

93.098

Bericht zur Neutralität

Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993

1	Grundlagen der schweizerischen Neutralität.....	5
11	Dauernde und bewaffnete Neutralität	5
12	Neutralität als wandelbares Mittel zur Interessenwahrung.....	5
13	Neutralitätsrecht	6
14	Innenpolitische Funktionen der Neutralität	8
15	Eine den Frieden mitgestaltende Neutralität.....	9
2	Strategie von Neutralität und Partizipation	10
21	Veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage.....	10
22	Beibehaltung der Neutralität.....	11
23	Schwergewicht auf Partizipation jenseits der Neutralität.....	12
3	Neutralität und Sicherheit	12
31	Einschränkung der staatlichen Unabhängigkeit	12
32	Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit	13
33	Schutz vor neuen Gefahren	14
34	Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen.....	15
4	Neutralität und Zwangsmassnahmen.....	16
41	Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen.....	16
411	Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen und die bisherige Praxis der Schweiz.....	16
412	Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem.....	18
413	Handlungsspielraum der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO.....	19
42	Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen	20
5	Neutralität und Europäische Union (EU)	21
51	Zur aussen- und sicherheitspolitischen Dimension der EU	22
52	Aufrechterhaltung der Neutralität bei einem EU-Beitritt	23
53	Vereinbarkeit von Neutralität und EU-Mitgliedschaft	23
531	"Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik" und Neutralität.....	24
532	Wirtschaftssanktionen der EU.....	25
533	Verteidigungspolitische Finalität und Neutralität	25
534	Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität bei, einer EU-Mitgliedschaft	25
6	Schlussfolgerungen.....	26
61	Aufrechterhaltung der dauernden, bewaffneten Neutralität	26
62	Den Frieden mitgestaltende Neutralität.....	27
63	Aktive Aussenpolitik der Solidarität und Partizipation jenseits der Neutralität	27
64	Teilnahme an Zwangsmassnahmen	28
65	Neutralität kein Hindernis für Beitritt zur Europäischen Union	28
66	Strategie von Partizipation und Neutralität	29

Einleitung

Verschiedene parlamentarische Vorstösse nahmen seit 1989 das Thema Neutralität auf und forderten vom Bundesrat eine umfassende Berichterstattung darüber. Der vorliegende Bericht will diesen Begehren nachkommen und aus der Sicht des Bundesrates in umfassender Weise die dauernde Neutralität im gegenwärtigen aussenpolitischen Umfeld situieren.

In der Geschichte unseres Landes war die Neutralität nie ein starres Institut, sondern ein flexibles Instrument zur Interessenwahrung. Bedeutung und Inhalt der Neutralität waren immer abhängig vom aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld. Dieses hat seit 1989 grundlegende Veränderungen erfahren. Mit den epochalen Umwälzungen im östlichen Europa fand der "Kalte Krieg" und die damit verbundene Konfrontation zweier unterschiedlicher Lager ein Ende. Dies hatte für die gesamte politische Ordnung Europas und der Welt weitreichende Folgen. Einerseits eröffnen sich Möglichkeiten für ein friedliches, vereintes Europa in Freiheit; es 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 Entwicklungen beeinflussen auch die Stellung der Schweiz und haben Auswirkungen auf ihre dauernde Neutralität. Der Bundesrat hat während der europäischen Zeitenwende die Lage laufend analysiert und seine Politik an die neuen Verhältnisse angepasst.

1991 hat er zudem eine Studiengruppe mit einer vertieften Analyse der verschiedenen mit der Neutralität verbundenen Aspekte beauftragt. Diese Studiengruppe hat ihre Erkenntnisse im März 1992 unter dem Titel "Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel" veröffentlicht. Sie bilden nach Ansicht des Bundesrates eine gute Grundlage für eine sachliche Diskussion der Neutralitätsfragen in der Schweiz.

Der Bundesrat ist der Ueberzeugung, dass die Neutralität in der gegenwärtigen Phase des Uebergangs und der Ungewissheit weiterhin ein zweckmässiges Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik bildet und für die Wahrung unserer nationalen Interessen dienlich ist. Die mit der neutralen Haltung verbundene Verpflichtung zur Nichtkriegführung und zu einer rein defensiv ausgerichteten Verteidigungsdoktrin steht im Einklang mit den Grundsätzen der internationalen Staatengemeinschaft.

Die Schweiz wird sich deshalb auch künftig an die völkerrechtlichen Pflichten der Neutralen halten, die das Verhalten im Kriegsfall regeln und die in den Haager Konventionen von 1907 festgelegt sind. Diese Konventionen sind zwar in verschiedener Hinsicht veraltet und den militärischen Umständen des ausgehenden 20. Jahrhunderts nicht mehr angepasst, sie haben aber in den Grundzügen nach wie vor Gültigkeit. Die erst später entstandenen sogenannten Vorwirkungen der Neutralität sind dagegen vom jeweiligen aussenpolitischen Umfeld abhängig.

Jenseits der völkerrechtlich festgelegten Pflichten genießt der Neutrale einen grossen politischen Handlungsspielraum. Der Bundesrat hält eine Anpassung der Neutralitätspolitik an die heutigen Verhältnisse für notwendig. Er legt indessen Wert darauf, dass diese nicht zur Opportunitätspolitik wird, sondern sich auch weiterhin durch die Stetigkeit und Berechenbarkeit auszeichnet die ihr in der Vergangenheit internationalen Respekt gesichert haben.

Deshalb legt der Bundesrat im vorliegenden Bericht dar, wie er die Neutralitätspolitik künftig zu handhaben gedenkt, dies vor allem im Hinblick auf drei Bereiche:

Erstens erörtert der Bericht den Handlungsspielraum im Bereich der Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit. Er hält fest dass die frei gewählte Verpflichtung zur Neutralität unser Land nicht daran hindern darf, die für seine Verteidigung nötigen Vorkehren zur Abwehr neuer Bedrohungen zu treffen, gegen die man sich nur mit internationaler Zusammenarbeit schützen kann. Allerdings ist sicherzustellen, dass der Neutrale dabei keine Verpflichtungen eingeht, die ihn dem Risiko aussetzen, in einen Konflikt hineingezogen zu werden. Er muss die Freiheit wahren, jederzeit in völliger politischer und militärischer Unabhängigkeit über die von ihm als notwendig erachteten Massnahmen entscheiden zu können. Damit bleibt sein Verhalten als Neutraler berechenbar.

Zweitens steckt der Bericht den Rahmen ab für das Verhalten der Schweiz gegenüber multilateralen Sanktionen, insbesondere der Vereinten Nationen. Der Bericht legt dar, dass Neutralität und Teilnahme an kollektiven Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft gegen einen Friedens- und Rechtsbrecher miteinander vereinbar sind.

Drittens zeigt der Bericht den Handlungsspielraum der neutralen Schweiz im Hinblick auf eine allfällige Integration in die Europäische Union (EU) auf. Er hält fest, dass die Neutralität mit einem Beitritt zur heutigen EU vereinbar wäre. Gleichzeitig wird aber auch dargelegt, dass je nach Weiterentwicklung der EU diese Frage dereinst neu beurteilt werden müsste.

Der Bundesrat hat soweit sich dies durch die äusseren Umstände aufdrängte eine Neuausrichtung der schweizerischen Neutralitätspolitik in verschiedener Hinsicht bereits in die Wege geleitet. Anschauliches Beispiel hierfür bildet die solidarische Haltung der Schweiz bei der Verhängung von Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen. Diese Neuausrichtung fand in Parlament und Volk breite Unterstützung und stiess auch im Ausland auf ein positives Echo. Der Bundesrat beabsichtigt, kontinuierlich auf diesem Wege weiterzufahren, denn dies gewährleistet einerseits eine optimale Wahrung unserer nationalen Interessen und ermöglicht andererseits zugleich internationale Zusammenarbeit, wo es um die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und die Erhaltung von Frieden und Wohlfahrt geht. Voraussetzung dafür ist ein Neutralitätsverständnis, das den völkerrechtlichen und politischen Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts Rechnung trägt. Angesichts der sehr stark im Fluss stehenden Entwicklung unseres aussenpolitischen Umfelds muss es sich der Bundesrat im Sinne einer verantwortlichen Staatsführung vorbehalten, zu einem späteren Zeitpunkt eine erneute Standortbestimmung vorzunehmen.

1 Grundlagen der schweizerischen Neutralität

11 Dauernde und bewaffnete Neutralität

Neutralität ist ein vielschichtiges Konzept des Völkerrechts und der Politik, das unter den besonderen Machtkonstellationen des 18. und 19. Jahrhunderts zum Bestandteil der juristischen und politischen Ordnung geworden ist. Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität im Völkerrecht die **Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten**.

Die Neutralität ist eng mit der Geschichte der Eidgenossenschaft verbunden und hat deren Schicksal während Jahrhunderten mitgeprägt. Die "**Nichteinmischung in fremde Händel**" war seit dem 16. Jahrhundert für die Eidgenossenschaft die zweckmässige sicherheits- und aussenpolitische Haltung, um zwischen den sich bekämpfenden europäischen Grossmächten als eigenständiger Staat überleben zu können. Zugleich bildete sie eine innenpolitische Notwendigkeit in einem von vielfachen Interessen- und Glaubensgegensätzen zwischen den einzelnen Gliedern geprägten Staatenbund. Die sich aus dieser Haltung nach und nach entwickelnde dauernde Neutralität wurde 1815 von den damaligen Grossmächten anerkannt; diese erklärten, dass die "Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss in dem wahren Interesse der Politik ganz Europas liegen"¹. In der Folge trug die dauernde Neutralität neben anderen Elementen dazu bei, dass das Staatsschiff Schweiz den oft hohen und rauhen Wellengang des 19. und 20. Jahrhunderts und vor allem die Stürme der zwei Weltkriege überstehen konnte. Dies hat dazu geführt, dass die Neutralität nach wie vor tief im Bewusstsein vieler Schweizer verwurzelt ist.

Zwei Merkmale kennzeichnen die bisherige schweizerische Neutralität. Zum einen handelt es sich um eine **dauernde** Neutralität, d. h. die Schweiz verpflichtet sich, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen möge, neutral zu bleiben. Zum ändern ist es eine **bewaffnete** Neutralität, d. h. die Schweiz ist entschlossen, ihre Unabhängigkeit gegen jeden Angreifer militärisch mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen und neutralitätswidrige Handlungen kriegführender Staaten auf ihrem Gebiet zu verhindern.

12 Neutralität als wandelbares Mittel zur Interessenwahrung

Die Neutralität ist eine zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Historisch und verfassungsrechtlich war die Neutralität aber nie ein Ziel unseres Staatswesens an sich, sondern eines unter mehreren **Mitteln** zur Verwirklichung der eigentlichen zentralen Ziele, nämlich insbesondere der Aufrechterhaltung einer möglichst grossen staatlichen Unabhängigkeit. Daher ist die Neutralität auch bewusst nicht im Zweckartikel der Schweizerischen Bundesverfassung verankert². Sie erscheint nur unter den Kompetenzen der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 6 BV) und des Bundesrates (Art. 102 Ziff. 9 BV) in der Verfassung; beide Organe werden mit der "Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" beauftragt.

Völkerrechtlich ist die Schweiz durchaus berechtigt, ihre Neutralität **einseitig** aufzugeben. Die Eidgenossenschaft hat historisch gesehen den völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität selbst gewählt. Sie hat bei vielfachen Gelegenheiten ihren Willen zur Neutralität bekundet, hat aber nie eine völkerrechtliche Verpflichtung zur dauernden Neutralität übernommen oder anerkannt. Daher besteht für die Schweiz keine Pflicht, diesen Status für alle Zukunft aufrechtzuerhalten. Ebenso kann die Schweiz auch das

¹ Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815.

² Die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 hatte es eindeutig abgelehnt, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen mit der Begründung, die "Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dermalen angemessen 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" (Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, anlässlich der Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, IV. Teil, S. 51).

Recht für sich in Anspruch nehmen, ihre Neutralität gewandelten Verhältnissen anzupassen und neu zu umschreiben. Ihr steht in diesem Bereich ein weiter Gestaltungsspielraum offen.

Die Neutralität war denn auch in der Geschichte unseres Landes nicht ein starres, ein für allemal fixiertes Institut. Vielmehr hat die Schweiz das Instrument der Neutralität immer wieder flexibel den internationalen Notwendigkeiten und den eigenen Interessen angepasst. Epochen des aktiven aussenpolitischen Engagements und der internationalen Partizipation wechselten ab mit solchen der aussenpolitischen Passivität und der Konzentration auf die Innenpolitik. Auch die Praxis der Schweiz in neutralitätsrelevanten Fragen hat, sich den Erfordernissen der Zeit und den jeweiligen schweizerischen Interessen entsprechend gewandelt. So gingen einzelne Orte der Eidgenossenschaft vom 16. bis ins 19. Jahrhundert Defensivbündnisse mit anderen Mächten ein, stellten diesen Soldtruppen zur Verfügung oder gewährten fremden Truppen Durchmarschrechte. 1817 trat die Schweiz trotz ihrer Neutralität unter dem Druck der geeinten Grossmächte der Heiligen Allianz bei. 1920 wurde die Schweiz Mitglied des Völkerbunds und verpflichtete sich an dessen wirtschaftlichen, nicht aber den militärischen Zwangsmassnahmen teilzunehmen. 1938 gab sie diese Haltung wiederum auf.

