundesrat hat am 8. Mai 1991 zur Motion Stellung genommen und beantragte die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Das Geschäft wurde als Postulat überwiesen, vgl. dodis.ch/63207.

4 Der Bundesrat hat die Interpellation am 8. Mai 1991 schriftlich beantwortet, vgl. dodis.ch/63208.

5 Vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991, dodis.ch/57635, sowie die Verfügung von Bundespräsident Felber, vom 13. März 1992, dodis.ch/58855.

6 Vgl. dodis.ch/60120.

7 Vgl. das BR-Prot. Nr. 553 vom 25. März 1992, dodis.ch/58865.



ausserpolitischen Mitteln an Bedeutung verloren habe. In der gegenwärtigen Phase des Übergangs solle die Schweiz aber die Strategie der Neutralität beibehalten; dies solange, bis in Europa eine tragfähige Sicherheitsstruktur aufgebaut sei, die der Schweiz und ihren Bürgern mindestens so viel Sicherheit böte wie die Neutralität.⁸ Die Studiengruppe hält jedoch eine Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität für notwendig. Die Schweiz solle ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse ausserpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen. Die Neutralität dürfe insbesondere nicht ein Hindernis darstellen bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit hinsichtlich des Aufbaus eines europäischen Sicherheitssystems oder der Abwehr «neuer» Bedrohungen, bei der Integration in die EG oder beim gemeinsamen Vorgehen gegen Völkerrechtsbrecher (vgl. die Seiten 28–33 des Berichts).⁹

3. Vorläufige Bewertung des Berichts der Studiengruppe

Die Studiengruppe zeigt dem Bundesrat hinsichtlich der Neutralität einen pragmatischen *Mittelweg* auf. Sie vermeidet einen Bruch mit der bisherigen schweizerischen Neutralitätspolitik. Sie baut auf deren traditionellen Grundlagen auf und übernimmt bewährte Elemente. Andererseits befreit sie unsere Neutralitätskonzeption von hinderlichen Dogmen und verschafft dem Bundesrat *grössere ausserpolitische Handlungsfreiheit*.¹⁰ Die Neutralität in der von der Studiengruppe vorgezeichneten Form behindert eine allfällige Integration in europäische oder globale Organisationen nicht mehr. («Doppelstrategie von Bewahrung und Öffnung»).

Diese von der Studiengruppe angeregte Neutralitätsstrategie entspricht in grossen Teilen der Konzeption, wie sie der Bundesrat seit dem Golfkrieg (Wirtschaftsanktionen vom August 1990)¹¹ befolgt und im Bericht über die Schweizerische Si-

8 Zu diesem Punkt merkte das EMD in seinem Mitbericht vom 7. April 1992 an: «Die Neutralität hat aufgrund der veränderten geostrategischen Lage ihre dissuasive Schutzwirkung weitgehend verloren. Wenn der Studienbericht feststellt, es sei solange an der dauernden Neutralität festzuhalten, bis eine tragfähige Sicherheitsstruktur bestehe, die der Schweiz ebensoviel Sicherheit biete wie die Neutralität (Abs. 4, S. 29), geht er von einer falschen Prämisse aus. Die Entwicklung der Waffentechnologie wird in Zukunft immer zwingender eine gewisse militärische Zusammenarbeit im Bereich von Aufklärungs-, Führungs- und Raketenabwehrsystemen erfordern. [...] Aufgrund dieser Lagebeurteilung drängt sich der Schluss auf, dass eine Verstärkung der politischen Anstrengungen zum Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems bald nicht mehr genügen wird, sondern dass eine angemessene militärische Zusammenarbeit mit europäischen Partnern angestrebt werden müsste.» Vgl. das Faksimile dodis.ch/59120.

9 Vgl. dodis.ch/60120, S. 28–33.

10 Das EMD kritisierte in seinem Mitbericht vom 7. April 1992, dass im Bericht der Studiengruppe «als prioritäres Ziel die Erlangung einer grösseren ausserpolitischen Handlungsfreiheit» festgelegt worden war und demgegenüber die Frage, «wie das Ziel der militärischen Sicherheit der Schweiz erreicht werden soll», nicht im Zentrum gestanden habe. Gemäss dem EMD müsste dieses Ziel «aber ebenfalls Priorität beanspruchen, denn die Neutralität ist weniger ein ausserpolitisches als ein sicherheitspolitisches Instrument». In seinem zweiten Mitbericht vom 15. April 1992 ergänzte das EMD: «Die Neutralitätsdiskussion muss sich somit mit einer Neukonzeption der Neutralität auseinandersetzen, die mehr leistet als die Gewinnung einer grösseren ausserpolitischen Handlungsfreiheit.» Vgl. das Faksimile dodis.ch/59120.

