

B 1205

Sperrfrist bis Donnerstag 26.3.92  
11.00 Uhr

---

**Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand -**  
**Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und**  
**Wandel**

**Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen  
Neutralität**

Anfang März 1992



(Vertraulich bis zur Veröffentlichung durch den Bundesrat)



### Vorwort

Im März 1991 wurde der Studiengruppe Neutralität vom Bundesrat der Auftrag erteilt, einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erarbeiten. Die Studiengruppe hat die verschiedenen Aspekte der Neutralitätsproblematik in sieben, zum Teil zweitägigen Seminaren gestützt auf Arbeitspapiere der Mitglieder und des Sekretariats beleuchtet. Dabei wurde die Arbeit durch die sich verändernden aussen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen erschwert. Obwohl das Ende vieler dieser Entwicklungen noch nicht absehbar ist, vertritt die Studiengruppe die Ansicht, dass Folgerungen für die schweizerische Neutralität in der nahen Zukunft gezogen werden können.

Als Folge des veränderten aussenpolitischen Umfeldes der Schweiz hat die Neutralität zwar im Vergleich zu anderen aussenpolitischen Mitteln an Bedeutung verloren. In der gegenwärtigen Phase des Uebergangs und der Ungewissheit soll die Schweiz aber die Strategie der Neutralität beibehalten, weil sie nach wie vor für die Wahrung unserer nationalen Interessen nützlich ist. Die Neutralität muss auf ihren völkerrechtlichen Kern konzentriert werden, d.h. auf die blosse militärische Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten. Die dadurch gewonnene Handlungsfreiheit muss die Schweiz nutzen, um die grossen Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu meistern.

Die Studiengruppe hat die Ergebnisse ihrer Ueberlegungen in einem Kurzbericht zusammengefasst, der von allen Mitgliedern einhellig verabschiedet wurde.

Die Frage unserer Neutralität stösst in breiten Kreisen auf grosses Interesse. Der vorliegende Bericht soll zur Information und Meinungsbildung beitragen. Daher schlägt die Studiengruppe dem Bundesrat vor, den Bericht vollumfänglich zu veröffentlichen.

**INHALTSVERZEICHNIS**

	<u>Seiten</u>
<b>Vorwort</b>	2
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	3
<b><u>Verfügung über die Einsetzung einer Studien-</u></b>	
<b><u>gruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität</u></b>	
1. Auftrag der Studiengruppe	4 - 6
2. Zusammensetzung der Studiengruppe	7
<b><u>Bericht der Studiengruppe</u></b>	
1. Inhalt der Neutralität	8 - 9
2. Neutralität als Mittel der Aussenpolitik	9 - 10
3. Grundlegende Aenderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz	10 - 12
4. Ziele der schweizerischen Aussenpolitik	12 - 14
5. Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität	14 - 18
6. Neutralität und Europäische Gemeinschaft	18 - 19
7. Neutralität und Vereinte Nationen	19 - 21
8. Neutralität und Wirtschaftssanktionen	21 - 23
9. Neutralität und Gute Dienste	23 - 24
10. Neutralität und IKRK	24 - 25
11. Innenpolitische Funktion der Neutralität	25 - 27
<b>Schlussfolgerungen</b>	28 - 33

Bern, 13. März 1991

## **Verfügung über die Einsetzung einer Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität**

### **1. Auftrag der Studiengruppe:**

Die Studiengruppe erstellt zuhanden des Bundesrates bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des zukünftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt. Darin soll insbesondere auf folgende Fragen eingegangen werden:

#### a) Aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz und Stellenwert der Neutralität

Auf welche Ziele soll in Zukunft die Aussenpolitik der Schweiz ausgerichtet sein? Welche aussenpolitischen Instrumente braucht die Schweiz, um diese Ziele zu verwirklichen? Welchen Stellenwert nimmt die Neutralität neben anderen aussenpolitischen Maximen als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele noch ein? Tritt die Neutralität in ein Spannungsverhältnis zu den aussenpolitischen Zielen und anderen Instrumenten der Schweiz? Ist die Beibehaltung des Status eines dauernd Neutralen für die Schweiz unter den veränderten Verhältnissen des ausgehenden 20. Jahrhunderts noch sinnvoll? Liegt die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität im Interesse Europas, der Welt? Hat die schweizerische Neutralität ausserhalb Europas eine Funktion?

#### b) Neutralität versus Solidarität

Kann das Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlicher Neutralität einerseits und internationaler Solidarität andererseits gelöst werden? Ueberwiegt für die Schweiz das Interesse an einer Beibehaltung der Neutralität gegenüber dem Interesse, diese Neutralität zugunsten einer verstärkten Solidarisierung mit der internationalen Staatengemeinschaft aufzugeben?

c) Neutralität und kollektives Sicherheitssystem (UNO)

Kann der Widerspruch zwischen der Neutralität und einem funktionierenden System der kollektiven Sicherheit gelöst werden? Wie soll sich die Schweiz in Zukunft bei militärischen Sanktionen der UNO - als Mitglied bzw. als Nichtmitglied der UNO - verhalten? (Vor allem politische Beurteilung der Problematik im Anschluss an das von Prof. D. Schindler zu erstellende Gutachten, das die Frage unter rechtlicher Sicht behandeln wird.)

d) Neutralität und europäisches Sicherheitssystem

Soll die Schweiz ihre Neutralität zugunsten eines europäischen Sicherheitssystems (KSZE) aufgeben? Hat die sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität angesichts der globalen Interdependenz und der modernen Bedrohungsformen noch eine Zukunft?

e) Neutralität und europäische Integration

Sind die Gesamtinteressen der Schweiz bei einem allfälligen Beitritt zur EG bzw. Politischen Union besser mit einer Relativierung oder einem Verzicht auf die Neutralität gewahrt? Oder durch ein Abseitsstehen unter Beibehaltung der überkommenen Neutralität? Ist der Unterschied zwischen EG-Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft angesichts des ohnehin bestehenden hohen Grades an wirtschaftlicher Abhängigkeit der Schweiz von der EG von Bedeutung? Wird durch die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der EG unsere Handlungsfreiheit und Souveränität derart relativiert, dass die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage gestellt ist?

f) Neutralität und Gute Dienste

Inwieweit bedingen sich Neutralität und Gute Dienste? Ist die Neutralität unabdingbare Voraussetzung für die Leistung Guter Dienste? Welches Interesse hat das Ausland an der Neutralität der Schweiz? Welche Auswirkungen hätte ein Verzicht auf die schweizerische Neutralität für die Tätigkeit des IKRK?

g) Innenpolitische Bedeutung der Neutralität

Welche Bedeutung hat die Neutralität noch für den inneren Zusammenhalt der Schweiz? Ist die innenpolitische Rechtfertigung der Neutralität - infolge der Ueberwindung konfessioneller Spaltungen und der geringen Bedeutung der sprachlichen, kulturellen, politischen Unterschiede zwischen den Landesteilen - gegenstandslos geworden? Oder könnte diese innenpolitische Komponente in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen und zu einem wesentlichen Faktor des nationalen Zusammenhaltes werden? Führt die Relativierung oder Aufgabe der Neutralität, die zusammen mit anderen Eigenheiten einen Teil der schweizerischen Identität bildet, zum Verlust dieser Identität?



## 1. Inhalt der Neutralität

Die Schweiz ist Teil der Staatengemeinschaft. In ihr hat sie die nationalen Interessen zu wahren und ein möglichst grosses Mass an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu sichern. Aussenpolitik ist deswegen in erster Linie Interessenpolitik. Diese schliesst solidarisches Verhalten und internationale Zusammenarbeit ein, wo es um die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und die Erhaltung von Frieden und Wohlfahrt geht.

Seit Jahrhunderten hat die Schweiz die dauernde Neutralität als das geeignete Instrument betrachtet, ihre aussenpolitischen Ziele zu erreichen, ohne den nationalen Zusammenhalt im Innern zu gefährden. Historisch gesehen war die Neutralität die aussenpolitische Antwort des Kleinstaates Schweiz auf seine Bedrohung durch den Kampf rivalisierender europäischer Mächte. Zugleich entsprang die Neutralität der Erkenntnis, dass nur sie die vielfachen Gegensätze in einem politisch, sprachlich und konfessionell gemischten Staatenbund überbrücken könne. Diese der Neutralität zugewiesene, nach aussen wie nach innen gerichtete Doppelaufgabe erklärt ihre tiefe Verwurzelung im politischen Bewusstsein des Volkes und in der diplomatischen Praxis.

