

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

Bern, 12. April 1991

Vertraulich

Studiengruppe Neutralität

Protokoll der 1. Sitzung vom 11. April 1991

Anwesend: Herren Krafft, Brunner, de Pury, Du Bois, Jacobi,
Rickenbacher, Stähelin, Borer

Herr Krafft begrüsst die anwesenden Mitglieder der Studiengruppe zur ersten Sitzung und weist darauf hin, dass sich die übrigen Mitglieder am 15. April 1991 ebenfalls zu einer Sitzung mit denselben Traktanden treffen werden. In Zukunft sei es jedoch unabdingbar, dass sich die Mitglieder zu gemeinsamen Sitzungen treffen würden.

Herr Krafft führt aus, dass die Studiengruppe vom Bundesrat mit einem sehr ambitiösen und schwierigen Mandat beauftragt worden sei. Der Bundesrat erwarte bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Studiengruppe werde die Regierung 1992 einen Bericht über die Neutralität zuhanden der Bundesversammlung verabschieden. Dabei erwarte der Bundesrat von der Studiengruppe Antworten auf die verschiedenen Neutralitätsfragen nicht aus völkerrechtlicher, sondern aus politischer Sicht. Die Meinung der schweizerischen Völkerrechtler zur Neutralitätsproblematik sei aus deren Publikationen klar ersichtlich. Not tue hingegen eine politische Würdigung.

Herr Krafft erläutert den Auftrag der Studiengruppe im einzelnen. Bezüglich der Problematik von Neutralität und dem kollektiven Sicherheitssystem der UNO informiert er darüber, dass an

- 2 -

Herrn Prof. Schindler der Auftrag zur Ausarbeitung eines Rechtsgutachtens über die Frage der Vereinbarkeit dieses kollektiven Sicherheitssystems mit der dauernden Neutralität der Schweiz ergangen sei. Dieses Gutachten soll der Studiengruppe bis Ende Juni 1991 vorliegen. Aufgrund des gegenwärtigen aussenpolitischen Umfeldes schlägt Herr Krafft vor, dass sich die Studiengruppe in einer ersten Phase vor allem mit der Problematik von Neutralität und europäischer Integration beschäftige.

Zur Arbeitsweise merkt Herr Krafft an, dass es leider wegen der grossen beruflichen Belastung der Mitglieder der Studiengruppe unumgänglich erscheine, Seminare an Wochenenden abzuhalten. Die von ihm durchgeführte Umfrage habe ergeben, dass ein erstes Seminar am besten am Samstag/Sonntag, 22./23. Juni 1991 stattfinden könnte. Dieses Datum sei insofern auch zweckmässig, als der Bundesrat sich bis zu diesem Zeitpunkt über die Unterzeichnung oder Nichtunterzeichnung des EWR-Vertrags ausgesprochen haben müsse. Er sähe vor, ein zweites Seminar Ende August/Anfang September sowie ein drittes Seminar im Oktober durchzuführen. Damit die endgültigen Daten frühzeitig festgelegt werden könnten, würde in den nächsten Tagen bei den Mitgliedern eine schriftliche Umfrage gemacht. Im weiteren schlägt Herr Krafft vor, dass die Studiengruppe Hearings mit Persönlichkeiten, wie z.B. Herrn Sommaruga (IKRK) oder Hochschulprofessoren, durchführen solle. Er bittet in der Folge die Anwesenden zum Mandat und zur Arbeitsweise Stellung zu nehmen.