Während des Ersten und des Zweiten Weltkrieges gelang es der Schweiz trotz vielfacher Pressuren ihre Neutralität aufrechtzuerhalten. Im scharfen Handelskrieg zwischen den Kriegführenden musste sie aber gewisse Zugeständnisse machen. Nach 1945 handhabte die Schweiz unter dem Eindruck des Kalten Krieges ihre Neutralität im Vergleich zu anderen neutralen Staaten sehr strikt und eng. So verzichtete sie unter Hinweis auf ihre Neutralität vorerst auf den Beitritt zu internationalen Organisationen mit politischem Charakter, wie z.B. dem Europarat. Ausdruck fand diese selbstgewählte vorsichtige Aussenpolitik in Leitsätzen des Eidgenössischen Politischen Departements von 1954³. Diese sehr strikt formulierten, den Zeitgeist des Kalten Krieges widerspiegelnden Leitsätze wurden fälschlicherweise oft als "offizielle oder traditionelle Konzeption der schweizerischen Neutralität" bezeichnet. In der Tat sind diese Leitsätze aber weder auf der Stufe des Bundesrates noch gar der Bundesversammlung beschlossen worden und haben daher keine Verbindlichkeit.

Den vielfachen historischen Veränderungen, denen Inhalt und Tragweite der schweizerischen Neutralität unterworfen waren, sowie ihrer rein dienenden, instrumentalen Funktion müssen wir uns - ähnlich wie frühere Generationen - bei der Diskussion um unsere Aussen- und Sicherheitspolitik wieder bewusst werden. Die Neutralität darf nicht ein unantastbares Dogma sein. Die Änderungen in unserer Umgebung und im aussenpolitischen Verhalten anderer Staaten haben - ob wir das wollen oder nicht - Rückwirkungen auf unsere aussenpolitischen Zielsetzungen und den Stellenwert der Neutralität. Je nach aussenpolitischer Situation ist die schweizerische Neutralität mehr oder weniger relevant. Die Neutralität muss eine Funktion haben und zwar nicht nur für den neutralen Staat selbst sondern ebenso für andere Staaten. Die schweizerische Neutralität muss auch im Interesse des Auslandes liegen. Historisch erwies sich die schweizerische Neutralität unter anderem auch deshalb erfolgreich, weil sie der internationalen Lage angepasst wurde, im Interesse anderer Staaten lag und **berechenbar** war. Daher muss die Neutralität von Zeit zu Zeit auf ihre Zweckmässigkeit als Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik hin geprüft und allenfalls an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Die Neutralität soll solange ein aussen- und sicherheitspolitisches Instrument bleiben, als sie **besser als andere Konzepte** zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist aber weder hinsichtlich ihres Inhalts noch ihrer Dauer unveränderbar.

13 Neutralitätsrecht

Die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg sind durch das Neutralitätsrecht geregelt. Es hat sich im 19. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich entwickelt und wurde an der zweiten Haager Friedenskonferenz in zwei Abkommen vom 18. Oktober 1907 teilweise kodifiziert nämlich im

³ Vgl. Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9 ff. (Zusammenfassung der herrschenden Lehre in Leitsätzen).

- V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21) sowie im
- XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22)⁴.

Dieses Neutralitätsrecht räumt dem Neutralen eine Reihe von Rechten ein. So ist den Kriegführenden jeder Angriff auf das neutrale Staatsgebiet verboten. Sie dürfen keine Truppen, Munitions- oder Verpflegungstransporte durch das Gebiet einer neutralen Macht führen. Ferner steht dem Neutralen das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr und auf unbehinderten privaten Handel zu Land und zur See mit allen Staaten, auch den kriegführenden zu. Auf der anderen Seite auferlegt das Neutralitätsrecht dem Neutralen auch Pflichten. So darf er selbst nicht direkt an Kriegen teilnehmen und kriegführenden Staaten weder mit Streitkräften noch Waffen beistehen. Er darf den Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen, weder als Operationsbasis noch zum Durchmarsch oder heute zum Ueberfliegen. Ihm obliegt die Pflicht mittels einer ausreichend bewaffneten Armee die Unverletzlichkeit seines Territoriums sicherzustellen. Darüber hinaus enthält das Neutralitätsrecht keine verpflichtenden Auflagen, welche die Aussenpolitik eines neutralen Staates begrenzen. Es regelt die Stellung des dauernd Neutralen in Friedenszeiten nicht. Insbesondere ist nach traditioneller Praxis und Rechtsanschauung dem Neutralen nicht verwehrt mit militärischen Stellen anderer Staaten gemeinsame Abwehrmassnahmen vorzubereiten. Das Neutralitätsrecht auferlegt dem dauernd Neutralen auch keine Pflicht zur politischen, ideologischen oder wirtschaftlichen Neutralität.

Wenn die Schweiz als dauernd neutraler Staat mehr tut als das Neutralitätsrecht verlangt so handelt sie nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Sie führt eine Neutralitätspolitik, die ihre 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 der Schweiz ein **grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet sie in ihrer politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Die Neutralität ist nicht ein alles aussenpolitisches 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. Unverbrüchlicher Grundgedanke der Neutralität ist die **militärische Nichtteilnahme** eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten.

In diesem Zusammenhang gilt es ferner zu berücksichtigen, dass das Neutralitätsrecht seit seiner Modifikation im Jahre 1907 nie mehr erneuert wurde. Es hat an Profil und Wirkungskraft verloren, ist in vielerlei Hinsicht lückenhaft und den heutigen Gegebenheiten nicht mehr angepasst. Mehrere **Ursachen** sind dafür verantwortlich.

Gemäss Völkerrecht, wie es bis zum Ersten Weltkrieg in Geltung stand, hatte im Falle eines Krieges jeder Staat nur die Wahl, als kriegführende Partei am Konflikt teilzunehmen oder neutral zu bleiben und sich ans Neutralitätsrecht zu halten. Ein dritter Weg stand ihm nicht offen. Seit dem Ersten Weltkrieg ist die Neutralität im Krieg anderer Staaten lediglich eine unter mehreren Verhaltensweisen geworden, die nur noch selten von einer Regierung gewählt wird. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die dem Neutralitätsrecht zugrundeliegende Sicht des Krieges als eines normalen, durchaus legitimen Mittels zur Durchsetzung der eigenen Politik oder zur Streitaustragung wegen der Evolution des Friedensvölkerrechts unhaltbar wurde. Durch den Völkerbunds- und den Briand-Kelloggakt, später durch die Charta der Vereinten

⁴ Für die Schweiz traten beide Abkommen am 11. Juli 1910 in Kraft. Ferner enthalten andere Abkommen, wie insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949 über den Schutz der Kriegsgesopfer (SR 0.518.12/.23/.42/.51), vereinzelte Bestimmungen über neutrale Staaten.

Nationen wurde die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten ausser im Falle der Selbstverteidigung verboten. Zugleich wurde das Recht der Staaten anerkannt, einem Land, welches Opfer einer Aggression geworden ist, Hilfe zu leisten. Damit wurde in einem Krieg zwischen anderen Staaten jede Haltung von voller Kriegsteilnahme bis Neutralität möglich. Die Neutralität war nicht mehr die einzig mögliche Alternative zur Kriegsteilnahme, sondern bloss eine unter mehreren Optionen⁵.

Im weiteren hat das Neutralitätsrecht an Bedeutung verloren, weil es den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nur mehr ungenügend entspricht. Infolge seiner Ausrichtung auf das klassische Bild europäischer Kriege des 19. Jahrhunderts, d. h. offener, begrenzter, mit konventionellen Waffen geführter Kampfhandlungen unter weitestgehender Ausklammerung der wirtschaftlichen und ideologischen Kriegsführung, ist es in vielerlei Hinsicht überholt. Es enthält keine explizite Regelung für den Luftkrieg. Es trägt dem Umstand kaum Rechnung, dass der moderne Krieg eine Totalisierung erfahren und die wirtschaftliche Kriegsführung zu einem entscheidenden Faktor geworden ist. So wurde z.B. im scharfen Handelskrieg während des Ersten und Zweiten Weltkriegs von den Kriegführenden das im Neutralitätsrecht niedergelegte Recht auf freien Wirtschaftsverkehr der Neutralen wenig beachtet und die Schweiz musste wegen der Zwangslage in handelspolitischer Hinsicht mannigfache Konzessionen eingehen.

Das Neutralitätsrecht nimmt auch keine Rücksicht auf Zwangsmassnahmen, die eine auf dem kollektiven Sicherheitssystem beruhende Staatengemeinschaft, z.B. die Vereinten Nationen, gegen einen Rechtsbrecher durchführen. Des weiteren ist es ausschliesslich auf zwischenstaatliche Kriege zugeschnitten. An der grossen Mehrheit der bewaffneten Konflikte seit 1945, insbesondere den Befreiungs- und Bürgerkriegen, waren aber nichtstaatliche Parteien beteiligt, so dass das Neutralitätsrecht keine Hilfe bot. Das Neutralitätsrecht gibt im weiteren keine Antworten auf neuere Formen und Akteure von Gewalt, wie z.B. indirekte Kriegsführung, Subversion, wirtschaftliche und politische Erpressung, Terrorismus.

14 Innenpolitische Funktionen der Neutralität

Historisch gesehen haben innenpolitische Gründe zur Entstehung der schweizerischen Neutralität beigetragen und ihr eine ursprüngliche Rechtfertigung gegeben. In der durch vielfache Interessen-, Konfessions-, Sprach- und Kulturgegensätze geprägten Eidgenossenschaft schützte eine Politik des Stillsitzens und der aussenpolitischen Enthaltensamkeit vor Spaltung und Auflösung. Die Neutralität besass eine stabilisierende, einheitsstiftende, integrierende Friedensfunktion.

Diese innenpolitischen Begründungsfaktoren der schweizerischen Neutralität haben mittlerweile an Bedeutung eingebüsst. Die konfliktträchtige konfessionelle Spaltung der Schweiz ist überwunden. Die aussenpolitischen Interessengegensätze zwischen den einzelnen Kantonen wurden mit der Konsolidierung des Bundesstaates im letzten Jahrhundert in vielen Teilen eingebunden. Die sprachlich-kulturellen Unterschiede in unserem Land haben angesichts des langen Bestehens der Willensnation Schweiz und des freundschaftlichen Ausgleichs unserer Nachbarstaaten seit dem Zweiten Weltkrieg an Schärfe eingebüsst. Trotzdem ist die Neutralität auch heute tief im Bewusstsein vieler Schweizer verwurzelt.

Neutralität und Innenpolitik standen noch in anderer Weise in engem Zusammenhang. Die Neutralität bildete während Jahrhunderten ein Schutzschild, das es der Eidgenossenschaft ermöglichte, aussenpolitisch weitgehende Abstinenz zu üben, ihr Interesse fast ausschliesslich der Innenpolitik zuzuwenden und eine einzigartige Staatsstruktur mit mannigfachen Besonderheiten auszubilden. Indirekt trug die Neutralität so zum Auf- und Ausbau der direkten Demokratie, des Föderalismus, des Wohlstandes und der auf dem Milizprinzip beruhenden Verteidigungsarmee bei. Die Ausbildung dieser Errungenschaften wurde dadurch gefördert, dass

⁵ Um diese Zwischenstufen zu erfassen, spricht das Völkerrecht daher jetzt von "neutralen und anderen am Konflikt nicht beteiligten Staaten". Vgl. Zusatzprotokoll I vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte (SR 0.518.521).

sich die Schweiz dank des "Nichteinmischens in fremde Händel", fast ausschliesslich auf sich selber konzentrieren konnte und nicht gezwungen war, ihre Kräfte zentral gebündelt in aussenpolitischen Kontroversen einzusetzen. Die Neutralität ermöglichte das Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für das Entstehen des "**Sonderfalles Schweiz**".

Im Gegensatz zu früheren Zeiten ist die Schweiz heute von lauter friedlichen Nachbarstaaten umgeben, die wie sie die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur nicht mehr bedrohen. In zunehmendem Masse bekennt sich auch Mittel- und Osteuropa zu diesen Grundprinzipien. Die Schweiz hebt sich nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausforderung von ihren Nachbarn ab. In einem solchen Umfeld verliert die Neutralität für die Bewahrung einer innenpolitischen Sonderstellung an Bedeutung. Es gilt nicht zu vergessen, dass die Schweiz bei allen Besonderheiten sehr viel mit ihren Nachbarn gemeinsam hat. Sie ist von ihrer Geographie, Geschichte, Kultur und Wirtschaft her ein eminent **europäisches Land**. Mit diesem Europa ist sie gestern, heute und morgen aufs engste verflochten und verbunden.

