

s.C.41.770.0 - SPI/BB/HST

Bern, den 24. Februar 1988

s.C.41.775.3.1.

STK 25. Feb. 88 10

Schweizerische Neutralität und europäischer Integrationsprozess

Die institutionelle Konsolidierung, die geographische Erweiterung, sowie die materielle Dynamik des europäischen Integrationsprozesses führen dazu, dass der EG, dem wichtigsten Träger dieses Prozesses, mehr und mehr auch eine politische und sicherheitspolitische Rolle zufällt. Diese Entwicklung beeinflusst, im gleichen Masse wie der politische Entspannungsprozess zwischen West und Ost und zwischen den Grossmächten, die sicherheitspolitische Lage der Schweiz. Unabhängig von allfälligen Veränderungen der institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG ist der Zeitpunkt für eine sicherheitspolitische Neubeurteilung der Lage gekommen. Eine vorurteilslose Auseinandersetzung mit der schweizerischen Neutralität im Lichte der verschiedenen Optionen einer zukünftigen schweizerischen Integrationspolitik, ähnlich wie sie letztmals anlässlich der Beantwortung der Motion Furgler vom 15. März 1968 erfolgte¹⁾, tut besonders not. Der Bundesrat ist mehr denn je in seiner Ueberzeugung bekräftigt, dass die Neutralität kein Tabu, keine von äusseren oder inneren Entwicklungen unbeeinflusste politische Zwangsjacke werden darf, sondern eine Funktion erfüllen muss, die der Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit dient. In diesem Sinne stellt sie ein Mittel der schweizerischen Politik dar, ohne Selbstzweck zu sein. Die Prüfung der sich in diesem Zusammenhang heute stellenden sachlichen und politischen Fragen ist mit grosser Umsicht und ohne Hast an die Hand zu nehmen. Die zuständigen Amtsstellen sind beauftragt, zu Händen des Bundesrates und der Bundesversammlung, die nötigen Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, allenfalls auch unter Beizug von externen Experten und Berater.

1) BBl. 1971 II 647 ff.

Von den Grundlagen, die insbesondere auch für die Prüfung der Frage einer allfälligen schweizerischen EG-Mitgliedschaft massgebend sein sollen, seien folgende kurz erwähnt: das Neutralitätsrecht, das schweizerische Verfassungsrecht, die aussen- und innenpolitischen Grenzen des neutralitätspolitischen Handlungsspielraumes, die europapolitische Wertschätzung der schweizerischen Neutralität, EG-rechtliche Grundlagen für die Integration einer neutralen Schweiz.

Die historisch gewachsene²⁾ **schweizerische Neutralität**, welche dauernd, d.h. ununterbrochen und bewaffnet ist, ist in ihrem Bestand und in ihrem Gehalt völkerrechtlich verankert³⁾. Das Völkerrecht verpflichtet die Schweiz jedoch nicht zur ewigen Neutralität. Es schreibt ihr auch nichts vor über die konkrete Ausgestaltung der zu führenden Neutralitätspolitik. Die Schaffung einer mehr oder weniger engen institutionellen Bindung zwischen der Schweiz und der EG, oder gar der schweizerische EG-Beitritt, hätte ohne Zweifel erhebliche neutralitätspolitische Bedeutung, wäre aber, unter den heute erkennbaren Voraussetzungen, neutralitätsrechtlich nicht a priori ausgeschlossen. Diese Ausgangslage entspricht auch dem Grundsatz, dass alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren sind.

2) 1474 "Ewige Richtung" betr. die Unabhängigkeit von Oesterreich; Neutralität im Schmalkaldischen und im Dreissigjährigen Krieg, welche die Unabhängigkeitsbestätigung im Westfälischen Frieden von 1648 bewirkte.

3) Pariser Akte von 1815; Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919; Londoner Erklärung des Völkerbundesrates vom 13. Februar 1920; Resolution des Völkerbundesrates vom 14. Mai 1938; Moskauer Memorandum vom 15. April 1955; KSZE-Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975; V. Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkrieg und XIII. Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Seekrieg; Völkergewohnheitsrecht betr. die Pflicht zur bewaffneten Abwehr von Neutralitätsverletzungen und betr. die Pflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik in Friedenszeiten, d.h. einer Politik, die geeignet ist zu verhindern, dass die Schweiz in einen zukünftigen Krieg hineingezogen wird.

Verfassungsrechtlich ist die Neutralität neben der Armee primäres Instrument zur Behauptung der Unabhängigkeit⁴⁾ und wird vom Bundesrat laufend als Maxime der schweizerischen Aussenpolitik konkretisiert⁵⁾.

Dass ausserdem die schweizerische Neutralität innenpolitisch zu einem tief verankerten Kohäsionsbewusstsein und eigenständigen Wert, sozusagen zum Korrelat des verfassungsrechtlich verankerten Föderalismus geworden ist, ist unverkennbar.