Die Neutralität der Schweiz ist ein Statut des Völkerrechts, das unter den besonderen Bedingungen der Mächtekonstellation im 18. und 19. Jahrhundert Bestandteil der europäischen Staatenordnung geworden ist. Neutralität wurde als **Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten definiert**. Dauernde Neutralität heisst, dass ein Staat sich im Interesse der Berechenbarkeit entschieden hat, künftig in jedem bewaffneten Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral zu bleiben. Im Gegensatz dazu spricht man von gewöhnlicher Neutralität, wenn ein Staat sich erst bei Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten zur Nichtteilnahme entscheidet.

An die Nichtbeteiligung an einem Krieg knüpft das Völkerrecht bestimmte Rechte und Pflichten sowohl der kriegführenden wie der neutralen Staaten. Diese Rechte und Pflichten, zunächst nach Gewohnheit ausgeübt, wurden 1907 in den sogenannten Haager Abkommen rechtlich festgeschrieben. Die Regeln auferlegen dem Neutralen nur wenige Pflichten. So darf er nicht direkt an Kriegen teilnehmen und keiner Seite mit Streitkräften oder Waffen beistehen. Auch obliegt ihm die Pflicht, mittels einer ausreichend bewaffneten Armee die Unverletzlichkeit seines Territoriums sicherzustellen. Er darf kriegführenden Staaten keine Hoheitsrechte



auf seinem Gebiet einräumen. Vor allem darf er ihnen keinen Durchmarsch und heute kein Ueberfliegen gestatten.

Ueber diese Bestimmungen hinaus enthält das Neutralitätsrecht keine verpflichtenden Auflagen, die die Aussenpolitik eines neutralen Staates in irgendeiner Weise begrenzen könnten. Es regelt insbesondere die Stellung des dauernd Neutralen in Friedenszeiten nicht. Wenn ein dauernd neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Er führt eine Neutralitätspolitik, die seine Haltung in den Angelegenheiten bestimmt, die nicht durch das Neutralitätsrecht festgelegt werden, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss ausübt. Im Gegensatz zur Einhaltung des Neutralitätsrechts liegt die Art und Weise der Durchführung der Neutralitätspolitik im freien Ermessen des neutralen Staates. Das Neutralitätsrecht räumt ihm ein **grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet ihn in seiner politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Neutralität ist nicht ein alles aussenpolitische Handeln bestimmendes Institut. Vielmehr ist sie ein völkerrechtlicher Status mit einem engen Grundgehalt, der breiten Raum für eine den jeweiligen Notwendigkeiten entsprechende Aussenpolitik lässt und der in der Praxis immer wieder im Lichte von Veränderungen der internationalen Politik fortentwickelt werden muss.

## **2. Neutralität als Mittel der Aussenpolitik**

Die Schweiz hat sich bei der Verfolgung ihrer aussenpolitischen Interessen ihre Handlungsfreiheit bewahrt. Sie hat, anders ausgedrückt, Neutralität stets nur als ein, wenn auch wichtiges Mittel benutzt, um ihre staatspolitisch zentralen Ziele - Unabhängigkeit und Selbstbestimmung - zu erreichen. Diese dienende Rolle der Neutralität hatte auch die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 im Auge, als sie es ablehnte, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen. Sie tat es mit der Begründung, "Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dormalen angemessenen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern". Man könne nicht wissen, ob die Neutralität "einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse". Die Wahrung der Neutralität wird damit lediglich als eine Kompetenz der Bundesversammlung und des Bundesrates verstanden. Diesen beiden Organen obliegt die "Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz".

Jenseits der eng umschriebenen völkerrechtlichen Neutralitätspflichten ist die Schweiz frei, Inhalt und Dauer ihrer Neutralität zu bestimmen. Historisch gesehen, hat sie ihre Neutralität aus eigener Entscheidung gewählt. Sie hat zwar aus mannigfachem Anlass ihren Willen zur Neutralität bekundet. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Neutralität ist sie jedoch nie eingegangen. Sollte die Schweiz ihre Neutralität einmal aufgeben wollen, so darf dies allerdings nur nach entsprechender Vorankündigung und nicht zur Unzeit - also etwa kurz vor oder während eines kriegerischen Konflikts - geschehen. Die Schweiz ist schliesslich auch berechtigt, ihre Neutralitätspolitik auf gewandelte Verhältnisse abzustimmen.

Weil die Neutralität nur ein Mittel der Aussenpolitik bildet, muss die Schweiz jeweils unabhängig von ihrem neutralen Status die aussenpolitischen Ziele festlegen, die sie in Zukunft erreichen will. Sodann hat sie zu überprüfen, ob die Neutralität noch ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele darstellt oder ob sie durch andere Mittel ersetzt werden muss. Die Wandlungen im Umfeld der Schweiz und im aussenpolitischen Verhalten anderer Nationen haben - ob die Schweiz dies will oder nicht - Rückwirkungen auf ihre Stellung, auf ihre aussenpolitischen Zielsetzungen, auf die Relevanz ihrer Neutralität. Aus diesem Grunde muss die Neutralität als Instrument der schweizerischen Aussenpolitik auf ihre Zweckmässigkeit hin geprüft werden. Sollte sich dabei ergeben, dass die Neutralität ihre Funktion verloren hat oder die Schweiz an der Wahrung ihrer nationalen Interessen hindert, so müsste die Neutralität durch andere adäquate Instrumente ersetzt werden. Die Neutralität soll nur solange ein aussenpolitisches Mittel bleiben, als sie besser als andere Konzepte zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist weder hinsichtlich ihrer Anwendung noch ihrer Dauer unveränderbar.

### **3. Grundlegende Änderungen im aussenpolitischen Umfeld der Schweiz**

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat grundlegende Veränderungen erfahren:

- Der "Kalte Krieg" als Konfrontation zweier unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Lager in Ost und West hat ein Ende gefunden. Die von der Sowjetunion beherrschte kommunistische Welt und die damit verbundenen Herausforderungen sind zusammengebrochen.

- Die Länder Mittel- und Osteuropas haben ihre Unabhängigkeit wiedererlangt. Die UdSSR ist in eine Reihe unabhängiger Staaten (GUS) zerfallen. Die Staaten beider Regionen wollen sich in ein erweitertes demokratisches Europa einfügen.
- Europas Teilung in zwei Blöcke ist überwunden. Deutschland ist vereinigt.
- Der Warschauer Pakt als militärisches Instrument und potentielle Bedrohung hat sich aufgelöst. Die NATO als transatlantisches Verteidigungsbündnis bietet mit einem neugeschaffenen "Kooperationsrat" einen Rahmen für die Einbeziehung der Staaten Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit dem Ziel, Europas Sicherheit und Stabilität gemeinsam zu gestalten.
- Die Europäische Gemeinschaft ist dank der Friedenswirkung der Integration, dank der inneren Vertiefung (Wirtschafts- und Währungsunion) und der Bereitschaft zur äusseren Erweiterung zum zentralen Orientierungspunkt für die künftige Gestaltung Europas geworden. Sie zielt auf eine "Politische Union", die auch eine sicherheitspolitische Aufgabe erhalten kann.
- Europas Sicherheit ist zu einer gemeinsamen Sorge aller europäischer Staaten geworden. Anstelle einer vom Ost-West-Konflikt erzwungenen "Stabilität" sind mehr Freiheit und im Osten das Recht auf Selbstbestimmung getreten. Der Preis dieser Entwicklung ist zumal im Osten Europas grössere Unsicherheit und ein Wiedererwachen lang unterdrückter Spannungen. Europa ist freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden.
- In Europa bestehen Institutionen zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit. Sie tragen zur Wahrung fundamentaler Prinzipien staatlichen und zwischenstaatlichen Zusammenlebens sowie der Menschenrechte bei. Diese Institutionen erhalten jetzt eine geographisch wie sachlich grössere Reichweite. Zu ihnen gehören neben der Europäischen Gemeinschaft insbesondere auch die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der Europarat (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention).
- Mit dem tiefgreifenden Wandel in Europa gehen auch Veränderungen in der ganzen Welt einher. Nicht nur wächst die Kluft zwischen armen und reichen Ländern, intensiviert sich die wirtschaftliche Konkurrenz, nimmt das demographische Wachstum nie vorher erlebte Ausmasse an. Neuerdings sind wir auch vermehrt mit der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen,

Umweltzerstörungen, Migration und fundamentalistischen Strömungen konfrontiert.

