

DIREKTION FUER VOELKERRECHT

Bern, 26. März 1991

Kommission 90.061

Sicherheitspolitik. Bericht 90Ausgesuchte Neutralitätsfragen1. Grundzüge der schweizerischen Neutralität

Die Ursprünge der schweizerischen Neutralität gehen auf die Zeit nach den Mailänder Kriegen zurück. Nach der Niederlage von Marignano verzichteten die eidgenössischen Orte darauf, in das machtpolitische Kräftespiel Europas einzugreifen. Im Laufe der Jahrhunderte entwickelte sich die schweizerische Neutralität in ihrer heutigen Form. War sie zunächst eine solche von Fall zu Fall, so nahm sie immer mehr die Form einer ständigen politischen Haltung an, bis sie schliesslich in der Pariser Erklärung von 1815 die völkerrechtliche Anerkennung der damaligen fünf Grossmächte Europas fand. Sie kamen überein, dass die Neutralität der Schweiz im gemeinsamen Interesse Europas liege und verpflichteten sich, sie zu respektieren.

Nachdem die Schweiz im 19. Jahrhundert und während der Völkerbundzeit eine sehr flexible und aktive Neutralitätspolitik geführt hatte, wurde unsere Neutralitätspolitik kurz vor und während des 2. Weltkriegs - unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus der Igelhaltung der Schweiz heraus - sehr strikt und eng gehandhabt. Auch in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg hat die Schweiz eine eher zurückhaltende, vorsichtige Neutralitätspolitik eingehalten. Ursache hierfür waren unter anderem die besonderen geschichtlichen Erfahrungen der Schweizer sowie die verfas-



sungsrechtliche Verankerung der Mitsprache des Volkes in aussenpolitischen Belangen. Die Schweiz legt besonderen Wert darauf, dass bereits in Friedenszeiten eine glaubwürdige und kohärente Neutralitätspolitik auf allen Gebieten geführt wird, die als Voraussetzung für allseitiges Vertrauen in eine unparteiische Haltung in späteren Kriegszeiten erachtet wird.

Die traditionelle, auf Bewahrung ausgerichtete, teilweise sogar durch Abseitsstehen und Stillesitzen geprägte Neutralitätspolitik hat jedoch später eine wesentliche Ergänzung durch die Maximen der **Solidarität und Disponibilität** erfahren. Die Schweiz zeigt sich damit bereit, Mitverantwortung zu übernehmen und Mitgestaltung auszuüben. Dies geschieht im Bewusstsein, dass moderne Aussenpolitik, mehr als dies in der Vergangenheit notwendig war, über die blosse Sicherung der Existenz des eigenen Staates hinausgehen muss und - im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten eines Kleinstaates - sich auf die Erhaltung einer friedlichen, gerechten und humanen Welt insgesamt auszurichten hat. Ausdruck dieser aktiveren, dynamischeren Politik ist unter anderem die verstärkte Bedeutung, die der Bundesrat der ausgreifenden Komponente unserer Friedens- und Sicherheitspolitik beimisst.

2. Herausforderungen der Neutralität

Verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts stellen Bedeutung und Wert der Neutralität in Frage:

1. Der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in Westeuropa hat ein Ende gefunden. Unsere Nachbarstaaten leben heute in einer friedlichen, demokratischen, marktwirtschaftlichen Gemeinschaft.

2. Die starke wirtschaftliche Verflechtung der neutralen Staaten mit der EG relativiert ihre Handlungsfreiheit ganz erheblich und stellt die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität in Frage.
3. Die Vermittlungs-, Stabilisierungs- und Friedensfunktion der Neutralen im Ost-West-Konflikt verliert wegen der Wandlungen in Ost- und Mitteleuropa an Wert. Je weniger sich die Staaten des Westens und Ostens in Antagonismus gegenüberstehen, je mehr ihr Verhältnis durch Kooperation geprägt ist, desto weniger wichtig werden die herkömmlichen Funktionen des Neutralen.
4. Die "egoistische" Komponente der Neutralität wird in einer Welt der solidarischen Kooperation teilweise nicht mehr verstanden. Während Neutralität im Ausland als Handlungsmaxime an Ansehen verliert, gewinnen die Grundsätze der solidarischen Mitverantwortung, Mitwirkung und Mitbestimmung in der Gestaltung internationaler Beziehungen an Gewicht.
5. Die Neutralität im klassischen Sinne steht in einem grundsätzlichen Widerspruch zu einem funktionierenden europäischen oder globalen System der kollektiven Sicherheit.
6. Das Neutralitätsrecht hat an Profil und Wirkungskraft verloren. Es ist auf das klassische Bild staatlicher Kriege des 19. Jahrhunderts ausgerichtet. Es wird nur von wenigen Staaten in Europa ernst genommen und gepflegt.