11 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 30, dodis.ch/54497, sowie die thematische Zusammenstellung UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait (1990), dodis.ch/T1674.

cherheitspolitik im Wandel vom 1.10.1990¹² sowie in jenem über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27.1.1992¹³ entworfen hat. Der Entwurf der Botschaft über den EWR-Vertrag sowie der Entwurf des dritten Integrationsberichts sind auf derselben Linie fortgefahren. Beide Entwürfe sind dem Bundesrat in diesen Tagen unterbreitet worden.¹⁴

Der von der Studiengruppe vorgeschlagene «guteidgenössische» Mittelweg hat gute Chancen, in der Schweizer Bevölkerung auf Zustimmung zu stossen. Das Echo in den Medien auf den Bericht war durchwegs positiv. Jede aktuelle Aussenpolitik, die im Schweizer Volk eine breite Trägerschaft finden will, muss der mehrheitlich positiven Einstellung des Schweizer zur Neutralität Rechnung tragen. Man geht wohl kaum fehl in der Annahme, dass eine Mehrheit der Schweizer zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Aufgabe der Neutralität nicht verstehen und einer derartigen Politik ihre Gefolgschaft verweigern würde. Revolutionäre Schritte bezüglich der Neutralität sind zur Zeit nicht notwendig und fielen auf ungünstigen Boden. Auf der anderen Seite dürfte die von der Studiengruppe angeregte Neutralitätsausrichtung dem wachsenden Teil der Schweizer entgegenkommen, die der Neutralität kritisch gegenüberstehen und vermeiden möchten, dass dieses Statut einer Haltung der Solidarität und Integration im Wege steht. Aus diesen Gründen sind wir der Meinung, dass der Bericht der Studiengruppe Neutralität und seine Anhänge dem Bundesrat in der Zukunft eine gute Grundlage für die Entscheidung von Neutralitätsfragen bieten.

4. Bearbeitung des Berichts durch die Bundesversammlung

Der Bericht der Studiengruppe und seine Anhänge enthalten eine Fülle von Informationen und politisch bedeutungsvollen Wertungen. Es scheint uns zweckmässig, wenn in einem ersten Schritt diese Unterlagen von den interessierten Bundesstellen eingehend geprüft werden. Zu diesem Zwecke erhält jedes Generalsekretariat die von ihr gewünschte Anzahl Exemplare zur departementsinternen Verteilung. Sollten einzelne Ämter oder Dienste im Rahmen dieser Prüfung es als nützlich oder notwendig erachten, zusätzliche sachdienliche Auskünfte zu erhalten oder die Materie einer vertieften Diskussion zu unterziehen, so stünden dafür der Chef der Direktion für Völkerrecht¹⁵ und seine Mitarbeiter gerne zur Verfügung. Für den Fall, dass die Auswertung der verschiedenen Stellungnahmen zu stark divergierenden Ergebnissen führen sollte, könnte eine konferenzielle Bereinigung vorgesehen werden. Auf der Grundlage der im beschriebenen Vernehm-

12 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097. Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 22, dodis.ch/59498, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1840.

13 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, dodis.ch/60839. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2314.

14 Zu den Diskussionen über die beiden Entwürfe in der zweiten, dritten und vierten ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 8. und 29. April sowie vom 18. Mai 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 15, dodis.ch/57333; das Verhandlungsprotokoll dodis.ch/60920 sowie DDS 1992, Dok. 18, dodis.ch/58958. Am 18. Mai 1992 wurden die Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, dodis.ch/61368, und der Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, dodis.ch/59540, verabschiedet.

15 *Botschafter Mathias Krafft*.

lassungsverfahren gewonnen Erkenntnisse wird das EDA zuhanden des Bundesrates einen kurzen Bericht zur Neutralität erarbeiten. Nach dessen Gutheissung durch den Bundesrat wird dieser Beitrag in den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik übernommen, der Ende dieses Jahres der Bundesversammlung zu geleitet werden soll.¹⁶

Die Ausarbeitung und Veröffentlichung eines *gesonderten Berichts über die Neutralität* durch den Bundesrat erachten wir als nicht zweckmässig. Ein derartiger Bericht birgt die Gefahr, von anderen Staaten, von den Medien und der Öffentlichkeit als «offizielle Neutralitätskonzeption der Schweiz» verstanden zu werden. Dem Bundesrat würde faktisch die Freiheit genommen, im Einzelfall von diesen Grundsätzen abzuweichen, selbst wenn dies dannzumal im aussenpolitischen Interesse der Schweiz liegen würde. Die zum Teil negativen Erfahrungen mit dem engen Korsett, in das die strengen neutralitätspolitischen Leitlinien des EPD von 1954 (VEB 24, 1954, Nr. 1)¹⁷ den Bundesrat während Jahrzehnten gezwängt hat, sind beredtes Beispiel dafür. Es genügt, wenn der Bundesrat im aussenpolitischen Bericht Ausführungen zur Neutralität macht. Die Neutralität ist nur einer unter anderen Teilen unserer Aussenpolitik und verdient angesichts ihres Bedeutungsverlustes im ausgehenden 20. Jahrhundert keine Hervorhebung.