- Die Staaten sind immer mehr miteinander verflochten und gegenseitig abhängig. Ereignisse in anderen Staaten haben im "Raumschiff Erde" Auswirkungen auf die Lage im eigenen Land. Der autonome Entscheidungsspielraum des Einzelstaates ist eingeschränkt. Die Nationen sind auf Zusammenarbeit angewiesen.
- Die Verflechtung der Staatenwelt macht eine strikte Trennung von Innen- und Aussenpolitik unmöglich. Früher rein innenpolitische Belange erhalten, vor allem wo es um Problembewältigung geht, internationalen Charakter. Aussenpolitik betrifft jeden Einzelnen. Innen- und Aussenpolitik stehen in Wechselwirkung.
- In diesen vielschichtigen Wandlungen liegen Chancen, aber auch neue Gefährdungen. Einerseits besteht Aussicht auf ein System, das Interessengegensätze auf friedlichem Wege ausgleicht und Rechtsbrecher in die Schranken weist. Andererseits kommen mit dem Zerfall alter Machtverhältnisse bisher unterdrückte oder neue Konflikte und damit neuartige Instabilität zum Vorschein.

Diese und andere Entwicklungen, die aufeinander einwirken und sich oft gegenseitig bedingen, beeinflussen die Stellung der Schweiz grundlegend. Konstanten, auf denen die Schweiz ihre Aussen- und Innenpolitik während Jahrzehnten aufgebaut hat, sind verschwunden. Sie muss daher ihre Aussenpolitik auf die neuen Rahmenbedingungen ausrichten; sonst läuft sie Gefahr, ihre nationalen Interessen morgen nur mehr ungenügend wahrnehmen zu können.

#### **4. Ziele der schweizerischen Aussenpolitik**

Herkömmlicherweise wurden als Ziele der schweizerischen Aussenpolitik in Anlehnung an Art. 2 der Bundesverfassung die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen" und die "Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt" genannt. Diese Umschreibung entspricht dem Selbstverständnis eines souveränen Nationalstaates des 19. Jahrhunderts, der seine Existenz und Freiheit in einem konflikträchtigen Europa verteidigen musste. Heute erscheint diese Ausrichtung als zu eng. Eine Erweiterung ist notwendig. In Zukunft sollen folgende grundlegende Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik gelten:

- Die Wahrung der nationalen Interessen und die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Masses an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung in einem Umfeld globaler Interdependenz;
- die Wahrung und Förderung des Friedens in Freiheit, der Stabilität und Sicherheit in Europa und in der Welt unter Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in der Welt als eine Voraussetzung der Wohlfahrt in der Schweiz.

Angesichts der internationalen Verflechtung ist **Unabhängigkeit** in einem neuen Sinn zu verstehen. Sie muss zunehmend durch die Lösung gemeinsamer Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Staaten angestrebt werden. **Selbstbestimmung** verwirklicht sich gerade auch **durch Mitbestimmung** auf internationaler Ebene. Dem Bedeutungswandel der Unabhängigkeit muss die schweizerische Aussenpolitik vor allem in Hinsicht auf Europa Rechnung tragen. In dieser Beziehung werden nicht die blosse Abwehr äusserer Einflüsse und die Versteifung auf das Besondere zur Erhaltung der schweizerischen Selbstbestimmung führen. Vielmehr soll die Schweiz versuchen, Europa mitzugestalten und die Werte, die zur Gründung und zum jahrhundertelangen Bestand der Willensnation Schweiz beitragen, als sinnstiftende Elemente in eine europäische Gesamtordnung einzubringen und dort weiterzuentwickeln.

Eines der wesentlichen Ziele unserer Aussenpolitik ist die **Wahrung des Friedens und der Sicherheit** in Europa und der Welt. Es gilt, Kriege von der Schweiz fernzuhalten; es muss verhindert werden, dass unser Land in Kriege hineingezogen wird. Die Schweiz soll bei der Reduktion von Spannungen in anderen Regionen mitarbeiten und zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen anderen Staaten beitragen. Zu diesem Zweck sind die auf Frieden und Sicherheit ausgerichteten Aktivitäten der Aussenpolitik zu verstärken. Die Schweiz soll eine aktive Friedenspolitik führen. Im Vordergrund steht dabei ihr Beitrag zur Gestaltung einer soliden gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung.

Ein wichtiges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik bleibt im Blick auf die **Förderung der Wohlfahrt** die Stärkung unserer wirtschaftlichen Stellung in der Welt. Trotz einer geographisch bedingten Konzentration auf Europa sind die Interessen der Schweiz weltweit. Sie wird deswegen ihre Beziehungen zu den übrigen Regionen der Welt fördern und im eigenen Interesse an der Ueberwindung

der Kluft zwischen armen und reichen Ländern mitwirken. Ihre Aussenpolitik soll deshalb die eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer für bessere Lebensbedingungen mit angemessenen Mitteln unterstützen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die internationale Migration mit ihren vielfältigen Auswirkungen auch auf die Schweiz. Hier gilt es, die Ursachen der Migration gerade in den Herkunftsländern durch eine gezielte Politik anzugehen. Ähnlich soll die Schweiz an internationalen Bestrebungen zum **Schutz der Umwelt** und der menschlichen Lebensgrundlagen mitwirken.

Wie die Zielsetzungen müssen auch die aussenpolitischen Instrumente überprüft werden. Der Bundesrat hat in verschiedenen Bereichen diese Neuausrichtung bereits in die Wege geleitet. Gerade im Lichte dieser Bereitschaft zu einem aktiven aussenpolitischen Engagement sind auch Wert und Gehalt der schweizerischen Neutralität zu überdenken.

## **5. Doppelstrategie Zusammenarbeit und Neutralität**

Die Schweiz musste während Jahrhunderten, insbesondere wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin der Alpenpässe, befürchten, in die militärischen Konflikte der europäischen Mächte verwickelt zu werden. Die bewaffnete Neutralität war zu jener Zeit ein ausgezeichnetes Instrument zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und wurde von der Allianz der Mächte auch "als im Interesse ganz Europas liegend" anerkannt. Nach dem Zweiten Weltkrieg unternahmen es die grossen Mächte Westeuropas, insbesondere Deutschland und Frankreich, die gegenseitigen Beziehungen in Zukunft friedlich zu gestalten und durch Integration zu festigen. Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion der schweizerischen Neutralität behielt aber im Zusammenhang mit der Ost-West-Spaltung ihre Bedeutung.

Der Wandel in Europas Osten bringt eine grundlegende Veränderung im strategischen Umfeld der Schweiz. Zurzeit hat sich die machtpolitisch-militärische Situation in Europa stark entspannt. Der Ausbruch eines grossen Krieges ist entschieden weniger wahrscheinlich geworden. Es eröffnen sich Möglichkeiten für ein friedliches Europa in Freiheit, an die man vor wenigen Jahren noch nicht zu denken wagte. Eine kriegerische Auseinandersetzung, in welche die Schweiz direkt einbezogen wird oder in welcher sie ein primäres Angriffsziel darstellt, lässt sich gegenwärtig kaum vorstellen. Im Rahmen eines Europas, in dem der militärische Ost-West-Gegensatz überwunden ist und immer weitergehende Einigungsbestrebungen Platz greifen, verliert die Neutralität der Schweiz an

Bedeutung. Der geostrategische Wert eines neutralen schweizerischen Territoriums ist relativiert. Die von der geographischen Lage zwischen rivalisierenden Mächten her gegebene Notwendigkeit unserer Neutralität besteht heute nur noch sehr beschränkt. Wo an die Stelle des vierzigjährigen Antagonismus zwischen Ost und West Zusammenarbeit und Integration treten, büsst die herkömmliche Stabilisierungs-, Vermittlungs- und Friedensfunktion des Neutralen an Gewicht ein.

Das gegenwärtige Umfeld ist jedoch durch Instabilitäten sowohl im europäischen als auch im globalen Rahmen gekennzeichnet. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität als notwendig erachtet. In Europa verbleibt also vorderhand genügend militärisches Potential, um im Falle unerwarteter Spannungen zu einer unmittelbaren Gefahr werden zu können. Eine tragfähige, gemeinsame, den ganzen Kontinent umfassende Sicherheitsstruktur ist noch nicht geschaffen. Zwar ist die Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung weit verbreitet. Verschiedene Institutionen, z.B. die KSZE, die NATO, die EG, bemühen sich um Verwirklichung dieses Zieles. Aber es wird noch lange dauern, bis das vielbeschworene, gemeinsame europäische Haus gebaut ist.