Diese und andere Entwicklungen berühren die künftige Stellung der Neutralen aufs Engste. Vor allem im Hinblick auf die fortschreitende westeuropäische Integration, die Veränderungen in Ost- und Mitteleuropa sowie das Erstarren des Sanktionensystems der Vereinten Nationen stellen sich grundsätz-

liche Fragen: Vermag die traditionelle Neutralität in Bezug auf diese Herausforderungen noch von Drittstaaten geschätzte Leistungen zu erbringen? Weshalb und wofür soll ein Staat in Europa noch neutral sein? Wieviel an Neutralität und zu welchem Preis kann er sich überhaupt noch leisten?

Der schweizerische Bundesrat widmet diesen Fragen grosse Aufmerksamkeit. Er hat einer Studiengruppe den Auftrag erteilt, bis Ende 1991 einen Bericht mit Schlussfolgerungen zur Frage des künftigen Stellenwertes der schweizerischen Neutralität für die Schweiz, für Europa und die Welt zu erstellen. Darin soll unter anderem auch das Verhältnis der Neutralität zu einem **europäischen Sicherheitssystem** eine Klärung erfahren.

3. Westeuropäische Integration

Der Abschluss eines EWR-Vertrages in der derzeit voraussehbaren Form und mit dem heute vorgesehenen Inhalt ist für die Schweiz neutralitätsrechtlich nicht relevant. Neutralitätspolitisch ist er insofern unbedenklich, als er der Schweiz keine Verpflichtungen auferlegt, die ihr im Kriegsfall die Einhaltung der aus dem Neutralitätsrecht fliessenden Pflichten verunmöglicht. Eine gewisse neutralitätspolitische Problematik besteht immerhin darin, dass der EWR eine institutionelle Einbindung der Schweiz und eine Verstärkung ihrer einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Wirtschaftspartner EG bewirkt.

Ein Beitritt der Schweiz zur EG wirft sowohl neutralitätsrechtliche (u.a. Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der EG) und neutralitätspolitische (u.a. politische und sicherheitspolitische Finalität der EG, Europäische Union) Probleme auf. Ob die Schweiz eine Mitgliedschaft in der EG mit ihrer Neutralität vereinbar hält, ist letztlich ein politisches Problem: Es geht um die politische Frage, ob die Gesamt-

interessen der Schweiz besser durch einen EG-Beitritt mit einer Neuinterpretation unserer Neutralität oder durch ein Abseitsstehen unter Beibehaltung der überkommenen, sehr strengen Neutralitätspolitik gewahrt werden können. Diese Frage des politischen Preises einer EG-Mitgliedschaft müssen letztlich das Schweizer Volk und die Stände beantworten.

4. Sicherheitspolitik

"In einem Europa, das nach der jahrzehntelangen **Ost-West-Konfrontation** immer stärker von der wachsenden Zahl demokratischer Rechtsstaaten geprägt wird, erhält die Neutralität einen veränderten Stellenwert. Die klassische Stabilisierungs- und Vermittlungsfunktion, die der Neutrale zwischen den Machtblöcken einnahm, tritt in den Hintergrund. Heute ist ihm aufgetragen, aktiv und initiativ am Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung mitzuwirken und bereit zu sein, neue sicherheitspolitische Funktionen zu übernehmen. Der Neutrale muss insbesondere den KSZE-Prozess fördern und mitgestalten, da die KSZE möglicherweise zum zentralen Pfeiler der künftigen europäischen Sicherheitsordnung werden wird.

Noch sind die Konturen einer solchen **Sicherheitsordnung** unscharf. Wenn die künftige Ausgestaltung Europas weiterhin aus einem Nebeneinander von Nationalstaaten mit nationalen Sicherheitspolitiken besteht, wird die Neutralität eine wertvolle Staatsmaxime bleiben. Sollten allerdings jene Bestrebungen an Bedeutung gewinnen, die einen europäischen Zusammenschluss nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf politischem und sicherheitspolitischem Gebiet zum Ziel haben, könnte sich dereinst auch für die Schweiz eine neue Standortbestimmung aufdrängen. Es ist nicht auszuschliessen, dass längerfristig sogar der Beitritt zu einem gesamt-europäischen System der kollektiven Sicherheit geprüft werden

muss. Dies könnte namentlich dann der Fall sein, wenn neue Bedrohungsformen aufträten, die eine rein nationalstaatliche Reaktion als nicht mehr sinnvoll erscheinen liessen." (vgl. Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates, S. 37, 56 f.)

Es ist möglich, dass dannzumal das Schweizervolk die Neutralität als eine Maxime erachten könnte, die die Bereitschaft zur politischen Mitwirkung in Europa behindert. Dies müsste Anlass zu einer grundlegenden Ueberprüfung der Neutralität sein. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Zeitpunkt für derartige Entscheidungen von ausserordentlicher politischer Tragweite noch nicht gekommen ist. Er geht davon aus, dass die künftige Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Westeuropa und den mittel- und osteuropäischen Staaten Aufschluss darüber geben werden, welchen Platz unser Land in einem neuen Europa einnehmen soll.

Zum heutigen Zeitpunkt hat unser Land jedoch keinen Grund, die bewährte sicherheitspolitische Maxime der dauernden und bewaffneten Neutralität aufzugeben. Es wird daher seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen weiterhin erfüllen.