Herr Jacobi geht vorerst auf den gewandelten Stellenwert der Neutralität ein. Die Neutralität habe stark an Bedeutung verloren, weil sich das europäische und das globale Umfeld aufs tiefste gewandelt habe. Man denke nur an die Ueberwindung der deutsch/französischen Feindschaft sowie des Ost-/Westkonflikts. Erfreuliches Ergebnis dieses Wandels sei insbesondere gewesen, dass das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen im Irak/Kuwait-Konflikt zum ersten Mal funktioniert habe. Im August

- 3 -

1990 habe der Bundesrat in autonomer Weise zum erstenmal Wirtschaftssanktionen ergriffen und sei damit seinen Solidaritätspflichten gegenüber der Völkergemeinschaft nachgekommen. Herr Jacobi habe diesen Entscheid auch unter dem Gesichtspunkt der Neutralität sehr begrüsst. Hingegen hätte er sich zu jenem Zeitpunkt gegen die allfällige Einräumung von Ueberflugsrechten an militärische Flugzeuge der Vereinigten Staaten aus neutralitätsrechtlichen und -politischen Gründen gewandt, weil der Sicherheitsrat der UNO lediglich wirtschaftliche Zwangsmassnahmen beschlossen habe. Diese Situation habe sich jedoch am 29. November 1991 grundsätzlich geändert. Dannzumal habe der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten der UNO in Anwendung des Kapitels VII der Charta ermächtigt, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um den Frieden und die internationale Sicherheit in der Golfregion wiederherzustellen. Damit seien die UNO-Mitgliedstaaten zur Ergreifung von militärischen Sanktionen gegen den Irak ermächtigt gewesen. Seines Erachtens hätte die Schweiz nun konsequenterweise trotz ihrer Neutralität zwar nicht aktiv an den militärischen Massnahmen mitwirken müssen, aber die Aktion der Alliierten nicht erschweren dürfen. Die Schweiz hätte insbesondere militärische Ueberflüge der Alliierten gestatten müssen. Bekanntlich habe der Bundesrat damals anders entschieden.

Zur innenpolitischen Komponente der Neutralität merkt Herr Jacobi an, dass auch diese an Stellenwert verloren habe, weil sich die antagonistischen Elemente innerhalb der Schweiz verflüchtigt hätten.

Zur Frage der Auswirkungen eines Verzichtes auf die schweizerische Neutralität für die Tätigkeit des IKRK vertritt Herr Jacobi die Meinung, dass wir unsere Neutralitätspolitik nicht lediglich auf die Bedürfnisse des IKRK ausrichten dürften. Wenn die Aenderung unserer Neutralitätspolitik notwendig würde, so sei es vielmehr am IKRK in seiner Struktur und Tätigkeit diesem Umstand Rechnung zu tragen.

- 4 -

Zur Problematik der europäischen Integration betont Herr Jacobi, dass der EWR lediglich eine Zwischenetappe darstelle. Der Bundesrat könne jetzt dem Entscheid, ob die Schweiz einen EG-Beitritt anstreben wolle oder den Alleingang versuchen müsse, nicht mehr aus dem Wege gehen.

Herr Jacobi legt der Studiengruppe ans Herz, dass sie die weitverbreitete Tabuisierung der Neutralität überwinden möge. Die Neutralität sei lediglich eines unter mehreren Mitteln unserer Aussenpolitik und müsse daher immer an neue aussenpolitische Erfordernisse angepasst werden.

Herr Jacobi spricht sich für die Durchführung von zwei oder drei Wochenendseminaren aus.

Herr Du Bois hält es für notwendig, dass die Studiengruppe auch die Neutralitätspolitik Oesterreichs, Schwedens, Finnlands und Irlands in ihre Arbeit einbeziehe. Wenn Oesterreich und Schweden der EG beitreten würden, so werde im Vorfeld auch die Frage der Neutralität diskutiert und mithin für die Schweiz präjudiziert. Herr Krafft sichert zu, dass die Studiengruppe über die Politik der übrigen Neutralen durch das EDA informiert werde.

Auch Herr Du Bois spricht sich für die Durchführung von Seminaren an Wochenenden aus.

Herr de Pury hebt hervor, dass die Neutralität einerseits ein Instrument des Völkerrechts sei, aber andererseits auch ein Teil der schweizerischen Seele ausmache. Die Studiengruppe müsse bei ihren Arbeiten diese Unterscheidung vor Augen behalten. Es stelle sich ferner die Frage, ob das Neutralitätsrecht nicht einer grundsätzlichen Revision unterzogen werden müsse.