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der dauernden Neutralität festhalten. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, das erprobte und bewährte Instrument der Neutralität ohne ebenbürtige Sicherheitsgarantien preiszugeben. Bis auf weiteres kann die Neutralität zur Verwirklichung der nationalen Zielsetzungen, insbesondere der Sicherung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten.

Notwendig ist aber eine **Neuausrichtung** der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität.

- a) Die Schweiz muss ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren, um damit eine möglichst weite aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu gewinnen. Dauerhafter Kern der Neutralität ist die **militärische** Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine Neutralitätsverletzung begeht nur, wer diesen Kerngehalt verletzt oder schon im

Frieden Bindungen eingeht, die ihn im Kriegsfall daran hindern, seine Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob die Schweiz sich im Frieden zurückhaltender oder freier verhält, liegt in ihrem aussenpolitischen Ermessen. Dabei bestimmt sich die Glaubwürdigkeit der Neutralität danach, ob die Schweiz bereit ist, durch eine adäquate militärische Bewaffnung die Erfüllung ihrer Neutralitätspflichten sicherzustellen. Es gilt, andere Staaten davon zu überzeugen, dass die Schweiz willens und fähig ist, allfällige Verletzungen ihrer Neutralität abzuwehren.

- b) Den weiten Spielraum, den das Neutralitätsrecht offenlässt, soll die Schweiz in ihrer Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es erweist sich unter den veränderten Umständen nicht mehr als zweckmässig, dass sie ihre aussenpolitische Freiheit durch feste Konzepte zum vorneherein dauernd einschränkt. Das hat sie während langer Zeit mit Rücksicht auf die sogenannten Vorwirkungen der Neutralität und das Prinzip der Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen bzw. Mitwirkung in politischen internationalen Organisationen getan. Bei Konflikten und Sachverhalten, die vom Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es angezeigt, dass die Schweiz ihr Verhalten gemäss ihrer besonderen Interessenlage festlegt.
- c) Die Neutralität soll in Zukunft nicht beherrschend im Zentrum des aussenpolitischen Denkens stehen. Sie bildet nur eines unter mehreren Instrumenten zum Schutz der Schweiz und ihrer Einwohner gegen äussere Bedrohungen. Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Sie soll in Zukunft unser aussenpolitisches Verhalten nur in dieser Hinsicht bestimmen. Die Ueberwindung des Ost-West-Konflikts führt dazu, dass diese Bedrohungskategorie abnimmt. Umgekehrt treten Gefahren aus anderen Richtungen in den Vordergrund. Hierzu gehören regionale Konflikte und Krisen zwischen und innerhalb von Staaten in Europas Osten oder Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent. Hierzu können auch gehören der Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit ABC-Waffen grosser Reichweite, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen. Gegen Bedrohungen dieser Art bietet die Neutralität keinen oder bestenfalls nur teilweisen Schutz. Zu deren Bewältigung braucht es neue Instrumente und Prozeduren. Den meisten dieser Risiken ist nicht nur die Schweiz, sondern die europäische Völkerfamilie insgesamt ausgesetzt. Auf einzelstaatlicher Ebene können sie nicht bewältigt werden. Vielmehr ist eine internationale Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, notwendig. Daran muss die Schweiz im Interesse der



eigenen Sicherheit aktiv mitwirken. Für diese Bereiche kann es keine Neutralität geben. Den neueren Bedrohungsformen muss die Schweiz durch **grenzüberschreitende, solidarische, mitverantwortliche Zusammenarbeit** begegnen.

- d) Die Sicherheit der Schweiz wird in Zukunft in noch höherem Masse von den internationalen Konstellationen und dem ausländischen Umfeld abhängig sein als bisher. Die Sicherheit jedes europäischen Staates ist mit der aller anderen verbunden. Ein Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich auch ein Beitrag zur Sicherheit unseres Landes. Die traditionelle Formel von "Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit" wird mehr und mehr ersetzt werden müssen durch jene von "**Sicherheit durch Kooperation**". Sicherheit ist künftig mehr im "Miteinander" als im "Gegeneinander" zu suchen. Aus diesem Grunde darf die Neutralität kein Hindernis für eine Politik **der Solidarität, Kooperation und Integration** sein.
- e) Frieden in Europa ist für die Schweiz von fundamentaler Bedeutung. Daher soll sie am Aufbau neuer tragfähiger **Sicherheitsstrukturen** konstruktiv mitarbeiten. Neutralität soll diese Mitarbeit nicht behindern. Angesichts der hoffnungsvollen Möglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits muss die Schweiz den schwierigen Weg zwischen Offenheit und Bewahrung finden. Offenheit braucht es angesichts der neuen Bedrohungsformen und für den Aufbau tragfähiger neuer Sicherheitsstrukturen. Bewahrung ist nötig, da wir nicht überstürzt auf bewährte Sicherheitskonzepte verzichten wollen. Eine solche **Doppelstrategie** der Bereitschaft zur Solidarität und Integration in europäische Sicherheitsstrukturen bei gleichzeitiger Fortführung von auf Neutralität ausgerichteten, eigenständigen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie drückt unseren Willen zur Selbstbestimmung aus wie unser Wissen um die Einbindung in das Schicksal Europas.
- f) In bezug auf künftige europäische Sicherheitsordnungen muss das relevante Kriterium für den Entscheid über Beibehaltung oder Aufgabe der Neutralität der Sicherheitsgewinn sein: die neuen Strukturen müssen für die Schweiz und ihre Bürger mindestens so viel Sicherheit gewährleisten wie die dauernde Neutralität. Diese hat dann ihre Funktion erfüllt und sich selber erübrigt, wenn sich die Schweiz in eine europäische Ordnung mit Aussicht auf Bestand einfügen kann. Daher muss der Bundesrat auch in Zukunft von Zeit zu Zeit prüfen, ob die Neutralität in der gewandelten Gesamtlage noch ein situationsgerechtes

Instrument darstellt oder ob sie zu einem Hindernis bei der Verfolgung unserer aussen- und sicherheitspolitischen Interessen wird.

## **6. Neutralität und Europäische Gemeinschaft**

Die Europäische Gemeinschaft ist heute das bedeutendste politische und wirtschaftliche Gebilde in Europa. In fast allen Fragen von gesamteuropäischer Bedeutung hat sie eine Führungsrolle inne. Gegen den entschiedenen Willen der EG scheint in europäischen Gremien wenig, zusammen mit ihr jedoch viel zu erreichen sein. Grosse Pläne beflügeln gegenwärtig die weitere Entwicklung der EG. Die beabsichtigte Realisierung der Politischen Union und der Währungsunion wird die Gemeinschaft in einem bisher kaum gekannten Ausmasse herausfordern. Trotz klaren Zielvorgaben dürften verschiedene Entwicklungen der EG möglich sein. Selbst eine Verlangsamung des Integrationsprozesses oder gar Rückschläge sind auch in Zukunft nicht auszuschliessen. Dennoch werden die Schweiz, ihre Neutralität und unter vielen Aspekten ihre Innenpolitik durch die EG beeinflusst. Dies trifft übrigens zu, unabhängig davon, ob die Schweiz EG-Mitglied ist oder nicht.

Die EG verfügt zurzeit noch über keine tragfähige sicherheits- und verteidigungspolitische Struktur, die der Schweiz und ihren Bürgern mindestens soviel Sicherheit bieten könnte wie die dauernde Neutralität. Die im Vertrag über die Europäische Union, den die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten am 11./12.12.1991 in Maastricht gutgeheissen haben, vereinbarte Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik betrifft lediglich wenige Bereiche. Sie umfasst nicht die gemeinsame Verteidigung. Daher bliebe die bewaffnete Neutralität auch bei einem Beitritt zur Europäischen Union ein zweckmässiges Instrument unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Sollten sich die EG-Staaten - nach einem allfälligen schweizerischen Beitritt - zu einem Militärbündnis, zur Vergemeinschaftung ihrer Verteidigung oder zur Schaffung gemeinsamer Streitkräfte entschliessen, bedürfte ein solch weitreichender Beschluss der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, also auch der Schweiz. Dann ist die Frage zu beantworten, ob die Neutralität nicht überflüssig geworden sei. - Als Nichtmitglied der Europäischen Union könnte die Schweiz nicht über den Aufbau eines Verteidigungssystems innerhalb dieser Union mitentscheiden.