15 Eine den Frieden mitgestaltende Neutralität

Die dauernde Neutralität ist in erster Linie ein Mittel der nationalen Sicherheitspolitik. Mit ihrer Hilfe soll die Sicherheit unseres Landes und seiner Bewohner gewährleistet werden. Neben dieser eigennützigen Komponente erfüllt die Neutralität aber auch für unsere Nachbarn eine wertvolle sicherheitspolitische Funktion. Ein verlässlicher Neutraler bringt Berechenbarkeit und Stabilität; er bedroht niemanden. Die ständige bewaffnete Neutralität der Schweiz hatte seit jeher eine **friedenspolitische Funktion** in Europa. Die militärische Sicherung des strategisch wichtigen schweizerischen Territoriums durch eine starke, aber strukturell nur zur Verteidigung des Landes fähige Milizarmee, die Bereitschaft, ausser für die Selbstverteidigung einseitig auf den Krieg und jede Aggression als Mittel der Interessenverfolgung zu verzichten und die Berechenbarkeit der schweizerischen Aussenpolitik sind alleine für sich genommen schon stabilitäts- und friedensfördernd. Neben dieser eher passiven friedenspolitischen Funktion der schweizerischen Neutralität leistet die Schweiz in der Form ihrer **Guten Dienste** aber seit langem auch einen aktiven Friedensbeitrag, der ihrer Neutralität zugleich eine gewisse universelle Funktion verleiht. Gute Dienste in der einen und anderen Form wurden durch Schweizer seit dem Mittelalter vorerst in inner-, dann aber auch in aussereidgenössischen Konflikten geleistet. Sie sind zu einem im Ausland geschätzten Teil der schweizerischen Aussenpolitik geworden. Sie geben dem Interesse und dem Einsatz der Schweiz für den Frieden zwischen anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft und ihrem Willen zur Solidarität, zur Mitverantwortung und zur Mitwirkung Ausdruck.

Die Neutralität der Schweiz begünstigt ihre Dienstleistungsfunktion. Die Empfänger von Guten Diensten haben eine gewisse Präferenz für Staaten, die im betreffenden Konflikt Gewähr für Unparteilichkeit bieten und am Ausgang kein unmittelbares, eigenes, nationales Interesse besitzen. Daher ist die Schweiz mitunter in einer günstigeren Position, um anderen Staaten bei der Ueberbrückung ihrer Differenzen und der Lösung ihrer Konflikte zu helfen. Allerdings kann sich die Neutralität auf friedenspolitischen Gebiet auch als Hindernis erweisen, weil die Schweiz wegen ihrer Neutralität die Übernahme politisch heikler Vermittlungsaufgaben traditionell ausschliesst. Auch andere nicht neutrale oder nicht ständig neutrale Staaten, ja sogar Grossmächte, können Gute Dienste leisten. Andere Staaten bieten denn auch mehr und mehr Gute Dienste an und haben sich dabei als erfolgreich erwiesen. Gute Dienste sind keine Exklusivität der neutralen Schweiz.

Insgesamt gesehen vermindern sich die Anfragen zur Leistung Guter Dienste an die Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Dafür sind mehrere Gründe massgebend. Zum ersten wird heute bei der Vergabe Guter Dienste weit weniger Gewicht auf die Neutralität gelegt; andere, vor allem politische Faktoren spielen mehr und mehr eine entscheidende Rolle. Zum zweiten hat sich ein grosser Teil der Konflikte ausserhalb

Europas und zwischen Staaten abspielt, die keine Dienstleistungen von Europäern in Anspruch nehmen wollen. Der wichtigste Grund liegt aber dann, dass zunehmend internationale Organisationen für Gute Dienste, Vermittlungen und andere konfliktabbauende Massnahmen hinzugezogen werden. Dabei nehmen die Vereinten Nationen und deren Generalsekretär eine Vorrangstellung ein, v.a. mit ihren friedenserhaltenden Aktionen, wie Wahlbeobachter, Waffenstillstandsbeobachter, Blauhelme, Untersuchungskommissionen. Aber auch regionale Einrichtungen, wie die KSZE, die Europäische Union (EU) oder die Arabische Liga, werden mehr und mehr für Dienstleistungsfunktionen herangezogen.

Weil die herkömmlichen Guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat zum Teil an Bedeutung verlieren, hält der Bundesrat eine Fortentwicklung und Ausdehnung der schweizerischen Dienstleistungsfunktion für nötig. Er beabsichtigt daher, die materiellen und personellen Mittel der Schweiz zu erweitern. Die Aufstellung von schweizerischen Blauhelmtropfen wird dabei einen wichtigen Schritt darstellen. Ferner wird der Bundesrat auch weiterhin durch humanitäre Hilfestellung zur Linderung von Konfliktfolgen beitragen. Wie im aussenpolitischen Bericht dargestellt, ist der Bundesrat entschlossen, der schweizerischen Aussenpolitik noch eine stärker friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung zu geben. Aufbauend auf der langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfeleistung muss die Schweiz ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Sie soll sich als für die Völkergemeinschaft nützlicher und friedensfördernder Faktor erweisen. Die Neutralität ist im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität zu handhaben und der internationalen Gemeinschaft und dem Frieden dienstbar zu machen.

2 Strategie von Neutralität und Partizipation

21 Veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Sie bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen, also auf Grundsituationen der Unsicherheit. Vorwiegend hier hat sie als aussen- und sicherheitspolitische Maxime ihre Funktion. Sie ist für ein Land eine zweckmässige Haltung, wenn Staaten oder Blöcke einander in einem antagonistischen Verhältnis gegenüberstehen und wenn es in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die es verwickelt werden und gegen die es sich autonom verteidigen kann.

Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen historischen Gegebenheiten des europäischen Kontinents herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Die Grossmächte sahen in der schweizerischen Neutralität die Funktion, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen; denn seit dem 16. Jahrhundert stand die Eidgenossenschaft, vor allem wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin von Alpenpässen und damit einer strategisch bedeutsamen Nord-Süd-Verbindung, im Schnittpunkt der Grossmachtinteressen. Sie musste befürchten, in die militärischen Konflikte dieser Mächte verwickelt zu werden. Die bewaffnete Neutralität war zu jener Zeit ein effizientes Instrument des Kleinstaates Schweiz zur Wahrung seiner Unabhängigkeit gegenüber der Machtpolitik der Grossmächte. Die Neutralität der Schweiz beruhte auf einer Gleichgewichtssituation und war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt bezogen. Sie stand permanent im Zeichen der **Kriegserwartung**.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in der unmittelbaren Nachbarschaft der Schweiz ein Ende. Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion, welche die schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränkterem Masse im Hinblick auf die **Ost-West-Spaltung** Europas von Bedeutung. Zusammen mit Oesterreich bildete die Schweiz einen 800 Kilometer langen Querriegel zwischen NATO-Staaten. Die Neutralität der Schweiz und ihre Sicherheitspolitik insgesamt richteten sich auf den Ost-West-Konflikt aus. Vor allem im Rahmen der KSZE

übte sie zusammen mit anderen neutralen Staaten eine Vermittlungs- und Brückenfunktion aus. Vierzig Jahre lang wurde im ideologisch, wirtschaftlich, militärisch und gesellschaftlich gespaltenen Europa der Nachkriegszeit der Ausbruch eines grossen Konflikts mit schrecklichen Auswirkungen für die ganze Menschheit befürchtet.

Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa und in der ehemaligen UdSSR haben das strategische Umfeld und die Rolle des Neutralen verändert. Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Grosskonfliktes in Europa hat abgenommen, auch wenn - wie die jüngsten Erfahrungen zeigen - durchaus nicht alle Kriegsgefahr gebannt ist. Eine militärische Auseinandersetzung, in welcher die Schweiz ein primäres Angriffsziel darstellte, erscheint aber zur Zeit wenig wahrscheinlich. Der geostrategische Wert des neutralen schweizerischen Territoriums ist in der heutigen Machtkonstellation relativiert. Falls die Entwicklung zu verstärkter Kooperation in Europa anhält, wird die herkömmliche Stabilisierungs- und Vermittlungsfunktion des Neutralen in Europa an Gewicht verlieren.

Europa befindet sich in einer Phase fundamentaler Umstrukturierung. Das gegenwärtige aussenpolitische Umfeld der Schweiz ist durch eine Dynamik gekennzeichnet, die Chancen und Risiken eröffnet. Wir befinden uns in einer **Übergangsphase**, die Jahre dauern wird. Während dieser Zeit sind extreme Ausschläge des sicherheitspolitischen Pendels sowohl in Richtung auf mehr Sicherheit als auch auf mehr Bedrohung möglich. Alte Risiken verändern sich, neue entstehen. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin als für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität notwendig erachtet. In Europa bleibt vorderhand ein erheblicher Bestand militärischer Gefährdung bestehen. Neben vielfältigen hoffnungsvollen Friedens- und Integrationsbestrebungen sind auch Instabilität, Krieg und Aufspaltungstendenzen zu erkennen.

22 Beibehaltung der Neutralität

Eine tragfähige, gemeinsame, umfassende Sicherheitsstruktur ist in Europa noch nicht geschaffen. Gegenwärtig werden die bestehenden Institutionen umgebaut und wird nach neuen gesucht. Trotz weit verbreiteter Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung dürfte es noch einige Zeit dauern, bis ein europäisches Sicherheitssystem realisiert ist und seine Wirksamkeit unter Beweis zu stellen vermag.

Wie der Bundesrat bereits in seinem Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990⁶ sowie im Bericht über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95)⁷ ausgeführt hat, steht für ihn angesichts der heutigen europäischen Sicherheitslage fest, dass die Schweiz **an der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der dauernden Neutralität festhalten soll**. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, das Instrument der bewaffneten Neutralität in einer Phase des Uebergangs und der Ungewissheit ohne ebenbürtige alternative Sicherheitsgarantien, die ebenso gut wie Armee und Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, preiszugeben. Die Neutralität soll bei der Verwirklichung nationaler Zielsetzungen, insbesondere der Wahrung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates, der Gewährleistung unserer Sicherheit und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten. Sie ist gleichbedeutend mit der klaren Absage an jede Form von militärisch untermauerter Machtpolitik. Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik soll **berechenbar und voraussehbar** bleiben. Damit bildet die dauernde, bewaffnete Neutralität auch für die Nachbarstaaten weiterhin einen Stabilitätsfaktor, Schliesslich kann sich die Schweiz den europäischen Staaten bei allfälligen Konflikten weiterhin durch die Leistung Guter Dienste als nützlich erweisen.

⁶ BBl 1990 III 847, 879 ff., 899.

⁷ BBl 1992 I 850, 868 ff.

23 Schwergewicht auf Partizipation jenseits der Neutralität

Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf die Neutralität nicht als Haltung des Stillsitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Prägendes Element der schweizerischen Aussenpolitik war seit jeher auch die Maxime der Solidarität. Ursprünglich primär verstanden als humanitärer Einsatz zugunsten notleidender Menschen im Ausland, hat diese Maxime seit dem Zweiten Weltkrieg einen umfangreicheren Bedeutungsgehalt gewonnen. Die Schweiz bringt damit ihre Bereitschaft zum Ausdruck, für die grossen Probleme unserer Zeit Mitverantwortung zu tragen und an der internationalen Zusammenarbeit zur Problembewältigung aktiv teilzunehmen. Dieser Haltung liegt die Einsicht zugrunde, dass das Schicksal der Schweiz untrennbar mit dem Schicksal Europas und der Welt verbunden ist.

Der Bundesrat hat diese Maxime der Solidarität und der Partizipation seit einiger Zeit vermehrt ins Zentrum des aussen- und sicherheitspolitischen Denkens gerückt, weil schweizerische Interessen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Mitwirkung bei internationalen Problemlösungen und Entscheidungen gewahrt werden können. Der Bundesrat will den jenseits der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen bestehenden weiten aussen- und sicherheitspolitischen Spielraum ausnützen. Wie im aussenpolitischen Bericht dargelegt, ist zur Wahrung der schweizerischen Interessen eine aktive aussenpolitische Haltung der umfassenden **Solidarität**, der regionalen und weltweiten **Kooperation** und **Partizipation** notwendig. Daher hat das Instrument der Neutralität an Effizienz und Wirksamkeit eingebüsst.

In den nächsten Jahren muss die Schweiz angesichts der sich eröffnenden Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits die Haltung der Offenheit mit derjenigen der Bewahrung kombinieren; **Offenheit** im Sinne der Mitarbeit bei der Bewältigung der neuen Bedrohungsformen und beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; **Bewahrung** im Sinne des Verzichts auf eine überstürzte Aufgabe bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche **Strategie** der Bereitschaft zur Solidarität und Partizipation bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnisse eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen zur Selbstbestimmung, welcher gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft⁸.

