

p.B.51.13.014-VDF/FK

Bern, 23. Oktober 1992

Zusammenfassender Vergleich der heutigen Neutralitätsauffassungen der Schweiz und Oesterreichs

Fazit:

Oesterreich und die Schweiz wollen der EG als neutrale Staaten beitreten,

- *wobei die Schweiz versucht, die Vorwirkungen des Neutralitätsrechts auf ein Minimum zu beschränken, und es gleichzeitig offenlässt, ob dieses Neutralitätsrecht dereinst in einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft noch seine Berechtigung hat*
- *während Oesterreich durch formalistische Argumente jeden Widerspruch zwischen Neutralitätsrecht und Unionsmitgliedschaft zum vornherein ausräumen möchte.*

(Schweden und Finnland hingegen sind offensichtlich versucht, ihre Neutralität bei einem EG-Beitritt aufzugeben. In Stockholm scheint man diesbezüglich weiter vorangeschritten zu sein als in Helsinki.)

1. Ueber die schweizerische Neutralitätsauffassung, siehe das Papier "Orientation générale du rapport sur la neutralité", insbesondere Ziffer 6.
2. **Oesterreich** sieht seine Neutralität durch den geplanten EG-Beitritt herausgefordert. Die Verwaltung bemüht sich derzeit darum, ein Grundsatzpapier zur Neutralität durch die Koalitionsregierung absegnen zu lassen. Nach dem Willen der Verwaltung soll dieses Papier klar und deutlich die Vereinbarkeit des EG-Beitritts mit dem Neutralitätsrecht zum Ausdruck bringen.

Oesterreich argumentiert folgendermassen: Voraussetzung für die Anwendung des Neutralitätsrechts ist das Vorliegen eines Krieges im rechtlichen Sinn. Solche Kriege sind seit 1945 selten geworden und haben "bewaffneten internationalen Konflikten" Platz gemacht. Dass bei diesen Konflikten das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung gelangte, ändert nichts an der Tatsache, dass es sich nicht um Kriege im engeren Sinne handelte und dass folglich die Voraussetzung für die Anwendung des Neutralitätsrechts nicht gegeben war. Militärische Sanktionen im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit bilden, sofern sie sich gegen ein Mitglied dieses Systems richten, keinen Krieg. Dies gilt nicht nur für globale, sondern selbst für regionale Sicherheitsstrukturen.



Obwohl diese Theorie eine Aktualisierung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen eines neutralen Staates praktisch ausschliesst (selbst bei der Auseinandersetzung zwischen Argentinien und dem Vereinigten Königreich um die Falkland-Inseln handelte es sich nach oesterreichischer Auffassung nicht um einen Krieg, sondern um einen internationalen bewaffneten Konflikt...), möchte Oesterreich als neutraler Staat der EG beitreten. Es betrachtet die Neutralität weiterhin als eine Verpflichtung, die es "im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat" (Art. 224 EWG-Vertrag), und folglich mit dem EG-Recht als vereinbar.

Einzelne Bestimmungen des Vertrages von Maastricht werden aus neutralitätsrechtlicher Sicht Anlass zu besonderen Verhandlungen mit der EG geben, nämlich:

- Artikel J.4. Ziffer 4: Keine Beeinträchtigung der besonderen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten ("Irland -Klausel")
- Artikel J.3., Ziff. 7: Besondere Schwierigkeiten bei der Durchführung gemeinsamer Aktionen
- Erklärung der WEU-Mitglieder über die Zusammenarbeit WEU/Europäische Union, Kapitel A: Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Aktionen durch die WEU auf Anfrage der Union.

3. Schwedens Neutralität liess sich bisher auf die Formel bringen: Verzicht auf Teilnahme an militärischen Bündnissen, um im Kriegsfall neutral bleiben zu können. Seit 1948 bezog die schwedische Regierung die Neutralität praktisch ausschliesslich auf den Ost/West-Konflikt und damit auf das europäische Umfeld. Das Neutralitätsrecht, wie im Haager Abkommen von 1907 festgehalten, ist weitgehend verkümmert. Es hat sich seither nicht mehr weiterentwickelt, auch nicht gewohnheitsrechtlich. Nimmt man es aber beim Buchstaben, so bleiben letztlich Widersprüche zwischen der Teilnahme eines neutralen Staates an Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft und seinen neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehen. Insofern wäre es ehrlicher, die Neutralität bei einem EG-Beitritt aufzugeben. Schwedens Ausgangsposition bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wird jedenfalls sein: Es bestehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen Schwedens, die es daran hindern könnten, sämtliche Pflichten eines Mitgliedstaates der EG bzw. der Europäischen Union zu erfüllen.

4. In Finnland geht die Diskussion inzwischen um die grundsätzliche Frage, ob die Neutralität als aussenpolitisches **Konzept** nicht überholt sei.

DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

p.B.15.51.Au.(15).-HEC/BCA

Berne, le 22 octobre 1992

Orientation générale du rapport sur la neutralité**1. Neutralität als wandelbares Mittel zur Interessenwahrung**

La neutralité n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service des intérêts du pays. Sa mise en oeuvre - voire même son maintien de principe - dépend des circonstances nationales et internationales.