Einem Beitritt der Schweiz zur EG, wie sie sich gegenwärtig darstellt, steht die dauernde Neutralität nicht entgegen. In dem Masse, in dem sich die EG zur Politischen Union hinbewegt, kann sich der aussenpolitische Handlungsspielraum

der Schweiz im Sinne gemeinschaftlicher Interessenwahrung verändern. Das braucht den Kerngehalt ihrer Neutralität nicht zu berühren. Die Schweiz könnte auch als EG-Mitglied bei bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch abseitsstehen, eine eigenständige, glaubwürdige Landesverteidigung aufrechterhalten und ihre traditionelle humanitäre und vermittelnde Funktion zugunsten der Völkergemeinschaft ausüben.

Der Vertrag über einen **Europäischen Wirtschaftsraum** (EWR) ist unter dem Aspekt der dauernden Neutralität nicht bedenklich. Der Schweiz werden keinerlei Verpflichtungen auferlegt, die sie im Kriegsfall an der Einhaltung neutralitätsrechtlicher Pflichten hindern würden. Der EWR-Vertrag erlaubt es der Schweiz, für die militärische Verteidigung weiterhin selbständig und unabhängig zu sorgen. Unser Land übernimmt mit dem EWR keinerlei militärische Beistandspflichten oder Verpflichtungen zur Gewährung von Durchmarschrechten. Zwar bringt der EWR eine gewisse institutionelle Einbindung der Schweiz und eine Verstärkung ihrer erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Partner EG mit sich. Aber nicht nur für die Schweiz, sondern für viele Staaten der Welt ist die wirtschaftliche Verflechtung zum Normalzustand geworden. Damit sieht sich die einzelstaatliche Unabhängigkeit relativiert. In dieser Beziehung kann vom Neutralen kein grösseres Mass an Unabhängigkeit erwartet werden als von den übrigen Staaten.

## **7. Neutralität und Vereinte Nationen**

Die Vereinten Nationen sind zu einer universellen Organisation von Staaten geworden. Praktisch alle Länder der Welt sind heute UNO-Mitglied. Die UNO spielt bei der Lösung der grossen Probleme der Menschheit, von der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens über die Kodifikation des Völkerrechts und die Gewährleistung der Menschenrechte bis zum Kampf gegen das Nord-Süd-Gefälle und zur Regelung des menschlichen Zusammenlebens angesichts der Umweltproblematik, eine wichtige Rolle. Sie hat in den letzten Jahren insbesondere bei der Beilegung von bewaffneten Konflikten Statur gewonnen. Für die Schweiz wird sich früher oder später wiederum die Frage des UNO-Beitritts stellen.

Eine UNO-Mitgliedschaft wäre mit dem Status der dauernden Neutralität vereinbar. Zwischen der Neutralität und einem System der kollektiven Sicherheit wie jenem der UNO besteht kein Widerspruch. Beide Institute verfolgen ähnliche Ziele, nämlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens. Dabei will das kollektive Sicherheitssystem diese Aufgaben durch gemeinsame

Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen Friedensstörer verwirklichen. Die beiden in der Zielsetzung ähnlichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können in Einklang gebracht werden.

Ein friedlicher Kleinstaat wie die Schweiz besitzt ein grosses Interesse daran, dass das Sicherheitssystem der UNO funktioniert und dass eine auf dem Völkerrecht und dem Gewaltverbot beruhende Friedensordnung entsteht, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Stärkeren ausgesetzt sind. Aus diesem Grunde soll die Schweiz - ob sie Mitglied der UNO ist oder nicht - die Vereinten Nationen solidarisch unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher durchführen. Zwischen einem Staat, der den Frieden bricht und die Völkerrechtsordnung schwer missachtet, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft darf es eine neutrale Haltung nicht geben. Neutralität gegenüber einem von der Gemeinschaft der Völker mit Sanktionen belegten Rechtsbrecher liefe auf Begünstigung des Geächteten hinaus. Zudem widerspräche dies der schweizerischen Interessenwahrung und dem Sinn der schweizerischen Neutralität.

Eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen gemäss UNO-Charta ist mit dem Neutralitätsrecht vereinbar. Das auf traditionelle zwischenstaatliche Kriege zugeschnittene Neutralitätsrecht ist auf Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen, die von der Völkergemeinschaft mitgetragen werden, **nicht** anwendbar. Militärische Zwangsmassnahmen der UNO sind kein neutralitätsrechtlich relevanter Krieg, sondern legale Mittel des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates. Dieser sowie alle Staaten, die von dessen Ermächtigung zur Gewaltanwendung Gebrauch machen, handeln nicht als Kriegsparteien, sondern als Organe der internationalen Rechtsdurchsetzung in der Völkergemeinschaft.

Wo es ihr Interesse und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll sich die Schweiz in Zukunft auch als Nicht-Mitglied der UNO an **nichtmilitärischen** und insbesondere **wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen** beteiligen, die der UNO-Sicherheitsrat aufgrund der Charta ergreift und die von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden.

Weder für Mitglied- noch für Nichtmitgliedstaaten besteht faktisch eine Pflicht, an **militärischen Zwangsmassnahmen** der UNO mitzuwirken. Die Schweiz kann daher auf eine Teilnahme verzichten. Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen soll die Schweiz aber die militärischen Aktionen des

Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, nicht behindern. Sie soll aus diesem Grunde die Waffenausfuhr gegenüber diesen Staaten nicht einschränken und kann ihnen Ueberflug- und Durchfuhrrechte für Truppen und Kriegsmaterial gewähren. Sie sollte hingegen auf Gleichbehandlung der Konfliktparteien bestehen, wenn die Einigkeit unter den UNO-Mitgliedern zerbrechen würde.

In bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikten, in denen der Sicherheitsrat keine Zwangsmassnahmen ergreift, soll die Schweiz ihre Neutralität aufrechterhalten.

## **8. Neutralität und Wirtschaftssanktionen**

Der Neutrale hat das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr und auf unbehinderten privaten Handel mit den Kriegführenden. Nur wenn der neutrale Staat selber den Handel mit Kriegsgütern beschränkt oder verbietet, wie dies die Schweiz im Kriegsmaterialgesetz von 1972 tut, so muss er dabei alle Kriegführenden gleich behandeln. Im übrigen Handel verlangt das Haager Recht ausdrücklich keine Gleichbehandlung, sondern gewährt dem Neutralen volle Freiheit bei der Gestaltung seiner Aussenhandelspolitik. Es erlaubt, dass infolge verschiedenartiger Handelsbeziehungen oder der geographischen Lage das Handelsvolumen mit einer der Kriegsparteien grösser ist als mit der anderen oder dass es sich während des Krieges verändert.

Zur Zeit des Völkerbundes vertrat die Schweiz die Auffassung, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen lasse sich mit ihrer Neutralität vereinbaren, weil das Neutralitätsrecht keine wirtschaftliche Gleichbehandlung aller Kriegsteilnehmer fordere. Wesentlich für die Kriegführenden sei nur das militärische Verhalten des Neutralen, d.h. seine Nichtteilnahme an den militärischen Unternehmungen der Gegenpartei, und die Sorge dafür, dass von neutralem Gebiet aus solche Aktionen nicht begünstigt, vorbereitet oder gar ausgeführt würden. Im Gegensatz zu dieser Haltung nahm die Schweiz später zeitweise, vor allem unter dem Eindruck des Kalten Krieges, den Standpunkt ein, dass eine aussergewöhnliche wirtschaftliche Begünstigung einer Konfliktpartei oder Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrbeschränkungen gegenüber lediglich einer Seite eine Neutralitätsverletzung darstellten. Gestützt auf diese Ansicht hat die Schweiz auch in neutralitätsrechtlich nicht relevanten Fällen, etwa in Bürgerkriegen oder Konflikten, bei denen keine militärische Auseinandersetzung bestand, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen verweigert, weil sonst ihre Haltung in einem zukünftigen Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer

Neutralität aufkommen könnten. Dieses Konzept konnte aber dann nicht eingehalten werden, wenn die Vereinten Nationen bzw. eine in ihrem Namen handelnde mächtige Staatengruppe entschlossen waren, die Schweiz in ihre Sanktionspolitik einzubinden. Dies zeigte sich 1990 bei den vom Sicherheitsrat der UNO verhängten wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen gegen den Irak.