Im folgenden soll die bisherige und künftige Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz in drei neutralitätsrelevanten Bereichen näher dargelegt und zur Diskussion gestellt werden, nämlich bezüglich der zukünftigen Gewährleistung der nationalen Sicherheit, der Haltung gegenüber Zwangsmassnahmen insbesondere der Vereinten Nationen sowie des Verhältnisses zur Europäischen Union.

3 Neutralität und Sicherheit

31 Einschränkung der staatlichen Unabhängigkeit

Neutralität und Unabhängigkeit stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Die Unabhängigkeit ist zugleich Schutzobjekt und - im Sinne effektiver staatlicher Entscheidungsfreiheit - Voraussetzung der Neutralität. Um effektiv und glaubwürdig neutral zu sein, muss der dauernd neutrale Staat ein ausreichendes Mass an tatsächlicher Unabhängigkeit vom Ausland aufweisen. Nur unter dieser Voraussetzung kann er im Krisenfall Druckversuchen widerstehen und seine Neutralitätspflichten erfüllen.

Im 20. Jahrhundert wurden die Staaten immer mehr miteinander verflochten und gegenseitig abhängig. Ereignisse in anderen Staaten haben Auswirkungen auf die Lage im eigenen Land. Der autonome

⁸ Vgl. den Bericht des Bundesrates über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95), BBI 1992 I 869.

Entscheidungsspielraum des Kleinstaates wird dadurch eingeschränkt. Die Schweiz ist besonders eng und intensiv in dieses Interdependenzsystem eingebunden. Während ihre politische Unabhängigkeit nach wie vor fortbesteht, könnte ihre **faktische**, insbesondere wirtschaftliche Unabhängigkeit eines Tages, vor allem im Hinblick auf ihre **geringe wirtschaftliche Autarkie**, in Frage gestellt werden. Derzeit stammen z.B. mehr als 70 Prozent der schweizerischen Einfuhren aus der Europäischen Union (EU) und gehen über 58 Prozent der Exporte in die EU. Die Schweiz hat in bezug auf diese Gemeinschaft einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als viele EU-Mitglieder untereinander. Diese wirtschaftliche Verflechtung strahlt auf andere Politikbereiche aus und erzeugt für die Schweiz ähnliche Neutralitätsrelevanz wie rechtliche Vereinbarungen. Je mehr die schweizerischen Abhängigkeiten in bezug auf die EU zunehmen, desto mehr wächst die einseitige Abhängigkeit und desto mehr wird unsere Unabhängigkeit und die von uns verfolgte Neutralität gegenüber diesem Partner relativiert. Dies trifft zu, unabhängig davon, ob die Schweiz Mitglied der EU würde oder nicht. Eine Kompensation der schwindenden faktischen Unabhängigkeit ist vor allem über die Mitbestimmung auf internationaler Ebene möglich.

32 Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

Die auf wirtschaftlichem Gebiet seit längerer Zeit offensichtlichen Grenzen der schweizerischen Unabhängigkeit zeigen sich auch in anderen Bereichen, unter anderem bei der militärischen Verteidigung unseres Landes. Diese wurde und wird von der Schweiz traditionell in autonomer Weise sichergestellt. Dabei ist die Verteidigungsfähigkeit nicht absolut, sondern im Verhältnis zum sicherheitspolitischen Umfeld zu beurteilen. Die Schweiz verfügt nicht über nukleare Abschreckungsmittel. Während des Kalten Krieges konzentrierte sie sich deshalb auf eine Verteidigungsfähigkeit unterhalb der Nuklearschwelle, unter Ausnutzung des zwischen den Supermächten bestehenden nuklearen Gleichgewichts. Ungeachtet der Tatsache, dass unser Land in bezug auf die Abwehr von Massenvernichtungswaffen nicht autark war, hatte die Neutralität nach wie vor grosse Bedeutung als Element einer eigenständigen Selbstbehauptung. Kern der bewaffneten Neutralität war die Strategie, durch Diskussion den Krieg mit Aussicht auf Erfolg im konventionellen Bereich abzuwehren. Punktuelle militärische Übergriffe hätten auf autonomer Basis ebenso verhindert werden können wie ein eigentlicher Angriff auf die Schweiz mit konventionellen Kräften.

Das sicherheitspolitische Umfeld und die Waffentechnologie entwickeln sich jedoch weiter. Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass neue Formen der militärischen Bedrohung aus neuen Richtungen an unser Land herantreten. Vor allem im Bereich der Luftverteidigung ist mit solchen Entwicklungen zu rechnen. Immer mehr Länder verfügen über Abstandswaffen. Ein wirksamer Schutz gegen diese Waffen kann nur in internationaler Kooperation gelingen, z.B. durch ein europäisches Raketenabwehrsystem, weil die Entwicklung und Beschaffung der für solche Abwehreinrichtungen erforderlichen modernen Satellitenaufklärungs-, Führungs- und Waffensysteme die technologischen und finanziellen Möglichkeiten kleiner und sogar mittlerer Staaten übersteigen.

Die Schweiz wird sich diesen Entwicklungen auf Dauer kaum entziehen können. Die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit in diesen Bereichen werden auch für unser Land in den kommenden Jahren deutlicher werden. Dies dürfte ein wachsendes Bedürfnis nach internationaler Zusammenarbeit auf bi- und multilateraler Basis zur Folge haben. Selbst im Bereich der konventionellen Kriegsführung wird eine selbständige Verteidigungsorganisation immer schwieriger und vor allem auch kostspieliger. Die Aufrechterhaltung eines möglichst hohen Autonomieanspruchs ist je länger je mehr mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden, dessen Verhältnismässigkeit, gemessen an den Vorteilen der Autonomie, abnimmt.

Die sicherheitspolitischen und technologischen Veränderungen könnten in Zukunft unsere traditionelle, auf Eigenständigkeit beruhende Verteidigungspolitik immer mehr in Frage stellen. Sollte es soweit kommen, dass die Schweiz sich gegen neue Waffensysteme oder neue Bedrohungsformen auf autonomer Basis nicht mehr

ausreichend schützen kann, müsste ihre bisherige Sicherheits- und Verteidigungspolitik den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

Dies betrifft auch das Neutralitätsverständnis. Ein allzu enges Konzept der Neutralität, das zu einer starken Einschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten führen müsste, würde in diesem Fall für unser Land und seine Bewohner zu einem Nachteil. Die Neutralität soll die Sicherheit des Landes fördern, nicht die Verteidigungsfähigkeit schmälern. Sie darf den Neutralen nicht daran hindern, die nötigen Vorkehrungen gegen neue Bedrohungen zu treffen und allfällige Lücken in seinem Verteidigungsdispositiv durch grenzüberschreitende Vorbereitungen der Abwehr zu schliessen.

Das um die letzte Jahrhundertwende konzipierte Neutralitätsrecht bezieht sich auf das Verhalten des Neutralen im Krieg, nicht jedoch auf vorbereitende Verteidigungsmassnahmen in Friedenszeiten. Wenn im ausgehenden 20. Jahrhundert die Verteidigung aufgrund der Waffenentwicklung nur mehr durch eine teilweise Zusammenarbeit mit dem Ausland sicherzustellen ist, so muss diese Kooperation im Rahmen gewisser Grenzen als mit Sinn und Geist der Neutralität vereinbar betrachtet werden. Dies umso mehr, als der Neutrale nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht hat, jene militärischen Vorkehrungen zu treffen, die nach Treu und Glauben von ihm gefordert werden können, um sich erfolgreich gegen Angriffe zu verteidigen.

Diesem Problembereich müssen wir in Zukunft Aufmerksamkeit schenken. Primäres Ziel unserer Sicherheitspolitik muss es sein, möglichst grosse **Handlungsfreiheit** zu wahren. Ob uns dies gelingen wird, hängt nicht nur von der militärtechnischen Entwicklung ab; wichtiger ist, ob die Schweiz den politischen Willen hat, angemessene eigene Anstrengungen für die Erhaltung einer selbständigen Landesverteidigung zu erbringen oder nicht.

33 Schutz vor neuen Gefahren

Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Hier hat sie sich in der Vergangenheit als Sicherheitsinstrument zum Schutz der territorialen Integrität bewährt. Nach dem Ende des Kalten Krieges treten Gefahren aus weiteren Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten im Osten Europas, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Erpressung mit Massenvernichtungswaffen oder ähnlich wirksamen konventionellen Waffen, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Ein neutrales Abseitsstehen und Stillsitzens entfaltet gegenüber solchen Gefahren nur unzureichende Schutzwirkung. Insoweit mit der Neutralität ein Verbot zur sicherheitspolitischen Kooperation mit anderen Staaten verbunden würde, stellte dieser Status gar ein gefährliches Hindernis bei der grenzüberschreitenden Bewältigung dieser Risiken dar.

Weil die Abwehr dieser Gefahren gemeinsame Anstrengungen voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Die Verteidigung bedarf hier eines multinationalen Ansatzes. Dies trifft auch auf die Schaffung eines wirksamen Instrumentariums der Vorsorge und des Managements von regionalen Konflikten zu, welche die Sicherheit und Stabilität in Europa bedrohen. Die europäischen Nachbarn sehen sich nicht nur den gleichen existenzbedrohenden Gefahren gegenüber wie die Schweiz; sie sind auch denselben Werten verpflichtet. Wer an der internationalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit nicht teilnimmt, setzt sich der Gefahr der Isolierung und des Vorwurfes aus, ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer zu sein. Er könnte in Europa nicht als respektierter und vollwertiger Partner auftreten. Er dürfte im Falle einer Bedrohung auch nicht auf solidarische Unterstützung zählen und würde sich gegenüber bestimmten Gefahren besonders exponieren.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat bereits bei vielfacher Gelegenheit seine Bereitschaft erklärt, bei den Bemühungen der Staatenwelt zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitzuwirken. Der Bundesrat will den neuen Bedrohungsformen unter anderem auch durch **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** begegnen. Dabei stellt die Neutralität kein Hindernis dar. 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 der europäischen Staaten ist mit der Sicherheit des Kontinents verbunden. Jeder Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich immer auch ein Beitrag zur Sicherheit der Schweiz. Die traditionelle Formel von "Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit" wird mehr und mehr ergänzt werden müssen durch diejenige von "**Sicherheit durch Kooperation**". Sicherheit muss in Zukunft vermehrt "miteinander" erzeugt werden. Der Bundesrat hat daher seine bisherige, eher restriktive Haltung in Richtung vermehrter Zusammenarbeit geöffnet und gedenkt, auf diesem Wege fortzufahren. Ziel dieser Kooperation wird sein, einerseits die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern sowie andererseits die Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen, freiheitlichen, humanitären Europa besser wahrzunehmen.

34 **Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen**

Dauerhafter und umfassender Frieden in Freiheit in Europa ist für die Schweiz von fundamentaler Bedeutung. Wie der Bundesrat wiederholt betont hat⁹, wird daher die Schweiz unvoreingenommen und kooperativ beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen auf unserem Kontinent mitwirken. Unsere Neutralität steht zu dieser Zielsetzung nicht im Widerspruch.

Wie im aussenpolitischen Bericht dargestellt, erscheint zur Zeit am wahrscheinlichsten, dass die europäische Sicherheit auf mehreren Säulen errichtet wird. Institutionen mit verschiedenartigen Aufgaben und unterschiedlichem Mitgliederkreis werden nebeneinander bestehen, sich zum Teil ergänzen und zum Teil konkurrieren. Keiner dieser Institutionen sollte zum vornherein die Fähigkeit abgesprochen werden, in der zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung eine tragende Rolle zu spielen. Sicherheit in Europa kann vorerst wohl am besten durch verschiedene, miteinander verbundene, ineinandergreifende, sich gegenseitig stärkende Institutionen erreicht werden. Gegenwärtig lässt sich nicht erkennen, ob diese Sicherheitsordnung auf ein System mit kollektiven Zwangsmassnahmen oder auf ein System mit gemeinsamen Verteidigungseinrichtungen oder auf eine andere Sicherheitsform hinauslaufen wird. Eine Mitwirkung in einem kollektiven Sicherheitssystem, das ähnlich wie die Vereinten Nationen gegen Rechtsbrecher und Aggressoren mit gemeinsamen Zwangsmassnahmen vorginge, stünde zu unserer Neutralität nicht im Widerspruch. Hingegen wäre ein Beitritt, zu einer Militärallianz mit zwingenden gegenseitigen Beistandspflichten oder gar mit einer gemeinsamen Verteidigung unter Aufrechterhaltung der Neutralität nicht möglich. Ob die Schweiz einem derartigen System beitreten soll, muss sie erst entscheiden, wenn die Konturen und die Tragfähigkeit dieser Sicherheitsordnung einschätzbar sind. Ihre Entscheidung wird dannzumal vor allem davon abhängen, ob durch ein Mitwirken an diesem regionalen Sicherheitssystem Staat und Bürger besser geschützt werden können als bei einem Abseitsstehen. Ein friedlicher Kleinstaat hat ein eminentes Interesse daran, dass ein derartiges Sicherheitssystem wirksam funktioniert. Daher sollte die Schweiz an dessen Aufbau mitwirken.