Im weiteren hebt Herr de Pury hervor, dass es von wesentlicher Bedeutung sei, ob und wie die schweizerische Neutralität vom Ausland perzeptiert werde. Wenn die Schweiz der EG - auch unter

Beibehalt irgendeiner Form der Neutralität - beitrete, so würden andere Staaten wegen der politischen und sicherheitspolitischen Finalität der EG unser Land nicht mehr als neutral ansehen. Es zeichne sich je länger je mehr ab, dass der EWR keine Alternative zu einem EG-Beitritt bilde, sondern lediglich eine notwendige Zwischentappe für einen Beitritt darstelle. Wenn die Schweiz somit den EWR-Vertrag ratifiziere, habe sie sich faktisch dafür entschieden, der EG beizutreten. Daher müsse die Frage der Vereinbarkeit unserer Neutralität mit dem EWR-Vertrag bereits vor dessen Ratifikation gründlich geprüft werden. Dabei sei insbesondere zu beachten, dass der EWR eine gewisse Satellisierung der Schweiz sowie eine starke Relativierung ihrer Treaty-making-power mit sich bringe. Aus diesem Grunde gelte es auch in Erwägung zu ziehen, ob die Schweiz nicht einen dritten Weg in Form einer autonomen Annäherung an Europa gehen solle.

Herr Rickenbacher weist auf die Gefahr hin, dass die Studien-
gruppe versucht sein könnte, vergangene aussenpolitische Ent-
scheide der Schweiz, die mit den von uns hochgehaltenen aussen-
politischen Maximen nicht mehr übereinstimmten, nachträglich zu
legitimieren. Es sei vor allem diese Gefahr gewesen, die dazu
beigetragen habe, dass die Einsetzung einer Studiengruppe Neu-
tralität in den Massenmedien mit Skepsis aufgenommen worden sei.
Alle unsere aussenpolitischen Maximen, namentlich auch die
Neutralität, gerieten mehr und mehr in Konflikt mit den tat-
sächlichen aussenpolitischen Erfordernissen. Dafür liessen sich
viele Beispiele finden; man denke etwa an die europäische
Integration, die GATT-Verhandlungen, die Problematik der welt-
weiten Migration, die riesigen Umweltprobleme, die Verhandlungen
über einen Beitritt zu den Bretton Woods-Instituten oder die
Diskussionen im Rahmen der KSZE/KVAE.

Herr Stähelin sieht den primären Auftrag der Studiengruppe
darin, für die Oeffentlichkeit im Bereich der Neutralität wie-
derum sichere Grundlagen zu schaffen. Dies scheint zum gegen-
wärtigen Zeitpunkt eine fast unlösbare Aufgabe zu sein, weil

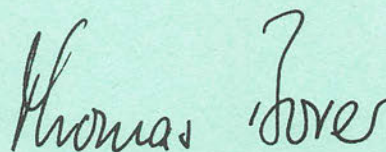
- 6 -

noch völlige Ungewissheit über die zukünftigen aussenpolitischen Ziele der Schweiz bestünde. Es sei beispielsweise für die Zukunft der Neutralität entscheidend, ob der Bundesrat einen EG-Beitritt anstreben oder den Alleingang wagen werde. Die Studiengruppe könne versuchen, diesen Unabwägbarkeiten dadurch zu begegnen, dass sie dem Bundesrat Ende Jahr lediglich einen Zwischenbericht abliefern.

Herr Stähelin hält es für zweckmässig, dass die Studiengruppe Anhörungen durchführt. Er denkt dabei weniger an Völkerrechtsspezialisten als vielmehr an Direktbetroffene, wie z.B. Vertreter des IKRK, der schweizerischen Wirtschaft oder der Banken.