Die Verhängung von Wirtschaftssanktionen ist unter bestimmten Bedingungen auch ausserhalb des kollektiven Sicherheitssystems der UNO völkerrechtlich zulässig, insbesondere zur Gewährleistung des Friedens. Derartige Massnahmen können wirksame politische Zeichen setzen, sofern sie von einer relevanten Staatengruppe ergriffen werden. Sie können vor allem dann für das internationale System eine wichtige Funktion gewinnen, wenn sie zur Wahrung fundamentaler Werte und zur Durchsetzung des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) oder zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens eingesetzt werden. Es ist zu erwarten, dass zu diesen Zwecken in Zukunft Wirtschaftsmassnahmen und andere völkerrechtlich zulässige Sanktionen nicht nur von der UNO, sondern auch von regionalen Organisationen oder von Staatengruppen ergriffen werden.

Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer haben eine dem Frieden dienende Ordnungsfunktion und stehen mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Der Neutrale, der sich solchen im Interesse des Friedens ergriffenen Sanktionen widersetzt, handelt unter Umständen den Grundwerten seiner Neutralität zuwider. Neutralität findet in der Völkergemeinschaft kaum Achtung, wenn in ihrem Namen Wirtschaftsbeziehungen mit einem Völkerrechtsbrecher fortgeführt werden. Angesichts der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale bereit sein, nach gründlicher Abwägung allenfalls Massnahmen einer relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher mitzutragen.

Nach dem Haager Neutralitätsrecht besteht keine Unvereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen. Deshalb sollen dem Bundesrat in diesem Bereich nicht zum vornherein die Hände gebunden werden. Er soll über den notwendigen politischen Spielraum verfügen, um nach einer **umfassenden Güterabwägung** für oder gegen eine Teilnahme an Wirtschaftsmassnahmen zu entscheiden. Ob die Schweiz in Zukunft Wirtschaftssanktionen gegen kriegführende und nicht kriegführende Staaten verhängen will oder nicht, ist in erster Linie Sache ihrer Interessenwahrung. Der Bundesrat muss im Einzelfall entscheiden, ob die Ergreifung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität und des internationalen Friedens aufdrängt. Weil

Wirtschaftssanktionen eine unfreundliche, die bilateralen Beziehungen belastende Massnahme darstellen, soll dieses Instrument aber auch in Zukunft nur mit **Zurückhaltung** eingesetzt werden.

## 9. Neutralität und Gute Dienste

Seit jeher leistet die Schweiz mit ihren Guten Diensten einen aktiven Friedensbeitrag. Sie beweist damit ihre Nützlichkeit für die Staatenwelt und schafft sich Wohlwollen. Die Guten Dienste der Schweiz sind eine Auswirkung, nicht die Ursache der Neutralität. Die Schweiz hat ihre Neutralität historisch nicht gewählt, um anderen Staaten derartige Dienste leisten zu können. Vielmehr ist die Dienstleistungsfunktion eine praktische Möglichkeit, die sich aus der schweizerischen Neutralität ergeben hat. Sie ist die jüngste der Neutralitätsfunktionen und zugleich die einzige mit universeller Bedeutung. Nur dank der Bereitschaft der Schweiz, überall auf der Welt Gute Dienste zu erbringen, gewinnt ihre in der Entstehung ganz und in der Wirkung vorab auf Europa bezogene Neutralität eine gewisse globale Dimension und Ausstrahlung.

Die Neutralität kann zwar für Dienstleistungen von Vorteil sein. Sie ist aber keine zwingende Voraussetzung dafür. Auch andere, nicht neutrale oder nicht ständig neutrale Staaten sowie Grossmächte können Gute Dienste leisten. Sie haben sich dabei oft als erfolgreiche Konkurrenten der Schweiz erwiesen. Wenn viele Staaten und die Vereinten Nationen die Schweiz dennoch häufiger als andere Länder um Dienstleistungen angehen, so geschieht dies weniger wegen der schweizerischen Neutralität als aus anderen Gründen, z.B. wegen der jahrzehntelangen Erfahrung, der Effizienz und Zuverlässigkeit, der guten Verkehrslage und Infrastruktur, der Stabilität oder der kleinstaatlichen Machtlosigkeit der Schweiz.

Weder ein Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen noch zur EG würde ihre Dienstleistungsfunktion in Frage stellen. Das Abseitsstehen von der UNO hat der Schweiz **keine Reservestellung verschafft**, die sie besser als andere Staaten und Organisationen zu Guten Diensten befähigen würde. Tatsächlich hätten wir als UNO-Mitglied mehr Möglichkeiten, Gute Dienste für die Völkergemeinschaft auszuüben und für Funktionen und Missionen der UNO Schweizer Persönlichkeiten zur Verfügung zu stellen. In der Sicht der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft besteht auch keine Notwendigkeit, dass es einen Staat ausserhalb der UNO gibt, der, wenn die UNO selbst Konfliktpartei zu sein scheint, seine Guten Dienste anbieten oder als neutraler Vermittler dienen könnte. Im Verständnis der UNO-Charta sind die Vereinten Nationen nie Konfliktpartei,

sondern ein von der ganzen Staatenwelt eingesetzter Ordnungshüter, der für die Wiederherstellung des internationalen Friedens zu sorgen hat. Wenn die Vereinten Nationen geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehen, kann es in ihrer Sicht keine neutrale Haltung zwischen ihr und dem Rechtsbrecher geben und wollen sie keine Vermittlung durch einen Dritten.

Auch als Mitglied der EG könnte die Schweiz Dienstleistungsfunktionen ausüben. Zwar wären bei einer EG-Mitgliedschaft Fälle denkbar, in denen Drittstaaten unsere Guten Dienste überhaupt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Masse in Anspruch nähmen. Derartige Auswirkungen wären etwa in Konflikten zu erwarten, in denen Mitgliedstaaten der EG oder die EG als solche Partei wären oder eindeutig Stellung bezögen. Diese allfällige Einschränkung unserer Dienstleistungsfunktion darf jedoch nicht überbewertet werden. Schon heute wird die Schweiz von vielen Staaten als Teil der westeuropäischen, marktwirtschaftlichen Welt perzipiert; trotzdem wird sie - aber eben aus anderen Gründen als wegen ihrer Neutralität - mit Guten Diensten betraut. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz die Chance bieten würde, die mehr und mehr beschränkten eigenen Möglichkeiten zur Leistung von Guten Diensten durch das Gewicht der EG zu erweitern und im Bereich der Konfliktverhinderung und -schlichtung innerhalb der Gemeinschaft eine aktive Rolle zu spielen.

## **10. Neutralität und IKRK**

Das IKRK ist eine humanitäre, unparteiische, von den Bundesbehörden unabhängige Institution. Sein internationales Mandat, seine Neutralität und Unabhängigkeit sind von der Staatenwelt und vom Völkerrecht anerkannt. Seine eigene, humanitäre Neutralität ist weder mit der schweizerischen Neutralität identisch noch von deren Fortbestand abhängig. Auch wenn die Schweiz ihre dauernde Neutralität aufgeben oder von einer Konfliktpartei nicht mehr als neutral betrachtet würde, so wäre dieser Staat völkerrechtlich verpflichtet, die humanitäre Intervention des IKRK im Rahmen der Genfer Konventionen zuzulassen. Ein Verzicht der Schweiz auf ihre Neutralität würde die Tätigkeit des IKRK nicht erschweren.

Das IKRK seinerseits hat schon mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass es sich als rein humanitäre, unabhängige, unparteiische Institution nicht zu aussen- oder innenpolitischen Streitpunkten unseres Landes zu äussern habe. Es ist dem IKRK ein Anliegen, zu vermeiden, dass es von Befürwortern oder Gegnern einer aussenpolitischen Vorlage als Argument in der öffentlichen Diskussion ins Feld geführt wird. Eine derartige Einbeziehung und Politisierung des IKRK würde seinem



Ansehen schaden und seine humanitäre Tätigkeit erschweren. Die Institution des IKRK soll in seinen Augen nicht ein Hindernis für die Schweiz darstellen, in ihrer Aussenpolitik neue Wege zu gehen.