Unserem souveränen neutralitätspolitischen Handlungsspielraum sind insofern Grenzen gesetzt, als glaubwürdig bleiben muss, dass die Schweiz im Konfliktfall ihre Neutralitätspflichten erfüllen kann. Die Toleranzgrenze für diese Glaubwürdigkeit kann nicht ein für alle Mal festgesetzt werden. Sie hängt insbesondere von sicherheitspolitischen Veränderungen in der europäischen und weltweiten Umwelt, sowie von der Beziehungsdichte zwischen einem internationalen Ereignis oder Zustand einerseits und der Bedeutung schweizerischer aussenpolitischer Massnahmen für solche Ereignisse oder Zustände andererseits ab. Bisher ist die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Neutralitätswillens durch die intensiven rechtlichen und faktischen Beziehungen zur Gemeinschaft nicht beeinträchtigt worden. Jeder zukünftige schweizerische Integrationsschritt in Europa wird an diesem Besitzstand zu messen sein.

4) Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung.

5) S. z.B. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973, BBl. , insbesondere Ziff. 533: "Die schweizerische Aussenpolitik als Mittel unserer Strategie... vertritt das politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen und setzt es bewusst als Mittel der Kriegsverhinderung ein"; Botschaft des Bundesrates über die Initiative zur Abschaffung der Armee, ...; s. auch die vom Politischen Departement am 26. November 1954 verfassten Leitsätze betr. die schweizerische Konzeption der Neutralität, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band 14, 1957, S. 195.

- 4 -

Die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses darf uns nicht zu isolationistischen Gegenreaktionen verführen. Es hat aber auch wenig Sinn, die Fragestellung zu reduzieren auf die Alternative: Neutralität **oder** Beitritt zur EG. Die langfristig interessantere Frage heisst vielmehr: sind die schweizerische Neutralität und ein Beitritt zur Gemeinschaft vereinbar? Der Bundesrat geht mit andern Worten davon aus, dass, sofern sich die Beitrittsfrage überhaupt einmal stellen sollte, die neutrale Schweiz nur Mitglied der Gemeinschaft werden kann, wenn glaubwürdig ersichtlich bleibt und anerkannt wird, dass die EG-Mitgliedschaftspflichten sie nicht daran hindern, im Konfliktfall, und zwar auch in Konfliktfällen an denen ein anderer EG-Staat beteiligt wäre, ihre Neutralitätspflichten zu respektieren. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass die schweizerische Neutralität, welche sich vom Neutralitätsstatus anderer neutraler Staaten in zahlreichen Punkten unterscheidet, **weder negoziabel noch justiziabel** ist, d.h. auch als neutraler Mitgliedstaat der EG müsste es grundsätzlich der Schweiz obliegen, souverän zu entscheiden, welchen Freiraum sie zur Führung einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik im Einzelfall benötigt.

Ob seitens der EG und ihrer Mitgliedstaaten der politische Wille besteht, die schweizerische Neutralität auch dann im sicherheitspolitischen Interesse Europas und der Welt zu anerkennen und zu garantieren, wenn die Schweiz EG-Mitglied ist, kann heute weder bejaht noch verneint werden. Dass sich die politischen Ziele der EG-Staaten und die schweizerische Neutralitätspolitik grundsätzlich nicht widersprechen, sondern sich in verschiedener Hinsicht ergänzen, hat der Bundesrat bereits anlässlich der Beantwortung der Motion Furgler im Jahre 1971 festgehalten. Daran hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Dass ausserdem die EG-Mitgliedschaft einer neutralen Schweiz den europäischen Einigungsprozess nicht hemmen darf, steht wohl ausser Zweifel.

Wäre es andererseits denkbar, dass die Schweiz gerade mit der Einbringung ihrer Neutralität einen eminent positiven politischen Beitrag an die europäische Integration leisten könnte? 1971 kam

der Bundesrat zum Schluss, dass es einem ständig neutralen Staat wie der Schweiz nicht möglich ist, die politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft zu übernehmen, ohne dass dadurch seine Neutralitätspolitik in Frage gestellt und ihre Glaubwürdigkeit Einbusse erleiden würde. Es stellt sich somit die Frage, welche neuen Faktoren eine Ueberprüfung der damaligen Aussage rechtfertigen.