Herr Krafft bestätigt, dass die Aufgabe der Studiengruppe äusserst schwierig sei. Trotzdem sei sie gehalten, dem Auftrag des Bundesrates zu entsprechen und bis Ende 1991 einen Bericht über die Neutralität abzuliefern.

Herr Brunner macht deutlich, dass die Zukunft der schweizerischen Neutralität einzig und allein von den aussenpolitischen Zielen der Schweiz abhängen. Die Studiengruppe müsse daher in Alternativen denken, die verschiedenen aussenpolitischen Ziele auflisten und die jeweiligen Auswirkungen auf die Neutralität deutlich machen.



Thomas G. Borer

Protokoll der 2. Sitzung vom 15. April 1991

Anwesend: Frau von Grünigen, Herren Krafft, Bachofner, Bütler, Rhinow, Rychen, Borer

Herr Krafft begrüsst die anwesenden Mitglieder der Studiengruppe zur Sitzung und dankt Ihnen dafür, dass sie das Mandat des Bundesrates angenommen haben (zu den weiteren Ausführungen von Herrn Krafft vgl. das Protokoll vom 11. April 1991).

Herr Rhinow entschuldigt sich dafür, dass er an Sitzungen der Studiengruppe, die an Sonntagen angesetzt würden, nicht teilnehmen könne. Er möchte eben den Sonntag von Zeit zu Zeit seiner Familie widmen können.

Zur Frage, ob die Studiengruppe weitere Experten zu Hearings beiziehen solle, führt Herr Rhinow aus, dass die Gruppe ja bereits aus Experten zusammengesetzt sei und dass vorerst die einzelnen Mitglieder ihre Meinungen und Standpunkte einbringen sollten. Es soll erst in einer zweiten Phase darüber entschieden werden, ob eventuell an Experten ausserhalb der Studiengruppe weitere konkrete Aufträge erteilt werden sollten.

Die Beiziehung derartiger Experten könnte seiner Meinung nach vor allem hinsichtlich der folgenden Problematik notwendig werden: Wie weit besitzt die Schweiz noch einen autonomen Spielraum bei der Gestaltung ihrer Neutralität? Wie weit ist das europäische Umfeld geneigt, unterschiedliche Neutralitätsauffassungen der einzelnen neutralen Staaten noch zu akzeptieren? Zur Abklärung dieser Fragen könnte es sich als zweckmässig erweisen, ausländische Diplomaten zu Hearings beizuziehen.

Herr Rhinow vertritt ferner die Meinung, dass die Studiengruppe vorrangig die Problematik der europäischen Integration behandeln solle.

Auch Herr Bütler sieht für die Studiengruppe die Frage EG/EWR im Vordergrund. Ferner müsse sich die Gruppe sehr bald darauf verständigen, welches die aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz für die Zukunft sein sollen. Je nachdem, ob die Gruppe einen EG bzw. einen UNO-Beitritt vorschlage oder ob sie für eine Existenz der Schweiz ausserhalb der EG bzw. der UNO eintrete, müsse sie die Frage der Neutralität anders beurteilen.

Herr Bütler würde es begrüessen, wenn Herr Sommaruga (IKRK) zu einem Hearing eingeladen würde. Hingegen hält er es nicht für notwendig, dass Vertreter anderer europäischer Staaten zu Befragungen eingeladen würden; die Meinungen dieser Staaten seien aufgrund der Berichterstattung in den Medien und durch die diplomatischen Vertretungen klar ersichtlich.

Frau von Grünigen räumt ein, dass aus innenpolitischen Gründen natürlich die Problematik der europäischen Integration im Vordergrund der Arbeiten stehe. Die Studiengruppe dürfe dabei aber nicht vergessen, dass auch die Beantwortung von Fragen aus anderen Bereichen, insbesondere KSZE und UNO, prioritär werden könne. Die Irak/Kuwait-Krise sei dafür beredtes Beispiel. Dieser Konflikt habe überdies deutlich gemacht, dass die Schweiz den grossen Ermessensspielraum, der ihr das Neutralitätsrecht biete, bis anhin nie völlig ausgenutzt habe.