Trotz seiner Unabhängigkeit bestehen zwischen dem IKRK und der Schweiz auf diplomatischer, juristischer, personeller und finanzieller Ebene mannigfache Wechselbeziehungen. Daher stellt sich in vielen Bereichen die Frage, wie sich unsere Aussenpolitik auf die Tätigkeit des IKRK auswirkt. Je aktiver die schweizerische Aussenpolitik geführt wird, desto häufiger sind Folgewirkungen auf das IKRK denkbar. Daher ist es für eine erfolgreiche Tätigkeit des IKRK weit wichtiger, dass unsere Behörden im Ausland keinerlei Zweifel an der Unabhängigkeit des IKRK wecken, als dass die Schweiz den Status der Neutralität aufrechterhält. Die Bundesbehörden müssen eine Vermengung der Politik der Schweiz mit der Tätigkeit des IKRK sowie der Neutralität des Staates mit der humanitären Neutralität des IKRK vermeiden. Sie dürfen keinen Einfluss auf die Entscheidungen des IKRK auszuüben versuchen und müssen dessen Unabhängigkeit respektieren. Ein Mittel zur Verdeutlichung dieser Haltung bestünde darin, dass die Schweiz mit dem IKRK ein **Sitzabkommen** abschliesse und ihm die für internationale Organisationen in Genf üblichen völkerrechtlichen Immunitäten und Privilegien einräumte.

## **11. Innenpolitische Funktion der Neutralität**

Historisch gesehen hat unsere Neutralität auch innenpolitische Ursachen. In der durch vielfache Interessen-, Konfessions-, Sprach- und Kulturgegensätze geprägten Eidgenossenschaft schützte eine Politik des Stillesitzens und der aussenpolitischen Enthaltensamkeit vor Spaltung und Auflösung. Die Neutralität besass eine stabilisierende, einheitsstiftende, eine innere Friedensfunktion. Diese innenpolitischen Begründungsfaktoren der Neutralität sind mittlerweile weggefallen oder haben an Bedeutung eingebüsst. Die konfessionelle Spaltung der Schweiz ist längst überwunden. Die aussenpolitischen Interessengegensätze zwischen den einzelnen Kantonen wurden mit der Konsolidierung unseres Bundesstaates im letzten Jahrhundert eingebunden. Die sprachlich-kulturellen Unterschiede haben angesichts des freundschaftlichen Ausgleichs unserer Nachbarstaaten seit dem Zweiten Weltkrieg und unserer wirtschaftlich-gesellschaftlichen Integration in Europa stark an Schärfe eingebüsst. Sie vermögen für sich genommen die Neutralität als Instrument des Zusammenhalts nicht mehr zu rechtfertigen.

Neutralität und Innenpolitik standen aber auch noch in anderer Weise in engem Zusammenhang. Die Neutralität bildete während Jahrhunderten einen Schutzschild, der es der Eidgenossenschaft ermöglichte, aussenpolitisch weitgehend Abstinenz zu üben, ihr Interesse und ihre Energie fast ausschliesslich der Innenpolitik zuzuwenden und eine eigene Staatsstruktur mit mannigfachen Besonderheiten auszubilden. Indirekt trug die Neutralität so zum Auf- und Ausbau unserer direkten Demokratie, unseres Föderalismus, unserer auf dem Milizprinzip beruhenden Verteidigungsarmee und unseres Wohlstandes bei. Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für den **"Sonderfall Schweiz"**. Im Gegensatz zu früheren Zeiten leben wir heute in einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die wie wir die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur nicht mehr bedrohen. In zunehmendem Masse bekennen sich auch Länder im Osten Europas zu diesen Prinzipien. Wir heben uns von unseren Nachbarn nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausformung ab. Die Schweiz hat sich in der Neuzeit noch nie so wenig von den umliegenden Staaten unterschieden wie heute. In einem solchen Umfeld büsst die Neutralität viel von ihrer Bedeutung für die Bewahrung besonderer Staatsstrukturen ein.

Weil die Neutralität als wichtiges aussenpolitisches Mittel unser Schicksal während Jahrhunderten erfolgreich mitbestimmt hat, ist sie tief im Bewusstsein des Schweizer verwurzelt. Es ist anzunehmen, dass die Mehrheit der Schweizer nach wie vor ungebrochen zur Neutralität steht und sie als weiterhin richtiges aussenpolitisches Instrument betrachtet. Für viele ist die Neutralität ein Kennzeichen schweizerischer Identität, Teil des helvetischen Nationalcharakters; sie setzen Neutralität mit der schweizerischen Unabhängigkeit gleich. Für einige ist die Neutralität sogar als nationale Ideologie zum tabuisierten Dogma, "zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe" (Edgar Bonjour) erhoben worden. So betrachtet erscheint sie als Inbegriff und einzig zulässiger Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik. In dieser Anschauung wäre eine nicht mehr neutrale Schweiz keine Schweiz mehr, würde bei einem Verzicht auf die Neutralität unser Land sein Selbstverständnis verlieren und auseinanderfallen. Im Gegensatz dazu steht ein anderer Teil der Schweizer der Neutralität eher kritisch gegenüber. Diese Mitbürger sehen darin ein nationalegoistisches, suspektes Instrument, das als Vorwand für aussenpolitische Passivität und Nichtengagement, für Flucht aus internationaler Mitverantwortung und Solidarität dient. In einer Welt der Kooperation und Integration erscheint sie ihnen deshalb überholt. Es ist anzunehmen, dass

dieser neutralitätskritische Teil der Bevölkerung anwachsen wird, sofern und sobald die Beibehaltung der Neutralität der Schweiz wirtschaftliche und politische Nachteile verursacht.

Es ist wichtig, bei der öffentlichen Diskussion der schweizerischen Aussenpolitik mitzubedenken, dass die Neutralität für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung zu einer emotional wichtigen Frage ihrer eigenen Identität geworden ist. Traditionen und "Mythen" sind zu respektieren, wenn die Information über ein neues Neutralitätsverständnis den Meinungsbildungsprozess positiv unterstützen soll. Aktuelle Aussenpolitik, die im Schweizer Volk eine breite Trägerschaft finden will, muss daher auch die mehrheitlich positive Einstellung des Schweizer zur bisherigen Neutralität miteinbeziehen.

Den Bundesbehörden obliegt ein **Informationsauftrag**. Sie sollen über die Veränderungen in Europa und der Welt, welche unserer Neutralität beeinflussen, laufend informieren. Falschen Vorstellungen von Funktion und Zweck der Neutralität ist entgegenzutreten. Die Behörden müssen die Öffentlichkeit ermutigen, Neutralität lediglich als aussenpolitisches Mittel zu sehen, dessen Tauglichkeit in einer sich wandelnden Welt zu überprüfen ist. Sie müssen die Chancen einer zeitgerechten, auf das Wesentliche konzentrierten Neutralität aufzeigen.

## Schlussfolgerungen

### 1. Neutralität gewährt aussenpolitischen Spielraum

Ein Staat ist neutral, wenn er sich nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten beteiligt. Nach geltendem Völkerrecht ist er verpflichtet, in einem solchen Krieg weder die eine noch die andere Partei militärisch zu unterstützen. Eine Neutralitätsverletzung begeht ein dauernd Neutraler nur, wenn er diesen Kerngehalt verletzt und etwa im Frieden Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, diese Neutralitätspflicht zu erfüllen. Jenseits dieser Pflichten ist der Neutrale frei, seine aussenpolitischen Ziele mit den ihm geeignet erscheinenden Mitteln anzustreben. Das Neutralitätsrecht schreibt ihm insbesondere weder eine politische noch eine ideologische oder wirtschaftliche Neutralität vor.

### 2. Neue Ziele der Aussenpolitik

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat sich grundlegend gewandelt. Im Hinblick auf die Umwälzungen in Europas Osten und die fortschreitende Integration mit Kern in Westeuropa muss die Schweiz ihre eigene Aussenpolitik und ihre Mittel überprüfen. Das gilt nicht zuletzt für ihr künftiges Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft. Die grundlegenden Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik sollen in Zukunft bilden:

- die Wahrung der nationalen Interessen und die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Masses an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung in einem Umfeld globaler Interdependenz;
- die Wahrung und Förderung des Friedens in Freiheit, der Stabilität und Sicherheit in Europa und in der Welt unter Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten;
- die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in der Welt als eine Voraussetzung der Wohlfahrt in der Schweiz.