Abgesehen von dem inzwischen erfolgten und bisher problemlosen EG-Beitritt des neutralen Irlands, ein Faktum das angesichts der besonderen Ausprägungen der irischen Neutralität weder überbewertet noch unterschätzt werden sollte, hat sich inzwischen die damals noch als "unangemessen" und als "idealistisch" bezeichnete Hoffnung auf eine solide westeuropäische Befriedung weitgehend bestätigt. Der nun nahezu fünfzigjährige europäische Friedenszustand erlaubte es der Gemeinschaft, innert dreissig Jahren zu einem weltpolitischen Machtfaktor zu werden, und den Anspruch zu erheben, Westeuropa insgesamt weltweit zu vertreten. Damit zeichnet sich neuerdings für die Schweiz ein Identitätsproblem ab, das nicht ohne Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfreiheit und die faktische Unabhängigkeit unseres Landes bleiben könnte. Die Gefahr, dass uns unser westeuropäisches Eigenständigkeitsbedürfnis dazu veranlasste, uns systematisch und "glaubwürdig" von gemeinschaftlichen Positionen weltweit abzugrenzen, könnte Spannungsverhältnisse ergeben zur Tatsache, dass wir Geschichte, Kultur, soziale Grundwerte, politische Zielsetzungen sowie das wirtschaftliche Wohlbefinden, mit den EG-Staaten teilen.

Weder die institutionelle Abtrennung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) von der Gemeinschaft als solcher, noch die weitgehend universelle und "neutrale" Ausrichtung der - in der Tat gewichtig gewordenen - gemeinschaftlichen Aussenhandelspolitik waren 1971 erkennbar. Hat nicht gerade der Falklandkonflikt zwischen Grossbritannien und Argentinien gezeigt, dass einerseits der politischen Solidarität der EG-Staaten im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung, an welcher ein Mitgliedstaat beteiligt ist, enge Grenzen gesetzt sind, die auch nicht mittels wirtschaftlicher Massnahmen, wie sie für Normalzeiten im EWG-Vertrag

vorgezeichnet sind, ohne weiteres verrückt werden können. Andererseits wurde deutlich, dass die Schweiz auch als Nichtmitgliedstaat in eine versorgungspolitische Zwangslage geraten könnte, die Massnahmen erfordert, welche mit dem neutralitätsrechtlichen Prinzip der Gleichbehandlung von Konfliktparteien und deren Verbündeten in ein Spannungsverhältnis geraten könnte?

Für die Beurteilung der Frage, ob der schweizerische Neutralitätsstatus mit den EG-Gründungsverträgen und mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, wird von Bedeutung sein, dass der EWG-Vertrag Bestimmungen enthält, die es jedem Mitgliedstaat erlauben, weitgehend autonom Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, damit er internationale Verpflichtungen, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat, erfüllen kann⁶⁾. Diese Bestimmungen sind zwar für Ausnahmesituationen, und nicht direkt für die dauerhafte Regelung eines völkerrechtlich bedingten Sonderstatus eines Mitgliedstaats, den die neutrale Schweiz geltend machen müsste, zugeschnitten. Immerhin wollen sie verhindern, dass das politische Sonderschicksal eines Partners die Gemeinschaft als solche in Frage stellt. Ob dieser gemeinschaftsrechtliche Ansatz für die Einräumung eines politischen Sonderstatus an einen Mitgliedstaat geeignet ist, den im Einzelfall nicht negoziablen und nicht justiziablen schweizerischen Neutralitätsstatus abzudecken, ist prüfenswert.

Dazu muss der aus neutralitätspolitischen Gründen beanspruchte Sonderstatus der Schweiz, gemessen an den EG-rechtlichen Pflichten, aufgeschlüsselt werden: Es ginge u.a. darum, die landwirtschaftliche Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln sicherzustellen, sowie um den Vorbehalt, zum Zwecke der Selbstversorgung mit kriegswirtschaftlich unerlässlichen Importgütern (Rohstoffe) eine eigenständige Staatsvertragskompetenz zu bewahren. Ausserdem wäre ein Dispens von der Teilnahme an sicherheitspolitisch motivierten Wirtschaftssanktionen nötig. Fraglich ist allerdings, ob

6) Art. 223 ff. EWG-Vertrag.

- 7 -

alle diese neutralitätspolitisch bedingten Ausnahmen von der Gemeinschaftsdisziplin derart gestaltet werden könnten, dass damit keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile zu Gunsten schweizerischer Unternehmen resultieren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Prüfung zahlreicher Fragen in Bezug auf das Wechselverhältnis zwischen der schweizerischen Neutralität und jeder institutionellen Annäherung der Schweiz an die EG, notwendig ist. Die damit einhergehende Diskussion ist möglichst breit und umfassend zu führen. Keine Variante, die die ständige und bewaffnete Neutralität der Schweiz nicht grundsätzlich in Frage stellt, ist a priori von der Untersuchung auszuschliessen. Andererseits ist nicht zu vergessen, dass die Prüfung dieser Fragen nur einen Teilbereich dessen abdeckt, was für die zukünftige schweizerische Integrationspolitik, mittel- und langfristig, ausschlaggebend sein wird. Die staatsrechtlichen, sowie die sozial- und wirtschaftspolitischen Faktoren sind auch bei der neutralitätspolitischen Diskussion in Rechnung zu stellen.