Bezüglich der Frage der Hearings hält Frau von Grünigen es nicht mehr für notwendig, dass eine Vielzahl von Schweizer Experten angehört würden. Hingegen hält sie es für zweckmässig, wenn Spezialisten und Politiker aus anderen neutralen Ländern zugezogen würden. Auch bei den anderen Neutralen sei nämlich bezüglich der Neutralität vieles im Wandel. Das Beispiel Finnland zeige, dass zwar gegen aussen weiterhin strikte Neutralität

deklariert werde, hinter den Kulissen jedoch Alternativen durchdacht würden. Die Analyse der politischen Situation in diesen Ländern durch die schweizerischen Botschaften könnte der Studiengruppe durch schriftliche Berichte zur Kenntnis gebracht werden.

Herr Rychen tritt ebenfalls dafür ein, dass die Studiengruppe sich in erster Priorität mit der Frage der europäischen Integration beschäftige. In diesem Bereich bestünde in der schweizerischen Bevölkerung - sozusagen als Spiegelbild der Unsicherheit der politischen Führung - eine grosse Unsicherheit.

Seiner Meinung nach müssten die Hearings sich auf zwei Fragen konzentrieren: Welche Auswirkungen hätten Abstriche oder gar ein Verzicht auf die schweizerische Neutralität für die Tätigkeit des IKRK; wie werde die schweizerische Neutralität im Ausland, insbesondere in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, beurteilt?

Herr Bachofner führt aus, dass er sich vor allem mit den neuen Bedrohungsformen, dem Wandel des Kriegsbildes in Europa und den Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Neutralität beschäftige. Er sei gerne bereit, bezüglich dieses Problemkreises seine Ansichten in die Studiengruppe einzubringen.

Hinsichtlich der Fragen der Dokumentation und der externen Experten vertritt Herr Bachofner die Meinung, dass jedes Mitglied der Studiengruppe in einem Bereich der Neutralität grosses Fachwissen und in einem anderen gewisse Lücken habe. Diese Lücken müssten individuell durch Studium von Dokumenten oder persönliche Gespräche mit Experten geschlossen werden. Jedes Mitglied der Studiengruppe könne im Anschluss an derartige Gespräche mit Fachleuten die Gesamtgruppe detailliert informieren. Auf diese Weise könne vermieden werden, dass umfangreiche, zeitraubende Hearings mit einer Vielzahl von Experten durchgeführt werden müssten. Ferner regt Herr Bachofner an, dass das

Sekretariat der Gruppe jeweils eine Liste der zur Verfügung stehenden Dokumente an die Mitglieder verschicke und jedes Mitglied nach seinen persönlichen Bedürfnissen die Dokumente bestellen solle.

Herr Borer hält es für notwendig, dass die Studiengruppe in einer ersten Phase versucht, sich auf die zukünftigen aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz und die Mittel dieser Aussenpolitik zu einigen. Erst im Anschluss daran könne beurteilt werden, welchen Stellenwert die Neutralität als Mittel zur Verwirklichung dieser aussenpolitischen Ziele im ausgehenden 20. Jahrhundert noch einnehme. Dabei müsse es die Studiengruppe vermeiden, dem Bundesrat mehrere alternative Szenarien vorzulegen und auf diese Weise die Unsicherheit in Regierung, Parlament und Volk zu perpetuieren. Von der Studiengruppe werde ein konziser Bericht mit klaren Richtlinien erwartet.

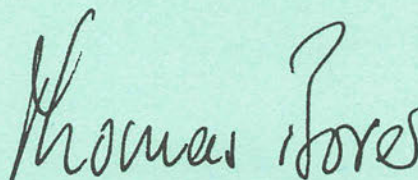
Herr Rhinow betont, dass es bei gewissen Grundsatzfragen, wie etwa der Stellung des IKRK, unbedingt notwendig sei, dass die Studiengruppe einen Experten oder Politiker live anhören könne. In diesen Fällen genüge es nicht, diese Meinung schriftlich oder durch Berichterstattung der Angehörigen der Studiengruppe zur Kenntnis zu nehmen.