### 3. Neutralität im weltpolitischen Wandel

Im Lichte dieses Wandels stellt sich die Frage nach Inhalt und Nutzen der Neutralität neu. Diese soll nur solange aussenpolitisches Instrument bleiben, als

sie besser als andere Mittel der Erreichung nationaler Ziele zu dienen vermag. Sollte dies angesichts der heutigen und künftigen Entwicklungen und Herausforderungen nicht mehr der Fall sein, ist die Schweiz gemäss Völkerrecht befugt, ihren Status der Neutralität neu zu umschreiben oder aufzugeben.

#### 4. Grundsätzliche Beibehaltung der dauernden Neutralität

Die Lage in Europa bleibt auf absehbare Zeit unstabil. Europa ist zwar nicht mehr geteilt, aber auch noch nicht geeint. Zwar nimmt die Abrüstung konkrete Formen an, ihre Verwirklichung wird aber Jahre dauern. Auch dann wird Europa kein Kontinent ohne Waffen sein. Bedrohungen aller Art bleiben. Eine tragfähige Struktur, die für die Schweiz mindestens so viel Sicherheit böte wie ihre Neutralität, ist vorderhand nicht in Sicht. Solange diese Struktur nicht existiert, ist am völkerrechtlichen Status der **dauernden Neutralität** festzuhalten. Das heisst, dass die Schweiz auch in Zukunft in jedem Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral bleiben und keine Partei in einem Krieg militärisch unterstützen wird. Das bedeutet auch, dass sie gemäss ihrer Neutralitätspflicht ausreichende militärische Vorkehrungen treffen und sich gegen einen Angreifer verteidigen wird.

#### 5. Neuausrichtung der Neutralität

Die Schweiz darf den jenseits dieser neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehenden Freiraum für eine zeitgemässe Umschreibung ihrer Aussenpolitik nützen. Sie soll ihre **Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen**. Dazu gehört selbstverständlich wie bereits bisher ihr Recht, sich auch nach aussen hin für die Wahrung ihrer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte aktiv einzusetzen.

#### 6. Aktivere internationale Zusammenarbeit jenseits der Neutralität

Die militärische Bedrohung in Europa hat deutlich abgenommen. Andere Formen der äusseren Gefährdung treten dagegen stärker in den Vordergrund. Gegen sie bietet Neutralität kaum oder keinen Schutz. Sie verlangen vielmehr gemeinsames, solidarisches Handeln auf europäischer und oft sogar weltweiter Ebene. In dem Masse, in dem die vielfache Verflechtung von Staaten und Gesellschaften voranschreitet, sind die Interessen unseres Landes und seiner

Bevölkerung am besten durch **Solidarität, Zusammenarbeit und Einbindung** in grössere Gemeinschaften wahrzunehmen.

#### 7. Doppelstrategie von Bewahrung und Oeffnung

In einer Zeit vielfältigen Wandels befindet sich die schweizerische Aussenpolitik im Spannungsfeld zwischen Oeffnung und Bewahrung, Kontinuität und Veränderung; Bewahrung im Sinne des Verzichtes auf verfrühte Aufgabe der bewaffneten Neutralität, Oeffnung aber in Richtung auf eine solidarische Zusammenarbeit zur Bewältigung neuer Gefährdungen und zum Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa. Wo das eine sich auf geltende Normen des Neutralitätsrechts stützt, entwickelt sich das andere im aussenpolitischen Freiraum, in dem allein sich Wahrung nationaler Interessen mit internationaler Zusammenarbeit sinnvoll verbinden lässt. Eine solche Doppelstrategie der Bereitschaft zur Solidarität und Integration in europäische Sicherheitsstrukturen bei gleichzeitiger Fortführung eigenständiger Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines europäischen Kleinstaates.

#### 8. Neutralität kein Hindernis für EG-Beitritt

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union berührt ihre dauernde Neutralität solange nicht, als diese Gemeinschaft nicht über vertraglich festgelegte, sicherheits- und verteidigungspolitische Strukturen verfügt. Ein schweizerischer Beitritt zur EG, wie sie sich gegenwärtig präsentiert, stünde deshalb der dauernden Neutralität nicht entgegen. Die Schweiz könnte auch als EG-Mitglied bei bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch abseitsstehen, eine eigenständige, glaubwürdige Landesverteidigung aufrechterhalten und ihre traditionelle humanitäre und vermittelnde Funktion zugunsten der Völkergemeinschaft ausüben.

#### 9. Teilnahme an Zwangsmassnahmen der UNO zulässig

Eine Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen der UNO steht mit der Neutralität nicht in Widerspruch. Wo es ihr Interesse und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll sich die Schweiz in Zukunft auch als Nicht-Mitglied der UNO an nichtmilitärischen und insbesondere wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen gegen einen Rechtsbrecher beteiligen, die der UNO-Sicherheitsrat aufgrund der Charta ergreift und die von der Staatengemeinschaft geschlossen mitgetragen werden.

Militärische Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Ermächtigung der UNO Gebrauch machen, soll die Schweiz nicht behindern. Sie kann in solchen Fällen also Ueberflug- und Durchfuhrrechte einräumen.

#### 10. Teilnahme an Wirtschaftssanktionen einer Staatengruppe möglich

Die Schweiz kann ihren internationalen Wirtschaftsverkehr im Rahmen des Völkerrechts nach eigenem Ermessen ausgestalten. Sie war und ist nicht verpflichtet, für eine gleichmässige Verteilung des privaten Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs auf alle Kriegsparteien zu sorgen oder bestehende Handelsbeziehungen mit einem Staat für alle Zukunft aufrechtzuerhalten. Die Schweiz kann auch an völkerrechtlich zulässigen Sanktionen, namentlich solchen wirtschaftlicher Natur, teilnehmen, die eine massgebende Staatengruppe gegen einen Völkerrechtsbrecher oder einen Friedensstörer verhängt. Ein Entscheid darüber soll erst nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall getroffen werden.

#### 11. Den Frieden mitgestaltende Neutralität

Bei der Leistung Guter Dienste kann Neutralität Vorteile bringen. Sie ist hierfür aber keine zwingende Voraussetzung. Die Schweiz muss ihrer Aussenpolitik noch eine stärker friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung geben. Aufbauend auf ihrer langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfeleistung muss sie ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Die Schweiz soll sich als für die Völkergemeinschaft nützlicher und friedensfördernder Faktor erweisen. Neutralität ist im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität zu handhaben und der internationalen Gemeinschaft und dem Frieden dienstbar zu machen.

#### 12. IKRK von der schweizerischen Neutralität unabhängig

Ein Verzicht der Schweiz auf ihre Neutralität würde die Tätigkeit des IKRK nicht beeinträchtigen. Die Neutralität der Schweiz und die humanitäre Neutralität des IKRK sind auseinanderzuhalten. - Das IKRK ist kein Argument für oder gegen eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik.

### 13. Information und Diskussion tun Not

Den Bundesbehörden obliegt ein **Informationsauftrag**. Sie haben falschen Vorstellungen über Funktion und Zweck der Neutralität entgegenzutreten. Sie müssen die Öffentlichkeit dazu ermutigen, Neutralität lediglich als ein aussenpolitisches Mittel zu verstehen. Sie haben die Chancen einer zeitgemässen, auf das Wesentliche konzentrierten Neutralität aufzuzeigen. Sie müssen so zum Meinungsbildungsprozess beitragen und die Neubeurteilung der Neutralität aufgrund der europa- und weltpolitischen Veränderungen verständlich machen.

### 14. Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Neutralitätskonzeption der Schweiz:

- Die Schweiz konzentriert ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt, d.h. auf die militärische Nichtteilnahme an einem Krieg zwischen anderen Staaten bei gleichzeitiger Bereitschaft zur Verteidigung ihres eigenen Hoheitsgebiets. Entsprechend werden die Vorwirkungen der Neutralität in Friedenszeiten auf das Unerlässliche zurückgenommen.
- Die Schweiz nutzt in Friedenszeit den jenseits der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehenden aussenpolitischen Handlungsspielraum.
- Die Neutralität bildet kein Hindernis für eine solidarische Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Bewältigung neuer Gefährdungen oder beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa.
- Die Neutralität bildet kein Hindernis für
  - einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union, wie sie sich zurzeit präsentieren;
  - die allfällige Teilnahme der Schweiz an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen, die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden;
  - die Gewährung von Ueberflug- und Durchmarschrechten bei militärischen Sanktionen der Vereinten Nationen;



die Teilnahme an völkerrechtlich zulässigen Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen, die eine massgebende Staatengruppe gegen einen Völkerrechtsbrecher oder einen Friedensstörer verhängt.