

p.B.51.13.014-VDF/FK

Bern, 4. Juni 1992

Notiz an Herrn Botschafter KrafftTreffen der Völkerrechts-Direktoren bzw. der Rechtsberater der vier neutralen Staaten in Bern

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Treffens¹, das am 2. Juni 1992 stattfand, lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1. Neutralität und EG-Beitritt

1.1. Die **Schweiz** unterrichtet über die verschiedenen Arbeiten, welche auf diesem Gebiet im Gang sind:

- Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität (Erläuterung der Schlussfolgerungen).
- 3. Integrationsbericht des Bundesrates (Neutralitätskapitel)
- Arbeitsgruppe Neutralität, deren Bericht Eingang in den umfassenden aussenpolitischen Bericht finden soll, welchen der Bundesrat dem Parlament Ende Jahr zu unterbreiten beabsichtigt.

1.2. Auch **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.

¹Teilnehmer: Botschafter Türk (Oesterreich), Botschafter Corell sowie Herr Bring (Schweden), Botschafter Grönberg (Finnland), Botschafter Krafft sowie der Unterzeichnende (Schweiz)



Botschafter Türk 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 i.e.S. 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 Türk's 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.

- 1.3. 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.
- 1.4. In Finnland geht die Diskussion inzwischen um die grundsätzliche Frage, ob die Neutralität als aussenpolitisches **Konzept** nicht überholt sei.
- 1.5. 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.

Oesterreich findet mit seinen formalistischen Ueberlegungen (es gibt keine Kriege mehr im Sinn des klassischen Völkerrechts, ergo aktualisiert sich das Neutralitätsrecht nicht) keine Gefolgschaft. Dasselbe gilt für seine Absicht, die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen als Anwendungsfall von Art. 224 EWG-Vertrag vorzubehalten, z.B. in Form einer "joint interpretation" der vier Neutralen bei einem EG-Beitritt. Die EG-Kommission hatte in ihrer Stellungnahme vom 31. 7. 1991 eine solche Interpretation von Art. 224 ausdrücklich abgelehnt.

2. Staatenanerkennung, Staatennachfolge

2.1. Anerkennung von Staaten

Uebereinstimmend vertreten die Teilnehmer die Auffassung, dass die Anknüpfung der Anerkennung eines Staates an die Einhaltung gewisser Bedingungen (Menschenrechte, Verpflichtungen auf die Helsinki-Schlussakte bzw. Charta von Paris, usw.) eine unerfreuliche Praxis darstellt. Besser wäre es, sich bei der Staatenanerkennung an die klassischen Voraussetzungen des Völkerrechts zu halten (Staatsgebiet, Staatsvolk, effektive Ausübung der Herrschaft) und politische Ueberlegungen erst bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen ins Spiel zu bringen. Die von der EG begonnene, von einigen EFTA-Staaten gehorsam übernommene Praxis führt zu einer Ungleichbehandlung der Staaten und damit zu Willkür.

2.2. Staatennachfolge

In dieser auf die Fälle Jugoslawien und Sowjetunion bezogenen Frage nimmt Oesterreich einen pointiert dogmatischen Standpunkt ein. In beiden Fällen, so seine Argumentation, haben wir es mit der Auflösung von Staaten zu tun. Folglich liegt Sukzession, nicht Kontinuität vor. Entsprechend gilt für die Nachfolge in völkerrechtliche Verträge der Grundsatz tabula rasa ("clean slate"). Diese dogmatische Haltung erfährt in der Praxis Wiens jedoch zwei Ausnahmen. Erstens hat es aus Gründen

der "internationalen Stabilität" Russland als Kontinuator der Sowjetunion anerkannt, dies aber nur in der Frage der UN-Mitgliedschaft, nicht jedoch hinsichtlich der Vertragsnachfolge. Zweitens betrachtet Wien die bestehenden Staatsverträge aus praktischen Gründen einstweilen als weiterhin anwendbar. Die formelle Weiterführung dieser Verträge hängt jedoch vom Abschluss eines Notenwechsels mit den Staatensukzessoren ab, Notenwechsel, der im Fall Oesterreichs der parlamentarischen Genehmigung bedarf. Die österreichische Botschaft in Belgrad, d.h. der Hauptstadt eines Staates, den Wien (noch) nicht anerkannt hat, gilt nach österreichischer Auffassung als "Kontaktpunkt", mit der klaren Anweisung, Kontakte mit den serbisch-montenegrischen Behörden nur auf dienstlicher, nicht aber auf politischer Ebene zu pflegen.