Weil offen ist, wie die europäische Sicherheitsarchitektur schliesslich aussehen wird und welche Rolle die einzelnen Träger einnehmen werden, muss die Schweiz vorurteilslos prüfen, welche Beziehungen sie inskünftig mit all diesen Institutionen pflegen will. Dies ist die gemeinsame strategische Aufgabe unserer zukünftigen Aussen- und Sicherheitspolitik. Zur Zeit werden Fragen der sicherheitspolitischen Zukunft Europas in verschiedenen Gremien diskutiert, denen die Schweiz nicht angehört, z.B. im NATO-

⁹ Vgl. z.B. den Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, BBI 1990 III 880, 899.

Kooperationsrat (NACC) und im WEU-Kooperationsforum (WEUCC). In Anlehnung an das erfolgreiche schweizerische Engagement im Rahmen des KSZE-Prozesses prüft der Bundesrat daher, ob die Schweiz auch an den neueren europäischen Kooperationsformen teilnehmen soll, sofern sich ihr die Möglichkeit dazu bieten sollte¹⁰. Aufgrund der beschränkten sicherheitspolitischen Verpflichtungen im Rahmen von NACC und WEUCC und ihres breiten Mitgliederbestandes wäre eine institutionelle Annäherung aus der Sicht der Neutralität unbedenklich. Die anderen europäischen Neutralen prüfen ebenfalls derartige Schritte. Finnland besitzt beim NACC bereits Beobachterstatus.

Aus der Sicht der Neutralität wäre es auch möglich, wenn die Schweiz nähere Kontakte zur NATO und WEU aufbauen würde. Beides sind wichtige sicherheitspolitische Akteure auf der europäischen Bühne. Beide stehen der KSZE als Instrumente zur Friedenssicherung zur Verfügung. Beide sind für die Gestaltung unseres sicherheitspolitischen Umfeldes relevant. Es scheint daher prüfenswert, ob die Schweiz auch Kontakte zu diesen Foren pflegen soll, sofern diese Organisationen neutralen Staaten wie der Schweiz Möglichkeiten zum Dialog einräumen. Zweck dieser Kontakte wäre die Teilhabe am prospektiven Denken und die Vertretung der eigenen Interessen.

4 Neutralität und Zwangsmassnahmen

41 Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen

411 Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen und die bisherige Praxis der Schweiz

Bei der Neutralität einerseits und dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen andererseits handelt es sich um zwei völkerrechtliche Institute, die verschiedenen Entwicklungsstadien der internationalen Ordnung zuzuordnen sind und auf den ersten Blick in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die Neutralität basiert auf der bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts verbreiteten, indifferenten Sicht des Krieges als eines normalen, legitimen Mittels der zwischenstaatlichen Streitaustragung. Es war damals auch unter moralischen Gesichtspunkten durchaus zulässig, wenn sich ein Staat bei einer kriegerischen Streitaustragung neutral verhielt.

Demgegenüber liegen dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ganz andere Ueberlegungen zugrunde. Es beruht auf dem Grundsatz, dass der Krieg und überhaupt jede Anwendung von Gewalt zwischen einzelnen Staaten verboten ist. Ausnahmen von diesem absoluten Gewaltverbot sind nach der UNO-Charta nur im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines bewaffneten Angriffs oder von kollektiven Zwangsmassnahmen zulässig. Die internationale Sicherheit und der Friede wird durch friedliche Streitbeilegung und als ultima ratio durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Wer in diesem kollektiven Sicherheitssystem den Frieden und die Sicherheit eines einzelnen Staates stört, der stört den Frieden und die Sicherheit der ganzen Staatengemeinschaft. Die Charta der Vereinten Nationen ächtet den Krieg als Mittel der internationalen Konfliktregelung und legitimiert gemeinsame Zwangs Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensbrecher. Die UNO-Charta spricht nirgends von der Neutralität, weil es in einem stets funktionierenden System der kollektiven Sicherheit für die klassische Neutralitätskonzeption dem Grundsätze nach keinen Platz mehr gibt. Dieses System verlangt immer und von allen Staaten aktives Handeln gegen den Friedensbrecher.

Im Mittelpunkt des kollektiven Sicherheitssystems der UNO steht der Sicherheitsrat. Laut Kapitel VII der UNO-Charta kann er vier verschiedene Massnahmen ergreifen, wenn er eine Bedrohung, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt (Artikel 39): er kann zur Einhaltung vorläufiger Massnahmen auffordern (Artikel 40), Empfehlungen abgeben (Artikel 39), **nichtmilitärische Zwangsmassnahmen**

¹⁰ Näheres dazu im Bericht zur Aussenpolitik, Ziffer 411

anordnen (Artikel 41) oder **militärische Zwangsmassnahmen** Verhängen (Artikel 42). Als nichtmilitärische Zwangsmassnahmen kann der Sicherheitsrat die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraf- und Funkverbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen verlangen. Hält der Sicherheitsrat diese Massnahmen nach Artikel 41 für ungenügend oder haben sie sich bereits als unwirksam erwiesen, so kann er militärische Zwangsmassnahmen anordnen. Diese werden durch die Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführt, die entweder den Vereinten Nationen auf der Grundlage eines entsprechenden Sonderabkommens zur Verfügung gestellt werden (Artikel 43) oder die dazu vom Sicherheitsrat ermächtigt wurden.

Die Organe der Vereinten Nationen sowie ihre Mitglieder halten Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates, die sich auf Kapitel VII (Artikel 39-51) der Charta stützen, für rechtlich verbindlich. Daher sind alle Mitgliedstaaten zum Vollzug von Wirtschaftssanktionen der UNO verpflichtet. Im Gegensatz dazu besteht keine Pflicht zur aktiven Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen. Artikel 43 der Charta sieht ausdrücklich vor, dass Mitgliedstaaten zur Beteiligung an militärischen Sanktionen nur aufgrund von Sonderabkommen angehalten werden können, die vom jeweiligen Staat nach Massgabe seines Verfassungsrechts ratifiziert werden müssen. Die Staaten können nicht zum Abschluss von derartigen Sonderabkommen gezwungen werden. Ebenso wirkt die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen für die Staaten nur legitimierend, nicht verpflichtend. Es ist alleine in ihr politisches Ermessen gestellt, ob sie an militärischen Sanktionen oder Interventionen mitwirken wollen.

Alle Anordnungen von Zwangsmassnahmen durch den Sicherheitsrat brauchen die Zustimmung von 9 der 15 Mitglieder und dürfen zudem von keinem der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder¹¹ abgelehnt werden (Veto). Weil die Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats meist durch das Veto eines dieser Staaten blockiert wurde, kam das kollektive Sicherheitssystem der UNO bis anhin nur selten zur Anwendung. Die Welt wurde trotz dieses Sicherheitssystems seit 1945 von einer Vielzahl von bewaffneten Konflikten heimgesucht.

Nichtmilitärische Sanktionen wurden nur in wenigen Fällen ergriffen: 1966 wurde ein Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien erlassen, 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika, 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verbunden mit einer See- und Luftblockade gegen den Irak, 1991 ein Waffenhandelsembargo gegen Jugoslawien und 1992 gegen Somalia und Liberia, 1992 die Unterbindung des Luftverkehrs mit Libyen sowie Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro, die 1993 verstärkt wurden. Im Anschluss an diese Sanktionsbeschlüsse hat die Schweiz im Falle von Rhodesien den sogenannten "courant normal" praktiziert, d.h. das Handelsvolumen auf den Durchschnitt einer den Sanktionen vorangegangenen repräsentativen Basisperiode stabilisiert. Das Waffenembargo gegenüber Südafrika, Jugoslawien, Somalia und Liberia hatte die Schweiz gemäss dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51), wonach keine Waffen in politische Spannungsgebiete geliefert werden dürfen, bereits verwirklicht. An den nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak, den ersten UNO-Sanktionen, die sich gegen einen in einen internationalen Konflikt verwickelten Staat gerichtet hatten, nahm die Schweiz teil. In gleicher Weise implementierte sie auch die Sanktionen gegen Libyen und Serbien/Montenegro in autonomer Weise. Diese Politik des Bundesrates stiess im In- und Ausland auf grosse Zustimmung.

Den **Einsatz militärischer Mittel** hat der Sicherheitsrat erst in wenigen Fällen beschlossen. 1950 empfahl er den Mitgliedstaaten, der Republik Korea gegen Nordkorea militärische Hilfe zu leisten. 1966 wurde Grossbritannien ermächtigt, gegenüber Rhodesien das Oeembargo nötigenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Im Golfkonflikt von 1990/91 wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, gegen den Irak alle notwendigen Mittel einzusetzen, um den früheren Resolutionen Geltung zu verschaffen und die internationale Sicherheit in der

¹¹ Ständige Sicherheitsratsmitglieder sind China, Frankreich, Grossbritannien, Russland (zuvor UdSSR) und die Vereinigten Staaten von Amerika.

Region wiederherzustellen. All diese militärischen Massnahmen wurden nie aufgrund von Sonderabkommen gemäss Artikel 43 der UNO-Charta durchgeführt, vor allem weil kein Staat bereit war, seine Streitkräfte der Verfügungsgewalt des Sicherheitsrates zu unterstellen und auch nicht dazu gezwungen werden konnte. Vielmehr wurden die Militäraktionen jeweils durch einzelne Mitgliedstaaten unternommen, die dazu in den entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen ermächtigt wurden.

Einen Sonderfall der militärischen Zwangsmassnahmen bildet die gewaltsame **humanitäre Intervention**. Sie dient dem Zweck, die Einwohner eines Staates auf dessen eigenem Territorium vor unmenschlicher Verfolgung zu schützen oder humanitäre Hilfe zu gewährleisten. So ermächtigte der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VI und VII der Charta die Staatengemeinschaft 1991 im Anschluss an den Golfkrieg zum Schutz der Kurden im Irak, 1992 zur bewaffneten humanitären Hilfestellung in Somalia und 1992/1993 in Bosnien-Herzegowina.

Die Schweiz hat sich grundsätzlich nicht an militärischen Sanktionen beteiligt. Nach Beginn der militärischen Aktionen der Alliierten im Golfkonflikt am 17. Januar 1991 hatte der Bundesrat beschlossen, das Ueberfliegen der Schweiz durch Kampfflugzeuge oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen der die militärischen Massnahmen der UNO durchführenden Staaten nicht zu gestatten. Er hat aber bereits damals angekündigt, dass er diese Praxis überprüfen werde¹². Er erteilte ferner keine Bewilligungen mehr für Kriegsmaterialexporte in Staaten des Krisengebietes unter Einschluss der Türkei. An Staaten, die auf der arabischen Halbinsel Truppen stehen hatten, wurden Exportbewilligungen nur noch erteilt, wenn sichergestellt war, dass die gelieferten Waffen nicht in den militärischen Aktionen gegen den Irak zum Einsatz kommen würden. Hingegen hat er Massnahmen und Ueberflüge mit humanitärem Charakter jeweils grosszügig erlaubt und unterstützt. Nach Beendigung der eigentlichen Kriegshandlungen hat sich die Schweiz aktiv am Vollzug von Zwangsmassnahmen gegenüber dem Irak beteiligt, indem sie der UNO u. a. Experten zum Aufsuchen und Vernichten von B- und C-Waffen und deren Produktionsstätten im Irak zur Verfügung gestellt hat. In den Krisengebieten Bosnien-Herzegowina und Somalia hat der Bundesrat unter anderem mit Hilfe des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) sowie durch eine grosszügige Unterstützung des IKRK humanitäre Hilfe geleistet.

Im folgenden soll dargelegt werden, welche Ueberlegungen den Bundesrat seit 1990, veranlasst haben, die nicht-militärischen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen solidarisch mitzutragen und wie er sich in Zukunft in bezug auf derartige Sanktionen zu verhalten gedenkt.

412 Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem

Die schweizerische Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen versuchen, ähnliche Ziele zu verwirklichen, nämlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten und Kriegen, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens. Im Gegensatz zu der eher defensiven Neutralität strebt das kollektive Sicherheitssystem der UNO an, diese Ziele durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer zu erreichen. Das System der kollektiven Sicherheit setzt, um wirksam zu sein, eine weitgehende Einigkeit der Staaten voraus. Die Neutralität dagegen ist dann angemessen, wenn keine Einigkeit besteht. Diese beiden in der Zielsetzung ähnlichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können durchaus in Einklang gebracht werden.