Herr Krafft fasst die getroffenen Entscheide sowie das weitere Vorgehen zusammen:

- Die Studiengruppe führt am 22./23. Juni 1991 ihr erstes Seminar durch. Ein geeigneter Tagungsort wird durch das Sekretariat gesucht.
- Das erste Seminar wird vor allem den Problembereichen zukünftige aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz und Stellenwert der Neutralität als Mittel zur Verwirklichung der aussenpolitischen Ziele sowie Beitritt zu EWR/EG und Neutralität gewidmet sein. Das Sekretariat wird zu diesen

Fragen Thesenpapiere vorbereiten und diese vor dem Seminar den Mitgliedern versenden. Jedes Mitglied ist eingeladen, eigene Stellungnahmen oder Fragenkataloge zu diesen Problembereichen zu verfassen und dem Sekretariat zuzuleiten. Dieses wird die Versendung der Unterlagen übernehmen.

- Das Sekretariat wird möglichst bald die Termine für ein zweites und drittes Seminar im August/September bzw. Oktober 1991 festlegen.
- Das Sekretariat wird soweit möglich ausserhalb dieser Seminare Hearings durchführen und die Mitglieder dazu einladen. Namentlich soll versucht werden, Herr Sommaruga sowie Politiker und Experten aus anderen neutralen Staaten anzuhören.
- Das Sekretariat wird den Mitgliedern regelmässig eine Liste über die neuen Berichte und Dokumente zusenden.



Thomas G. Borer



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

CK 18. April 91 12

p.B.51.10 - BT/DUP

Bern, 18. April 1991

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

An die
Mitglieder der Studien-
gruppe Neutralität

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beilage 1 übermitteln wir Ihnen das Protokoll der konstituierenden Sitzungen der Studiengruppe. Wir bitten Sie, dieses Protokoll als vertraulich zu behandeln; es ist nur für Ihre persönliche Information bestimmt.

Das erste Seminar unserer Studiengruppe werden wir am

Samstag/Sonntag, 22./23. Juni 1991

im Hotel Bern, Zeughausgasse 9, 3011 Bern

durchführen. Es wird in erster Linie der Frage der neuen aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz sowie der Problematik von Neutralität und europäischer Integration gewidmet sein. Wir werden zu diesen Themen Thesenpapiere ausarbeiten, die als Diskussionsgrundlage dienen sollen. Allfällige Beiträge von Ihrer Seite wären uns sehr willkommen. Wie Ihnen mitgeteilt, würden wir selbstverständlich den Versand Ihrer Thesen an die Mitglieder der Studiengruppe übernehmen. Um dieses Seminar organisieren zu können, bitten wir Sie, uns die Fragen in Beilage 2 zu beantworten.

Um sicherzustellen, dass möglichst alle Mitglieder der Studiengruppe am zweiten (August/September 91) und dritten Seminar (Oktober 91) teilnehmen können, möchten wir diese Termine relativ bald verbindlich festlegen. Wir bitten Sie daher, unsere Terminvorschläge in Beilage 3 und 4 zu prüfen.

- 2 -

Schliesslich bitten wir Sie, uns Ihre gelben Abrechnungsfomulare für die Sitzungen vom 11.4.91 und 15.4.91 zurückzusenden.

Wir danken für Ihre Mitarbeit und verbleiben

mit freundlichen Grüssen
DIREKTION FUER VOELKERRECHT



(Krafft)

- Beilagen:** 1 Protokoll
2 Fragen betr. Seminar 22./23.6.91
3 Terminvorschläge August/September
4 Terminvorschläge Oktober

CK 18. April 91 12