Im übrigen bieten andere Botschaften (EWR) und Berichte (Integrationsbericht) sowie Einzelfallentscheide (Überflugrechte für Blauhelmtruppen der UNO für Jugoslawien) dem Bundesrat Gelegenheit, seine Haltung bezüglich der Neutralität am konkreten Fall aufzuzeigen.¹⁸ Gerade die Erfahrungen mit den Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Irak haben gezeigt, dass das Schweizer Volk eher bereit ist, eine Umgestaltung der schweizerischen Neutralitätskonzeption mitzutragen, wenn am konkreten Beispiel die Gründe für diese neue Politik verdeutlicht werden können. Im Gegensatz dazu fällt es schwer, dem Bürger anhand abstrakter Erwägungen die Notwendigkeit einer Änderung klar zu machen. Auch aus diesem Grunde empfiehlt es sich von einem umfassenden «Neutralitätsbericht des Bundesrates» abzusehen.

5. Aufgrund der obigen Ausführungen beantragen wir folgendes Vorgehen:

1. Der Bericht der Studiengruppe Neutralität wird von den interessierten Bundesstellen geprüft. Ihre Stellungnahmen sind der Direktion für Völkerrecht bis Ende Juni 1992 zuzustellen.

2. Gestützt auf den Bericht der Studiengruppe Neutralität und die eingehenden Stellungnahmen der Bundesämter erarbeitet das EDA einen kurzen Bericht über die Neutralität. Dieser wird dem Bundesrat zur Gutheissung unterbreitet.

16 Der Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *inkl. dem angehängten Bericht zur Neutralität wurde vom Bundesrat am 29. November 1993 veröffentlicht*, dodis.ch/54677. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1981.

17 Gemeint ist hier die sogenannte «Bindschedler-Doktrin». Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des EPD, hatte im November 1954 «die herrschende Lehre» zum Begriff der Neutralität in Leitsätzen zusammengefasst, vgl. dodis.ch/9564. Die Leitsätze wurden in der Zeitschrift *Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9–13* veröffentlicht.

18 Für die EWR-Botschaft und den Integrationsbericht vgl. Anm. 14. Zur Erteilung von militärischen Überflugsrechten im Zusammenhang mit den Jugoslawienkriegen vgl. das Aussprachepapier des EDA vom 4. Mai 1993 im BR-Prot. Nr. 2381 vom 22. Dezember 1993, dodis.ch/62498.

3. Der vom Bundesrat genehmigte Neutralitätsbericht wird in den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik eingebaut.

Wir beantragen dem Bundesrat, vom vorliegenden Aussprachepapier und dem darin vorgeschlagenen Vorgehen in zustimmenden Sinne Kenntnis zu nehmen.¹⁹

19 *Aufgrund des Mitberichtsverfahrens hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 29. April 1992 folgendes beschlossen: «1. Vom Aussprachepapier und dem darin vorgeschlagenen Vorgehen zur Behandlung der Neutralitätsproblematik wird Kenntnis genommen. 2. Es wird eine Arbeitsgruppe Neutralität eingesetzt (gem. Stellungnahme EDA vom 22.4.1992). 3. Das EDA wird beauftragt dem Bundesrat raschmöglichst das Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe Neutralität mit Prioritäten und Zeitplan zu unterbreiten.» Vgl. für die Beschlussfassung das Faksimile dodis.ch/59120 und für das Arbeitsprogramm das BR-Prot. Nr. 1089 vom 9. Juni 1992, dodis.ch/61956. Das EDA hatte dem Bundesrat unter Berücksichtigung der Mitberichte des EMD am 22. April 1992 «die Bildung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe Neutralität unter Leitung der Direktion für Völkerrecht des EDA» vorgeschlagen. Den Auftrag der Arbeitsgruppe definierte das EDA folgendermassen: «a) Prüfung des Berichts der Studiengruppe Neutralität vom März 1992. b) Prüfung der Problematik von Neutralität und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen (z. B. im Bereich von Aufklärungs- und Führungssystemen oder beim Aufbau eines europäischen Raketenabwehrsystems). c) Ausarbeitung eines Kapitels «Neutralität», das in den Bericht des Bundesrates über die schweizerische Aussenpolitik von Ende 1992 integriert werden kann.» Vgl. die Stellungnahme des EDA vom 22. April 1992 im Faksimile dodis.ch/59120. Der von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Bericht über die Neutralität wurde als Beilage zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren am 29. November 1993 veröffentlicht, vgl. dodis.ch/54677. Vgl. dazu weiterführend die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1981.*