Die Schweiz hat als kleines Land ein überragendes Interesse daran, dass die kollektive Sicherheitsordnung der UNO wirksam funktioniert. Es muss ihr daran gelegen sein, dass das Völkerrecht und das Gewaltverbot gegenüber allen Staaten durchgesetzt, und dass eine Friedensordnung, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Grösseren ausgesetzt sind, errichtet wird. Daher muss die Schweiz - ob sie UNO-Mitglied

¹² Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Oehler vom 21. Januar 1991.

ist oder nicht - dem **Gebot der internationalen Solidarität** nachkommen und die UNO unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet oder den Frieden bricht, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft kann es grundsätzlich eine neutrale Haltung nicht geben. Die Schweiz muss sich in derartigen Fällen eindeutig auf die Seite des Rechts und damit der Vereinten Nationen stellen. Im übrigen gilt es zu berücksichtigen, dass die Zwangsmassnahmen gegen Mitglieder der UNO verhängt werden und sich diese mit dem Beitritt zur Organisation ausdrücklich mit deren Zielen und Mitteln einverstanden erklärt und sich implizit auch dem Sanktionensystem unterworfen haben.

Ein Alleingang der Schweiz gegen die durch einen Sicherheitsratsbeschluss vereinte Front der ständigen Sicherheitsratsmitglieder und der übrigen Staatenwelt könnte für die Schweiz schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar sicherheitspolitische Folgen zeitigen. Durch eine Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen würde die Schweiz den Rechtsbrecher faktisch und moralisch unterstützen, den Zweck der Massnahmen, die wirtschaftliche Abschnürung des Rechtsbrechers, durchkreuzen und wirtschaftliche Vorteile gewinnen, während alle anderen Staaten durch die Mitwirkung am Boykott Opfer auf sich nähmen. Ein Abseitsstehen würde von der Staatenwelt als Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen und der Schweiz weltweit viel Wertschätzung kosten. Zudem würde die Schweiz Gefahr laufen, dass der Sicherheitsrat die Durchführung der angeordneten Zwangsmassnahmen auch gegenüber ihr mit wirtschaftlichem oder gar militärischem Druck erzwingen würde. Die Schweiz wäre damit in einer schwierigen Lage. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO wäre es höchst fraglich, ob sie ihr Abseitsstehen faktisch überhaupt durchsetzen könnte.

Gestützt auf die damals herrschende Lehre hatte der Bundesrat 1981 den Standpunkt vertreten, dass zwar die Mitwirkung eines neutralen Staates bei der Durchführung von UNO-Wirtschaftssanktionen neutralitätsrechtlich keine besonderen Probleme aufwerfe; hingegen komme die Teilnahme an militärischen Sanktionen für einen neutralen Staat deswegen nicht in Betracht, weil sie mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stünde¹³.

Vor allem unter dem Eindruck der Universalität und des gesteigerten Rechtsdurchsetzungsanspruches, welche die UNO in den letzten Jahren gewonnen hat, nimmt heute die Jüngere Lehre fast einhellig einen gegenteiligen Standpunkt ein, der insbesondere von Oesterreich seit dem Golfkrieg befolgt wird. Danach findet das klassische Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst und die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden, grundsätzlich keine Anwendung. Die Teilnahme eines neutralen Staates an Zwangsmassnahmen der UNO im Rahmen des Kapitels VII der Charta stehe nicht mit dem Neutralitätsrecht im Widerspruch¹⁴. Dies gilt gleichermassen für wirtschaftliche und militärische Sanktionen. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich nach dieser Auffassung gar nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen 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 Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung. Daher können dauernd neutrale Staaten an Zwangsmassnahmen der UNO teilnehmen. Ihre Handlungsfreiheit ist durch das Neutralitätsrecht nicht beschränkt.

413 Handlungsspielraum der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO

¹³ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBI 1982 I 497, 546 ff.).

¹⁴ Vgl. Dietrich Schindler, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, Heft 4/1992, S. 435 ff.; Daniel Thürer, UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland: Archiv des Völkerrechts 30, 1992, S. 63 ff.; Christian Dominicé, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, Sonderdruck aus: Semaine judiciaire 1991, S. 398 ff.; Jacques-Michel Grossen, Quelques aspects juridiques du conflit du Golfe, Sonderdruck aus: Recueil de Jurisprudence Neuchâteloise, 1992, S. 9 ff.

Wo es das Interesse der Schweiz und ihre Solidaritätspflichten gebieten, soll unser Land Zukunft in autonomer Weise an nichtmilitärischen und insbesondere wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen teilnehmen, sofern diese vom Sicherheitsrat aufgrund der Charta beschlossen worden sind und von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden. Die Schweiz behält sich aber vor, von einer Mitwirkung abzusehen, wenn massgebende Staaten an den Sanktionen von Anfang an nicht teilnehmen oder wenn die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staatengemeinschaft zerfällt.

Ob und in welcher Form die Schweiz **militärische** Zwangsmassnahmen oder humanitäre Interventionen, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurden, in der einen oder anderen Form unterstützen bzw. nicht behindern will, ist in erster Linie Sache ihrer **Interessenwahrung** und ihrer **Solidaritätspflichten**. Der Bundesrat muss in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden, ob die Unterstützung bzw. Nichtbehinderung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt. Insbesondere muss er abwägen, welche Haltung der Schweiz dem Frieden und der Humanität besser dient. Mit Rücksicht auf die jeweiligen Unwägbarkeiten der militärischen Konfliktentwicklung und weil sich die Schweiz nicht militärisch in bewaffneten Konflikten engagiert, ist dabei allerdings Zurückhaltung angebracht. Es ist zu bedenken, dass ein Mitwirken bei Zwangsmassnahmen auch sicherheitspolitische Risiken mit sich bringen kann.

In der Regel wird die Schweiz aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft und aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher die militärischen Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, **nicht behindern**.

Ein Nichtmitwirken der Schweiz an den UNO-Zwangsmassnahmen würde ihr keine wirkungsvolle Reservestellung bei der **Leistung Guter Dienste** im betreffenden Konfliktfall verschaffen. 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. Im übrigen haben der Golfkrieg und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien gezeigt, dass die diplomatischen Kontakte zwischen einem Rechtsbrecher und der UNO bzw. den übrigen Staaten selbst während und nach militärischen Zwangsmassnahmen über die UNO in New York fortlaufen, und zwar in weit intensiverem Masse, als dies über die Zwischenstation einer neutralen Schutzmacht möglich wäre.

In den Fällen eines bewaffneten Konfliktes, in denen das UNO-System der kollektiven Sicherheit nicht greift, wird sich die Schweiz gemäss den Pflichten der Neutralität verhalten. Durch ihre Guten Dienste wird sie versuchen, zu einer friedlichen Lösung beizutragen.

42 Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen

Wirtschaftssanktionen können nicht nur innerhalb der Vereinten Nationen, sondern auch im regionalen Rahmen ein legitimes und wichtiges Mittel zur Bekämpfung von Friedens- und Völkerrechtsbrüchen, zur Wahrung fundamentaler Werte und zur Durchsetzung des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) werden. Mit derartigen Beschränkungen der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren, Rohstoffen, Technologie, Kapital oder Dienstleistungen in oder aus einem Land oder aus einer Gruppe von Ländern kann das Ziel verfolgt werden, den sanktionierten Staat durch die Vorenthaltung von Wirtschaftsgütern zu einem erwünschten Verhalten zu bewegen. Diese Massnahmen können gewaltsubstituierender Natur sein; sie können als Ersatz oder als Vorstufe für militärische Sanktionen ergriffen werden. Sie können so ein modernes Mittel der internationalen Sicherheitspolitik sein. Wirtschaftssanktionen können, insbesondere wenn sie von einer relevanten Staatengruppe ergriffen werden, wirksame politische Zeichen setzen.

Es ist zu erwarten, dass zu diesem Zwecke in Zukunft Wirtschaftsmassnahmen und andere völkerrechtlich zulässige Sanktionen nicht nur von der UNO, sondern auch von regionalen Organisationen oder von Staatengruppen gegenüber Rechtsbrechern und Friedensstörern ergriffen werden. Ein Beispiel hierfür bilden die Massnahmen vieler europäischer Länder gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien vom November 1991. Die Europäische Union (EU) kennt die Möglichkeit zur Verhängung derartiger Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik¹⁵. Ferner ist denkbar, dass die KSZE zu einem späteren Zeitpunkt ein sanktionierendes Instrument in Form von Wirtschaftsmassnahmen einführt. Im übrigen beraten die Industriestaaten über Massnahmen in Form von koordinierten Exportverboten für ABC-Dual-Use-Güter und Technologie, um die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der entsprechenden Trägersysteme zu verhindern.

Das Neutralitätsrecht statuiert grundsätzlich keine Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen. Seit dem 17. Jahrhundert wurde dem neutralen Staat das Recht zugestanden, auch während eines Krieges aus dem Handel Nutzen zu ziehen und eine oder alle Streitparteien mit Waren des allgemeinen Gebrauchs zu beliefern. Dieses **Recht des Neutralen auf Freihandel** zu Land und zur See lag auch der Modifikation der Haager Abkommen von 1907 zugrunde. In Art. 7 des V. Abkommens (SR 0.515.21) wird sogar statuiert, dass eine neutrale Macht nicht verpflichtet ist, "die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern". Nur wenn der neutrale Staat den Handel mit diesen Gütern beschränkt oder verbietet, wie dies z.B. die Schweiz im Kriegsmaterialgesetz von 1972 tut, so muss er dabei alle Kriegführenden gleich behandeln (Art. 9 des V. Haager Abkommens). Unter diese Gleichbehandlungspflicht fallen aber nur Güter, die ihrem Wesen nach ausschliesslich oder vorwiegend für militärische Zwecke bestimmt sind. Im übrigen Bereich verlangt das Haager Recht keine Gleichbehandlung, sondern gewährt dem Neutralen volle Freiheit bei der Gestaltung seiner Aussenhandelspolitik. Es kennt keine ausdrückliche Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität.

Wenn Sanktionen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangene Verpflichtungen, wie z.B. die KSZE-Grundsätze, verletzt hat, so können diese Massnahmen eine **dem Frieden dienende Ordnungsfunktion** haben. Sie stehen dann mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Der Neutrale, der sich solchen im Interesse des Friedens ergriffenen Sanktionen generell widersetzt oder diese behindert, handelt den Zielen und Grundwerten zuwider, auf denen seine Neutralität beruht und kann unter Umständen gar riskieren, ungewollt einer Völkerrechtsverletzung Vorschub zu leisten und damit selbst gegen Völkerrecht zu verstossen. Der Status der Neutralität wird von der Völkergemeinschaft nicht geachtet werden, wenn eines seiner Merkmale die Fortführung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem sanktionierten Völkerrechtsbrecher ist. Angesichts des unteilbar gewordenen Schicksals der Menschheit, der Notwendigkeit zur kooperativen Verwirklichung elementarer Ziele sowie der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale grundsätzlich bereit sein, Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitzutragen.

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat in Zukunft grundsätzlich bereit, auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen. Er wird nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient. Er wird dabei auch in Betracht ziehen, ob eine schweizerische Teilnahme sicherheitspolitische Risiken mit sich bringt, etwa die Gefahr besteht, dass die Schweiz in einen militärischen Konflikt verwickelt wird.

5 Neutralität und Europäische Union (EU)

¹⁵ Näheres vgl. unter Ziffer 532

Die Europäische Union hat sich zum zentralen Orientierungs- und Anlaufpunkt in Europa entwickelt. Sie spielt bei der Neuordnung Europas, beim Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems, bei der Abwehr neuer Bedrohungsformen, bei der Wirtschafts- und Währungspolitik und bei vielen anderen Fragen von europäischer Bedeutung eine wichtige Rolle. Die Schweiz, ihre Aussen- und Sicherheitspolitik, ihre Neutralität, aber auch viele Aspekte Ihrer Innenpolitik, werden durch die EU grundlegend betroffen und beeinflusst und zwar **unabhängig davon, ob sie EU-Mitglied wird oder nicht**.

Der Bundesrat hat bereits 1991 angekündigt, dass der EG-Beitritt das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik darstelle und im Mai 1992 ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gestellt. Auch nach der Ablehnung des EWR-Vertrages am 6. Dezember 1992 hält der Bundesrat grundsätzlich am Ziel eines EU-Beitritts fest. Im folgenden soll dargelegt werden, dass die Neutralität auch nach einem allfälligen EU-Beitritt ein nützliches Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik bliebe und dass Mitgliedschaft in der EU und Neutralität durchaus vereinbar wären¹⁶.