2. Verminderte Bedeutung der Neutralität

Dans l'environnement actuel, la signification de la neutralité suisse est moins grande qu'autrefois. En effet:

- le risque d'une guerre en Europe occidentale est peu vraisemblable;
- en revanche, de nouveaux dangers sont apparus, contre lesquels la neutralité n'est pas d'un grand secours (terrorisme, migrations, problèmes de minorités, atteintes à l'environnement, chantage avec des armes de destruction massive, etc.);
- l'indépendance des Etats se relativise, en raison d'une interdépendance de fait toujours accrue;
- le droit de la neutralité est largement dépassé; il ne trouve pas application dans le cadre du système de sécurité collective des Nations Unies;
- la neutralité n'est pratiquement plus un facteur nécessaire de la cohésion nationale;
- la neutralité n'est plus un facteur déterminant pour la prestation de bons offices.

3. Doppelstrategie von Zusammenarbeit und Neutralität

Mais l'Europe est en pleine mutation et son avenir est encore tout à fait ouvert. Il se justifie que la Suisse adopte une double stratégie:

- a) Aussi longtemps qu'un système de sécurité n'est pas créé, qui assure à la Suisse une sécurité équivalente à celle résultant de la neutralité, notre pays doit s'en tenir à sa stratégie de la neutralité permanente.
- b) Par ailleurs, les Etats ressentent aujourd'hui un besoin toujours accru de coopération et d'intégration. Dans son propre intérêt et par solidarité, la Suisse doit participer de

façon très active à ce mouvement, en vue de faire face aux besoins et aux dangers communs.

4. Neutralität und Sicherheit

Compte tenu des développements technologiques, la question se pose de savoir si la Suisse sera encore longtemps en mesure d'assurer sa défense de manière autonome (notamment la défense de son espace aérien). Si tel ne devait pas être le cas, notre neutralité perdrait son fondement même.

Par ailleurs, les nouveaux dangers auxquels la Suisse est confrontée appellent une coopération avec les autres Etats menacés.

Finalement, il est dans l'intérêt de la Suisse de coopérer à la mise sur pied de nouvelles structures de sécurité en Europe et dans le monde.

5. Neutralität und Zwangsmassnahmen

Une participation de la Suisse à des sanctions décidées par l'ONU n'est pas contraire à sa neutralité. Les deux institutions servent la paix. Là où ses intérêts et ses devoirs de solidarité l'exigent, la Suisse doit participer aux sanctions économiques visant l'auteur d'une violation du droit international et qui sont appliquées par l'ensemble de la communauté des Etats. La Suisse ne doit pas non plus entraver (droit de passage ou de survol) les actions militaires entreprises par le Conseil de sécurité ou par des Etats agissant en son nom.

La situation serait analogue si devait s'instaurer un système régional (européen) de sécurité collective.

6. Neutralität und EG

Une appartenance à la CE se concilie avec le maintien de notre neutralité, aussi longtemps qu'un système de sécurité collective et de défense, à la définition duquel nous pourrions contribuer, n'est pas réalisé.

Dans le cadre de l'Union européenne (Maastricht), notre neutralité telle que nous la concevons aujourd'hui serait compatible avec la coordination et les actions communes envisagées au titre de la PESC. Inversement, la participation de la Suisse à la PESC, y

compris à d'éventuelles sanctions économiques contre un pays tiers, ne mettrait pas notre neutralité en cause: aujourd'hui déjà, nous nous associons comme tous les neutres à des sanctions de ce type, avec l'approbation générale. NB: l'Union politique n'implique aucune solidarité de défense entre Etats membres.

Mais à terme, la mise en place d'un système de sécurité collective ou de défense commune constitue, selon le traité de Maastricht, un objectif de l'Union européenne (elle pourrait être dans notre intérêt même). Notre neutralité deviendrait alors obsolète. Mais ni plus ni moins que tous les autres Etats membres, qu'ils soient neutres ou non, la Suisse s'engage en adhérant à l'Union européenne à négocier loyalement, le moment venu, dans le but d'établir une défense commune. Une telle négociation ne pourra aboutir que si elle garantit à tous les Etats membres, y compris la Suisse, une sécurité équivalente ou accrue. Tant que cet objectif ne sera pas atteint, aucun Etat membre n'aura lieu d'abandonner sa politique de défense nationale, ni la Suisse, en particulier, sa neutralité.

BAG 26. Okt. 92 18.

DIRECTION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

p.B.15.51.Au.157-HEC/BCA

Berne, le 23 octobre 1992

Note à la Division politique I

Visite d'Etat du Président autrichien, M. Thomas Klestil,
les 9 et 10 novembre 1992

Donnant suite à votre note du 12 octobre 1992, nous vous faisons parvenir en annexe, en dix-huit exemplaires, deux notes relatives aux sujets suivants:

- a) Orientation générale du rapport sur la neutralité;
- b) Zusammenfassender Vergleich des heutigen Neutralitätsauffassungen der Schweiz und Oesterreichs



(Held)

Copie avec annexes:

- Bureau de l'intégration
- KT
- GT
- VDF
- BT
- HAA
- HEC

BAG 26. Okt. 92 187