5. Wirtschaftssanktionen der UNO

Parallel zur immer intensiveren internationalen Zusammenarbeit hat sich seit einiger Zeit auch in der schweizerischen Aussenpolitik und deren neutralitätspolitischen Komponente der Zug zur aktiven Kooperation und Mitwirkung innerhalb der Staatengemeinschaft verstärkt. Das Ergreifen von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak ist ein weiterer Schritt in dieser konsequent geführten Politik der Oeffnung und Mitwirkung bei einer umfassenden internationalen Kooperation. Dies bildet gewiss einen Markstein in der schweizerischen Neutralitäts-

geschichte, nicht aber eine Wende oder einen völligen Kurswechsel. Der Bundesrat hat auch in keiner Weise die Verhängung von Sanktionen in zukünftigen Fällen oder die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit einer Mitwirkung bei allfälligen Sanktionen der europäischen Gemeinschaft präjudiziert. Vielmehr hat der Bundesrat lediglich die kontinuierliche schweizerische Neutralitätspolitik in einem konkreten Fall zur Anwendung gebracht. Wenn sich in Zukunft in einem anderen Fall die Frage von Wirtschaftssanktionen stellt, so wird der Bundesrat in gleicher Weise unter Abwägung aller relevanter Gesichtspunkte (Schwere der Völkerrechtsverletzung, Einigkeit des UNO-Sicherheitsrates und der Staatengemeinschaft, Wirksamkeit der Sanktionen, aussenpolitische Interessen der Schweiz, rechtliche Verpflichtungen als ständig neutraler Staat) einen dem Einzelfall gerechten Entscheid über die Mitwirkung der Schweiz an Sanktionen fällen.

6. Militärische Sanktionen der UNO

Nach Ausbruch der Feindseligkeiten im Golf vom 16.1.1991 hat die Schweiz beschlossen, das Neutralitätsrecht weiterhin strikte einzuhalten und die im Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Diesen Bestimmungen entsprechend darf ein Neutraler einem Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen und insbesondere das Ueberfliegen mit Kampfflugzeugen oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen nicht gestatten. Daher hat der Bundesrat seiner langjährigen bewährten Praxis entsprechend derartige Ueberflüge untersagt. Hingegen gewährte die Schweiz für Flüge humanitärer Natur, wie etwa Transporte von

Verwundeten oder von Sanitätsmaterial, eine Ueberflugbewilligung.

Der Bundesrat verkennt nicht, dass das Vorgehen der Vereinten Nationen gegen den Irak ein erster, ermutigender Schritt zur Verwirklichung eines funktionierenden Systems der kollektiven Sicherheit darstellt. Im Hinblick auf zukünftige Fälle derartiger kollektiver Zwangsmassnahmen der UNO und auf die wiedererwachten Bestrebungen in Richtung eines Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen wird daher der Bundesrat die Frage der Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und militärischem Sanktionensystem der UNO einer umfassenden rechtlichen und politischen Prüfung unterziehen.

Oesterreich hat in diesem Bereich eine grundsätzlich andere Politik eingeschlagen als die Schweiz. Gemäss österreichischer Anschauung setzt das Eintreten von neutralitätsrechtlichen Pflichten das Bestehen eines Krieges oder einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Staaten voraus. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich um legale Gewalt gegen einen Rechtsbrecher und nicht um einen Krieg im völkerrechtlichen Sinne. Daher wird bei militärischen Massnahmen der UNO das Neutralitätsrecht nicht aktualisiert und den Neutralen treffen keine Neutralitätspflichten. Er darf gar an derartigen Sanktionen aktiv teilnehmen, wenn dies aufgrund der UNO-Charta notwendig wird.

Diese Haltung wird insbesondere bestimmt durch das österreichische Bestreben nach grösstmöglicher Solidarität mit der Staatengemeinschaft und seiner langjährigen Mitgliedschaft in der UNO (derzeit ist Oesterreich auch Mitglied des Sicherheitsrates).

Auf der Grundlage dieser Argumentation hat Oesterreich am 22.1.1991 eine Aenderung des Strafgesetzbuchs und des

Bundesgesetzes über die Ein-, und Durchfuhr von Kriegsmaterial in Kraft gesetzt. Danach ist die Durchfuhr von Kriegsmaterial erlaubt, wenn derartige Transporte in Erfüllung von Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates über militärische Massnahmen nach Kapitel VII der UNO-Charta erfolgen sollen. Im Bericht des Justizausschusses des Nationalrats wird dazu ausdrücklich festgestellt, dass unter militärischen Massnahmen nicht nur solche der Vereinten Nationen selbst, sondern auch Massnahmen zu verstehen sind, zu denen einzelne Mitgliedstaaten vom Sicherheitsrat ermächtigt werden (wie dies z.B. bei der Resolution 678 vom 29. November 1990 der Fall ist). Gestützt auf diese Novellierung des Kriegsmaterialgesetzes hat Oesterreich mehrere Transporte der Alliierten bewilligt.

Kopien:

- Frau Botschafterin M. Von Grünigen
- KT
- VDF
- BWE/BT
- MEF