51 Zur aussen- und sicherheitspolitischen Dimension der EU

Seit ihrer Gründung hat die EG auch eine aussen- und sicherheitspolitische Dimension, die sich im Laufe der Jahre mehr und mehr verstärkt hat¹⁷. Die Zusammenlegung der Volkswirtschaften war und ist nur ein Mittel zum Zweck, nämlich der **Schaffung einer europäischen Friedensordnung** und der politischen Integration und Einigung Europas. Die sicherheitspolitische Integration der EU ist allerdings noch nicht so weit fortgeschritten wie die wirtschaftliche. Drei Stadien können dabei unterschieden werden:

- Besonderen Ausdruck fand die politische Finalität der EG seit Ende der sechziger Jahre in der **Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)**. Diese diente der Erarbeitung von gemeinsamen Positionen der EG-Staaten in aussenpolitischen Fragen mit dem Ziel, durch ein kohärentes Auftreten ihre Einflussmöglichkeiten zu steigern. Im Rahmen der EPZ sind bisher viele gemeinsame Stellungnahmen zu aussenpolitischen Problemfeldern sowie Wirtschaftssanktionen gegen dritte Staaten abgesprochen worden. Die EPZ war eine intergouvernementale Zusammenarbeit ohne supranationales Element. Gemeinsames Handeln war nur aufgrund eines allgemeinen Konsenses möglich. Keinem teilnehmenden Staat konnten politische Entscheidungen aufgezwungen werden. Ein Veto gegen einen EPZ-Beschluss oder ein Ausscheren war möglich.
- Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union wurde die EPZ durch die **Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union** ersetzt. Diese GASP geht über die bisherige EPZ hinaus. Die Zusammenarbeit behält zwar zwischenstaatlichen Charakter und wird nicht vergemeinschaftlicht. Die GASP impliziert jedoch ein Handeln als Einheit und nicht die blosse Koordination des einzelstaatlichen Vorgehens. Im Bereich der Sicherheitspolitik wird die Durchführung gemeinsamer Aktionen, deren Modalitäten allenfalls auch mit Mehrheitsentscheid beschlossen werden können, in einer ersten Phase auf die vier Gebiete KSZE-Prozess, Abrüstung- und Rüstungskontrolle in Europa, Nichtverbreitung von Kernwaffen und Kontrolle des Transfers von Rüstungstechnologie und Waffenexporte nach Drittländern konzentriert. Der Einbezug der Verteidigung, d.h. des traditionellen Kerns der Sicherheitspolitik in die Zusammenarbeit ist vorgesehen, bedarf aber noch der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass, die Politik der Union den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten nicht berühre¹⁸.
- Eine Entwicklungsklausel stellt für die Zukunft den Einbezug der Verteidigung in die Unionskompetenzen in Aussicht. Nach dieser Bestimmung umfasst die GASP "sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der

¹⁶ Vgl. dazu auch den Bericht vom 18. Mai 1992 über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (BBI 1992 III 1185, 1304 ff.)

¹⁷ Vgl. den Bericht vom 18. Mai 1992 über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (BBI 1992 III 1292 ff.)

¹⁸ Artikel J.4. Absatz 4 des Maastrichter-Vertrages zur Gründung der Europäischen Union.

Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte¹⁹. Diese Thematik soll auf einer neuerlichen Regierungskonferenz 1996 diskutiert werden. Dieser wichtige Schritt bedürfte aber erneut der Zustimmung und Ratifikation durch alle dazumaligen EU-Mitgliedstaaten.

52 Aufrechterhaltung der Neutralität bei einem EU-Beitritt

Dieser Ueberblick hat deutlich gemacht, dass die EU bis auf absehbare Zeit noch **kein tragfähiges sicherheits- und verteidigungspolitisches System** bietet, das der Schweiz und ihren Bürgern mindestens soviel Sicherheit gewährleisten würde wie die dauernde und bewaffnete Neutralität. Daher würde die Schweiz auch nach einem EU-Beitritt ihre bewaffnete Neutralität beibehalten. Sie würde durch eine adäquate militärische Bewaffnung selbständig sicherstellen, dass sie einen allfälligen Angriff abwehren könnte und dass auf ihrem Territorium kein sicherheitspolitisches Vakuum entstünde.

In politischen und wirtschaftlichen Fragen sowie bei der Abwehr neuer Bedrohungen liesse sich die Schweiz aber nach einem allfälligen EU-Beitritt von den Geboten ihrer nationalen Interessen und der Solidarität gegenüber den EU-Staaten leiten. Sie würde sich insbesondere für den Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsordnung der EU und eines umfassenden Systems der friedlichen Beilegung von Konflikten in Europa einsetzen. Wenn sich die EU bemühte, militärische Konflikte in- und ausserhalb Europas zu schlichten, trüge die Schweiz diese Bemühungen mit. Sie würde weiterhin ihre Guten Dienste anbieten und sich dabei bemühen, die mehr und mehr beschränkten eigenen Möglichkeiten durch das Gewicht der EU zu erweitern. Unser Land könnte seine Tradition im humanitären Bereich und als Sitz einer Vielzahl internationaler Organisationen in den Dienst der Union und ihrer Mitgliedstaaten stellen. Schliesslich würde die Eidgenossenschaft als loyales EU-Mitglied Ihren Beitrag zu einer stabileren, sichereren, demokratischeren Welt leisten.

Die Schweiz könnte die in den Maastrichter Verträgen niedergelegten Unionsziele bezüglich einer gemeinsamen Sicherheitspolitik ohne Mentalreservation mittragen. Sie würde auch bei deren Weiterentwicklung loyal mitarbeiten. Sollte die EU eines Tages ihr Ziel einer soliden und dauerhaften gemeinsamen Verteidigungsstruktur erreichen, müsste unser Land auch bereit sein, seine Neutralität grundsätzlich zu überdenken.

53 Vereinbarkeit von Neutralität und EU-Mitgliedschaft

Wie der Bundesrat in seinem Bericht vom 18. Mai 1992 über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft dargelegt hat, vertreten die Staaten und die Kommission die Ansicht, dass es in erster Linie vom neutralen Staat selbst beurteilt werden müsse, ob die EU-Mitgliedschaft mit dem Status der Neutralität vereinbar sei. Der beitriftswillige Neutrale müsse ohne Vorbehalt und Mentalreservation bereit sein, alle bestehenden Vertragsverpflichtungen zu erfüllen und die sicherheits- und verteidigungspolitische Finalität der Europäischen Union mitzutragen²⁰. Dabei sei einerseits die Praxis des Europäischen Rates, gegen bestimmte Länder nach Konsens im Rahmen der EPZ (bzw. neu der GASP) wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen²¹, in Betracht zu ziehen. Hier könnte es zu Problemen kommen, wenn sich ein neutrales Mitglied veranlasst sähe, sich systematisch diesen Massnahmen zu widersetzen, weil diese aus seiner Sicht seiner

¹⁹ Artikel J.4. Absatz 1 des Maastrichter-Vertrages zur Gründung der Europäischen Union.

²⁰ Die Haltung der EG-Kommission zur Neutralität kommt deutlich in ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen von Oesterreich, Schweden und Finnland zum Ausdruck: vgl. Stellungnahme der EG-Kommission vom 31. Juli 1991 zum Beitrittsantrag Oesterreichs, vom 31. Juli 1992 zum Beitrittsantrag Schwedens sowie vom 30. Oktober 1992 zum Beitrittsantrag Finnlands.

²¹ Diese Befugnis wird aus Artikel 113 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März, 1957 abgeleitet und ist in Art. 228a des Vertrages über die Europäische Union ausdrücklich niedergelegt.

Neutralitätspolitik zuwiderliefe. Andererseits könnte es im Rahmen der GASP zu Schwierigkeiten kommen, wenn ein Land unter Hinweis auf seine Neutralität das Beschlussfassungsverfahren für die Umsetzung der GASP blockiere. Daher müsse die Union von neutralen Beitrittswilligen die klare Zusicherung erhalten, dass sie rechtlich in der Lage seien, mit der GASP einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen. Insgesamt kommt die Europäische Kommission aber zum Schluss, dass diese Probleme im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus gelöst werden könnten.

Der Bundesrat beurteilt eine EU-Mitgliedschaft unter Aufrechterhaltung der Neutralität als **rechtlich möglich**. Der Beitritt zur EU würde keine Verletzung rechtlicher Neutralitätspflichten darstellen. Die EU-Mitgliedschaft würde die Neutralität in künftigen Kriegen nicht ausschliessen. Sie brächte keine militärischen Verpflichtungen mit sich. Die bisherige Praxis der EG zeigt, dass ein dauernd neutraler Mitgliedstaat noch nie in bezug auf einen bewaffneten internationalen Konflikt seine Neutralitätspflichten hätte verletzen müssen. Die Neutralität wäre auch mit den Verpflichtungen hinsichtlich der GASP vereinbar. Das Recht und Verfahren der EU böte ausreichend Raum für die Befreiung eines Staates von im Hinblick auf seine Neutralität fragwürdigen Aktionen. Daher würde der Bundesrat bei allfälligen Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur EU den Status der Neutralität als solchen nicht zum Verhandlungsgegenstand machen.

Im einzelnen können die sich im Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft stellenden Neutralitätsfragen wie folgt beantwortet werden.

531 "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik" und Neutralität

Neutralitätsrechtlich stünde einer Mitwirkung der Schweiz in der GASP nichts im Wege, da diese grundsätzlich auf dem Konsensprinzip beruht und keine Beschlüsse über militärische Beistandsvereinbarungen fassen kann. Die aussenpolitische Souveränität der EU-Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Drittstaaten oder anderen Staatenverbindungen besteht fort. Hingegen brächte eine Teilnahme der Schweiz an der GASP andere wesentliche Änderungen mit sich. Bis anhin hat die Schweiz ihre Aussenpolitik eigenständig festgelegt. Als EU-Mitglied müsste die Schweiz generell ihre Aussenpolitik - gerade auch in umstrittenen Fragen der europäischen oder globalen Politik - mit ihren EU-Partnern absprechen. Die bisherige Praxis der EPZ zeigt aber, dass durchaus Abweichungen in den Aussenpolitiken der einzelnen EU-Mitglieder möglich sind. Der Schweiz würde auch nach einem Beitritt ein beachtliches Feld der ungebundenen aussenpolitischen Gestaltung verbleiben. Sie könnte insbesondere ihren klassischen aussenpolitischen Maximen treu bleiben.

Ein Vergleich der bisherigen aussenpolitischen Stellungnahmen der EPZ mit der jeweiligen Haltung der Schweiz zeigt eine überaus grosse Übereinstimmung. Dies erstaunt nicht, wenn man sich vor Augen hält, dass die Schweiz und die EU-Staaten ähnlich gelagerte aussenpolitische Interessen teilen und von den gleichen Grundwerten ausgehen. Ueberdies unterliegt die Schweiz bereits seit längerer Zeit einem gewissen Solidaritätsdruck von seiten der EU-Staaten, der darauf abzielt, dass sie sich in aussenpolitisch wichtigen Fragen nicht anders als die EU verhält.

Die Verteidigung ist von der GASP ausgenommen; sie wird lediglich in einer Entwicklungsklausel erwähnt. Die schweizerische Neutralität stünde damit nicht in Widerspruch zu den Grundlagen der GASP. Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union umfasst ähnliche Zielsetzungen wie die Sicherheitspolitik der Schweiz. Ziel ist in beiden Fällen, neuen Bedrohungsformen durch ein internationales, solidarisches Zusammenwirken zu begegnen. Wie der Bundesrat schon mehrfach betont hat²², muss die Schweiz - auch wenn sie der EU nicht beitreten würde - in vielen Bereichen unbedingt eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit ihren europäischen Nachbarn suchen.

²² Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 1. Oktober 1990 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Wandel sowie den Bericht vom 13. Februar 1992 über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95).

532 Wirtschaftssanktionen der EU

Abweichungen zwischen der EPZ und der schweizerischen Aussenpolitik ergaben sich bisher in der Praxis nur bei Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten, die innerhalb der EPZ beschlossen wurden. Wie festgestellt²³, statuiert das Neutralitätsrecht keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität. Ob sich die Schweiz an Wirtschaftssanktionen beteiligen will oder nicht, ist in erster Linie Sache ihrer allgemeinen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, die sie nach eigenem Ermessen führen kann. Soweit Wirtschaftssanktionen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens, zur Verhinderung und Eindämmung von Kriegen oder zur Bestrafung von Völkerrechtsbrechern eingesetzt werden, wäre die Schweiz grundsätzlich bereit, an derartigen Massnahmen innerhalb der EU mitzuwirken. Sie hat dies z.B. im November 1991 bewiesen, als sie in Anlehnung an die Massregeln der EG eigene Massnahmen gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) beschlossen hatte.

In diesem Zusammenhang dürfen auch faktische Zwänge nicht übersehen werden. Wenn die Schweiz nach dem EU-Beitritt Oesterreichs ganz von EU-Staaten umgeben sein wird, können diese den Handel der Schweiz mit einem Drittstaat, gegenüber dem die EU Sanktionen verhängt hat, durch das Gebiet der EU-Staaten hindurch verhindern. Spätestens dannzumal wird sich die Schweiz auch als Nicht-EU-Mitglied Wirtschaftssanktionen der EU nicht mehr zu entziehen vermögen.