Finnland hat Russland als automatischen Nachfolgestaat der Sowjetunion i.S. der Kontinuität anerkannt und betrachtet die übrigen GUS-Staaten als Sukzessoren, wobei letztere im Fall Russlands die Kontinuität bestreiten. Helsinki überprüft aber alle mit der Sowjetunion abgeschlossenen Staatsverträge systematisch und ist nicht bereit, a priori alle Verträge auch mit Russland aufrechtzuerhalten (was gegen die Kontinuität spricht).

Schweden schliesslich betrachtet Russland als "main successor" der Sowjetunion. Verträge werden nach praktischen Gesichtspunkten weitergeführt, und zwar ohne Genehmigung durch die für den Abschluss von Staatsverträgen zuständigen Organe (was gegen die Sukzession spricht).

Fazit: Die Tendenz geht dahin, im Fall Russlands von Staatenkontinuität, in allen übrigen Fällen von Staatensukzession zu sprechen. Hinsichtlich der Nachfolge in völkerrechtliche Verträge gilt aber auch für Russland keine unbedingte Kontinuität. Andererseits werden die mit der Sowjetunion und mit Jugoslawien abgeschlossenen Verträge auch mit den Sukzessorstaaten unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit bis auf weiteres weitergeführt.

3. Diverse Fragen (pro memoria)

3.1 Friedliche Streitbeilegung

Die derzeitigen Diskussionen in der KSZE über ein rechtlich verbindliches Abkommen sind problematisch, weil sie die Grenzen zwischen Recht und Politik verwischen. Staaten wie die USA oder die Türkei werden kaum je ein verbindliches Abkommen unterzeichnen, weder im KSZE-Rahmen noch anderswo. Die Unterzeichnung eines solchen Abkommens durch nur einen Teil der KSZE-Teilnehmer würde aber der Sache einen schlechten Dienst erweisen und die KSZE (Konsensprinzip) aufsplintern.

3.3. Rassendiskriminierung

Die Schweiz informiert über den geplanten Beitritt zum Uebereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Von Schweden ist zu erfahren, dass es sich wiederholt vor dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung gegen den Vorwurf zur Wehr setzen musste, mit der von ihm zugunsten nordischer Arbeitsnehmer praktizierten Arbeitsmarktpreferenz gegen das im Uebereinkommen festgehaltene Recht auf Arbeit zu verstossen.

3.4. Europarat

Schweden und Finnland wenden sich gegen die von der Schweiz und Oesterreich unterstützte Idee, die Menschenrechtskommission und den Gerichtshof zusammenzulegen. Die Begründung für ihre ablehnende Haltung:

- Eine Fusion würde die Behandlung der Staatsbeschwerden verunmöglichen.
- Die Menschenrechtskonvention sei zu jung (sic), um in dieser wichtigen institutionellen Frage geändert zu werden.
- Die Arbeitslast einer einzigen Instanz wäre besonders nach der jüngsten Erweiterung der Ratsmitglieder zu gross.

3.5. Kodifikation des Völkerrechts

Ueber die Arbeiten in der Sechsten Kommission äussern sich Schweden und Oesterreich kritisch. Aufwand und Ertrag stehen in keinem vernünftigen Verhältnis. Auch die Internationale Rechtskommission kocht auf kleinem Feuer. Sind wir an die Grenzen der Kodifikation von Völkerrecht gestossen?

En passant: Die internationale Konferenz über Menschenrechte wird im Juni 1993 in Wien stattfinden. Die Konferenz über die Immunität von Staaten ist für 1994 vorgesehen.

3.6. Humanitäres Völkerrecht

Oesterreich bemängelt die weiterhin ungenügende Zahl von Mitgliedern der Genfer Konventionen bzw. der beiden Zusatzprotokolle. Gibt es Möglichkeiten, so lautet seine Frage, ihnen durch gewohnheitsrechtliche Entwicklungen zu universeller Geltung zu verhelfen?

3.7. Seerecht

Noch immer ist ungewiss, wann die Konvention in Kraft treten wird. Um die 54 Staaten sollen bis heute ratifiziert haben, die Zahl von 60 ist also kurzfristig ausser Reichweite. Was das Kapitel 11 betrifft, so sollen Vorschläge bestehen, mit Hilfe eines Protokolls dessen Akzeptanz zu erleichtern.



F. von Däniken

Kopie:

- GT
- CAF
- HEC

Kopie an:

- Botschafter B. Spinner
- Staatssekretär J. Kellenberger
- Botschafter J. Staehelin
- Botschafter F. Nordmann
- Botschaften in
 - Wien
 - Stockholm
 - Helsinki