533 Verteidigungspolitische Finalität und Neutralität

Nach einem allfälligen EU-Beitritt wäre der Bundesrat bereit, die in den Maastrichter-Verträgen niedergelegten Unionsziele bezüglich einer gemeinsamen Sicherheitspolitik mitzutragen. Die Schweiz würde diese Fortentwicklung der Union nicht verzögern oder behindern. Sie würde sich verpflichten, zu gegebener Zeit wie die anderen Mitgliedstaaten loyal an den Vorbereitungen für eine gemeinsame Verteidigung teilzunehmen, die den EU-Staaten eine erhöhte Sicherheit bieten sollte, und über den Platz der Schweiz in diesem Sicherheitssystem zu diskutieren. Solange aber ein Sicherheitssystem der EU die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten nicht sicherstellt, behält die dauernde, glaubhaft bewaffnete Neutralität der Schweiz weiterhin ihre Berechtigung.

Eines der Hauptverdienste der EG besteht darin, dass Kriege unter westeuropäischen Staaten unwahrscheinlich geworden sind. Dem europäischen Einigungsprozess wohnt eine **Friedensfunktion** inne. Entsprechend den Absichten der Väter der europäischen Einigungsbestrebung wurden die Volkswirtschaften der EG-Staaten in einem permanent vorangetriebenen Prozess funktionell verflochten und die Beziehungen zwischen den Staaten, fortschreitend verrechtlicht, bis - entsprechend der Präambel des EWG-Vertrages - die Grundlage für "einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker" geschaffen war und Krieg zwischen einzelnen EG-Staaten undenkbar wurde. In Fortsetzung dieser Politik spricht viel für den Versuch, durch eine Verbreitung des Integrationsprozesses auch gesamteuropäische Kriege unmöglich zu machen. Diesen Prozess zu unterstützen, liegt im besten Interesse der Schweiz und ist mit Sinn und Geist unserer Neutralität vereinbar.

534 Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität bei, einer EU-Mitgliedschaft

Gegen die Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in der EU wird mitunter der Einwand erhoben, unser Land würde in der Folge mit der EU als machtpolitischer Block identifiziert und die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität im Ausland würde dadurch unterminiert, insbesondere würden bei Staaten ausserhalb der

²³ Vgl. vorne Ziffer 42

EU Zweifel entstehen, ob sich die Schweiz bei einem militärischen Konflikt zwischen ihnen und der EU noch neutral verhalten werde.

In erster Linie wird die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität im Ausland danach beurteilt, ob die Schweiz ihre Bereitschaft erkennen lässt, dem unverbrüchlichen Grundgedanken der Neutralität unter allen Umständen nachzuleben, d. h. an keiner bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten militärisch teilzunehmen, sowie durch eine adäquate militärische Bewaffnung ihr Staatsgebiet zu schützen und eine berechenbare, dem Frieden dienende Aussenpolitik zu führen. Die Toleranzgrenze für die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität kann dabei nicht ein für allemal festgelegt werden. Sie hängt insbesondere von politischen und wirtschaftlichen Veränderungen im europäischen und weltweiten Umfeld ab.

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurde die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Ost-West-Spaltung unseres Kontinents bewertet. Daher muss bei der heutigen Beurteilung den epochalen Umwälzungen seit 1989 in Ost- und Mitteleuropa sowie der ehemaligen UdSSR Rechnung getragen werden. Die Teilung Europas in zwei antagonistische Blöcke ist auf politischem und militärischem Gebiet überwunden. Die Wahrscheinlichkeit der Verwicklung der Schweiz in einen grösseren, auf dem europäischen Kontinent ausgetragenen Krieg ist gering geworden. Die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie einige der Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR streben selbst in der einen oder anderen Form eine Integration in die EU an. Durch einen EU-Beitritt der Schweiz würde das militärische Gleichgewicht und die sicherheitspolitische Lage in Europa nicht verändert oder gar gestört.

Die Schweiz hätte auch als EU-Mitglied durchaus die Möglichkeit, durch eine selbständige Landesverteidigung, durch eine friedensbezogene Mitwirkung am Aufbau Europas und durch Leistung Guter Dienste dafür zu sorgen, dass sie im Ausland weiterhin als neutral anerkannt bliebe. Der Bundesrat vertritt daher die Auffassung, dass die schweizerische Neutralität auch bei einer EU-Mitgliedschaft glaubwürdig und effektiv bliebe.

Da der Prozess europäischer Veränderungen noch nicht abgeschlossen ist, wird auch in Zukunft die Bedeutung der schweizerischen Neutralität Wandlungen unterworfen sein. Diese werden weitgehend unabhängig davon eintreten, ob die Schweiz der EU beitrifft oder nicht. Es ist insbesondere möglich, dass die Neutralität nach Massgabe des Entstehens tragfähiger europäischer Sicherheitsstrukturen in Zukunft weiter an Stellenwert verlieren wird. Die schweizerische Aussen- und Neutralitätspolitik von morgen wird - ob unser Land EU-Mitglied ist oder nicht - eine andere sein als zur Zeit des Kalten Krieges.

6 Schlussfolgerungen

Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Konstanten, auf denen die Aussen- und Innenpolitik während Jahrzehnten aufgebaut waren, sind verschwunden. Um die Interessen der Schweiz auch unter diesen neuen Rahmenbedingungen wirksam wahrnehmen zu können, hat der Bundesrat in verschiedenen Bereichen die schweizerische Aussenpolitik an die neuen Gegebenheiten angepasst. Dabei hat er auch eine **Neuausrichtung** der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität eingeleitet. Der Bundesrat beabsichtigt, kontinuierlich auf diesem Wege weiterzufahren, denn dies gewährleistet einerseits eine optimale Wahrung unserer nationalen Interessen und ermöglicht andererseits zugleich internationale Zusammenarbeit, wo es um die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und die Erhaltung von Frieden und Wohlfahrt geht. In bezug auf die Neutralität fusst seine Aussenpolitik auf folgenden **Leitlinien**:

61 Aufrechterhaltung der dauernden, bewaffneten Neutralität

Europa befindet sich in einer Phase fundamentaler Umstrukturierung. Das gegenwärtige aussenpolitische Umfeld der Schweiz ist durch eine Dynamik gekennzeichnet, die Chancen und Risiken eröffnet. Wir befinden uns in einer **Übergangsphase**, die Jahre währen wird. Es wird noch lange dauern, bis die Vision eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, das Europa und auch der Schweiz ausreichend Sicherheit böte, realisiert ist. Aus diesem Grunde wird die Schweiz an ihrer dauernden und bewaffneten Neutralität festhalten. Sie bildet ein bewährtes, flexibles Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik, das auch unter den veränderten internationalen Verhältnissen bei der Wahrung schweizerischer Interessen von Nutzen ist.

Das heisst, dass die Schweiz auch künftig niemals einen Krieg beginnen oder eine militärische Aggression unternehmen wird. Sie wird ferner in jedem Krieg unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral bleiben und keine Partei militärisch unterstützen. Sie wird durch eine adäquate Bewaffnung ihrer Armee sicherstellen, dass sie sich gegen einen Angreifer verteidigen kann und dass auf ihrem Territorium kein sicherheitspolitisches Vakuum entsteht. Sie wird ihre Neutralität in einer Weise handhaben, die es ihr ermöglicht, die notwendigen militärischen Vorkehren, zu ihrer eigenen Verteidigung auch gegenüber neuen Bedrohungsformen zu treffen; dies könnte je nach Bedrohung auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Abwehrmassnahmen einschliessen. Sie wird weiterhin eine berechenbare und voraussehbare Aussen- und Sicherheitspolitik führen.

Die Schweiz wird wie bisher an ihrem Recht zur freien politischen Stellungnahme festhalten und sich für die Wahrung ihrer Grundwerte, wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte, aktiv einsetzen. Sie wird ihren Bürgern keine Pflicht zur Gesinnungsneutralität auferlegen und ihren Wirtschaftsverkehr nach eigenem Ermessen ausgestalten.

62 Den Frieden mitgestaltende Neutralität

Aufbauend auf ihrer langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfe wird die Schweiz ihrer Neutralität weiterhin eine friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung geben. Sie wird ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Ihre Neutralität wird auch im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität gehandhabt und der Staatengemeinschaft dienstbar gemacht werden. Sie muss eine den Frieden in Europa und der Welt mitgestaltende Neutralität bleiben.

63 Aktive Aussenpolitik der Solidarität und Partizipation jenseits der Neutralität

Angesichts der Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf die Neutralität nicht als Haltung des Stillsitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Prägendes Element der schweizerischen Aussenpolitik war seit jeher auch die Maxime der Solidarität. Der Bundesrat hat diesen Grundsatz seit einiger Zeit vermehrt ins Zentrum des aussen- und sicherheitspolitischen Denkens gerückt, weil die schweizerischen Interessen in vielen Bereichen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Mitwirkung bei internationalen Problemlösungen und Entscheidungen gewahrt werden können. Umfassende **Solidarität**, regionale und weltweite **Kooperation** und **Partizipation** dienen am besten unseren Interessen.

Eine Haltung der grenzüberschreitenden, mitverantwortlichen Zusammenarbeit wird die Schweiz insbesondere bei der Abwehr neuer Formen der Bedrohung und beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa einnehmen. Die Schweiz hat ein vitales Interesse daran, zur Wahrung ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitzuwirken. Daher erscheint es zweckmässig, wenn sie ihre bisherige, restriktive Haltung in Richtung vermehrter Kooperation mit anderen Staaten ändert. Ziel dieser Zusammenarbeit wird sein, die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern und gleichzeitig die Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa

wahrzunehmen. Weil offen ist, wie die europäische Sicherheitsarchitektur schliesslich aussehen wird und welche Rolle die einzelnen Träger einnehmen werden, muss die Schweiz vorurteilslos prüfen, welche Beziehungen sie inskünftig mit all diesen Institutionen pflegen will.

64 Teilnahme an Zwangsmassnahmen

Eine Unterstützung von Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen durch die Schweiz steht mit der Neutralität nicht in Widerspruch. Die Schweiz hat als friedlicher Kleinstaat ein grosses Interesse daran, dass das Sicherheitssystem der UNO funktioniert und dass eine auf dem Völkerrecht und dem Gewaltverbot beruhende Friedensordnung entsteht. Aus diesem Grunde wird die Schweiz auch in Zukunft die Vereinten Nationen solidarisch unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher durchführen. Sie wird in autonomer Weise an **nichtmilitärischen** und insbesondere **wirtschaftlichen** Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen teilnehmen, sofern diese von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden.

Ob die Schweiz **militärische** Zwangsmassnahmen oder bewaffnete humanitäre Interventionen, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurden, in der einen oder andern Form, z.B. durch die Gewährung von Ueberflugsrechten, erleichtern will, ist eine Frage ihrer Interessenwahrung und Solidaritätspflichten. Der Bundesrat wird in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden, ob eine Unterstützung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und, des internationalen Friedens aufdrängt. Eine Teilnahme schweizerischer Blauhelmtruppen an militärischen Zwangsmassnahmen der UNO wurde vom Gesetzgeber ausgeschlossen.

Wenn Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer ergriffen werden, der Völkerrecht oder andere gemeinsam eingegangene Verpflichtungen, verletzt hat, so können diese Massnahmen eine **dem Frieden dienende Ordnungsfunktion haben**. Sie stehen dann mit Sinn und Geist der Neutralität im Einklang. Daher ist der Bundesrat grundsätzlich bereit, auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen. Er wird nach einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall entscheiden, ob jeweils ein Abseitsstehen oder eine Teilnahme eher der Wiederherstellung des völkerrechtsmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient.

65 Neutralität kein Hindernis für Beitritt zur Europäischen Union

Nach rechtlichen Gesichtspunkten wäre ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union mit der Aufrechterhaltung der Neutralität vereinbar, da die EU-Mitgliedschaft unter dem geltenden Recht keine militärischen Verpflichtungen mit sich bringt.

Im Rahmen der vom Maastrichter Vertrag festgelegten politischen Verpflichtungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik müsste sich die Schweiz als EU-Mitglied in politischen und wirtschaftlichen Fragen von der Solidarität gegenüber den EU-Staaten leiten lassen. Darüber hinaus gehört zur Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik "auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte"²⁴.

Auch wenn diese politische Absichtserklärung noch keine rechtliche Verpflichtung zu einer späteren militärischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen darstellt, muss ein beitriftswilliges Land doch diese Sicherheits- und verteidigungspolitische Finalität der Europäischen Union mittragen. Dies bedeutet, dass der Neutrale

²⁴ Maastrichter Vertrag Art. J.4, Abs. 1

auch bereit sein muss seine Neutralität grundsätzlich zu überdenken, falls sich dies eines Tages aufgrund der Entwicklung der Union als notwendig erweisen sollte.

66 Strategie von Partizipation und Neutralität

In einer Zeit vielfältigen Wandels muss die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik angesichts der hoffnungsvollen Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits eine Haltung von Offenheit und von Bewahrung, von Kontinuität und von Veränderung kombinieren; **Offenheit** im Sinne einer Teilnahme an Massnahmen gegen die neuen Bedrohungsformen und am Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; **Bewahrung** im Sinne des Verzichts auf eine überstürzte Aufgabe bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche **Strategie** der Solidarität und Partizipation bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen zur Selbstbestimmung, welcher gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft.