

93.098

Bericht

über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren

vom 29. November 1993

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und den Bericht zur Neutralität (Anhang) und ersuchen Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir beantragen Ihnen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1991; P; 91.3001: Bericht über Neutralität (N 21.6.1991, Hubacher)
- 1991; Mo; 91.3002: Programm für die schweizerische Friedens- und Aussenpolitik (N 21.1.1991, Ledergerber)
- 1991; Mo; 91.3035: Aussenpolitisches Konzept der Schweiz (N 29.1.1991, Kommission für auswärtige Angelegenheiten)
- 1991; P; 91.3056: Konzept für eine friedenspolitische Neuorientierung der Neutralität (N 21.6.1991, Baerlocher)
- 1991; Mo; 91.3106: Entwicklung eines Programmes für die Friedens- und Aussenpolitik der Schweiz (S 21.3.1991, Onken)
- 1991; Mo; 91.3279: Neuformulierung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik (S 16.9.1991, Zimmerli)
- 1991; Mo; 92.3343: Neutralität und EG-Beitrittsverhandlungen (N 2.9.1992, Rechsteiner)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. November 1993

Im Namen der Schweizerischen Bundesräte

Der Bundespräsident: Ogi

Der Bundeskanzler: Couchepin

Überblick

Im vorliegenden Bericht wird ein aussenpolitisches Konzept der Schweiz für die 90er Jahre in einem veränderten internationalen Umfeld entwickelt. Aussenpolitik bedeutet primär Interessenwahrung nach aussen. Internationale Mitwirkung und Mitentscheidung sind Voraussetzungen dafür und die prägenden Leitmotive für die 90er Jahre. Der Bericht setzt die aussenpolitischen Ziele und beschreibt die zur Erreichung der Ziele notwendigen Mittel. Der Bericht zeichnet einen aussenpolitischen Kurs auf, kann aber detailliertere Ausführungen zu politischen Einzelbereichen nicht ersetzen. Auch bedarf er der fortgesetzten Konkretisierung im politischen Alltag.

Im Einzelnen werden fünf aussenpolitische Ziele behandelt:

- *Die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden*
- *Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat*
- *Die Förderung der Wohlfahrt*
- *Der Abbau sozialer Gegensätze*
- *Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*

Als Mittel der Aussenpolitik werden jene Aktivitäten bezeichnet, welche massgeblich zur Erreichung der genannten Kernziele beitragen. Es gibt folglich eine breite Palette von Tätigkeiten, die hier als Mittel bezeichnet werden, wie der Beitritt zu internationalen Organisationen und die vielfältigen Tätigkeiten, welche die Schweiz in diesen entfaltet, ferner Unterstützungspolitiken gegenüber benachteiligten Ländern und Regionen sowie innerstaatliche Gesetze, völkerrechtliche Verträge und Mechanismen zur Durchsetzung der Ziele; Mittel der Aussenpolitik sind insbesondere auch die Aussenwirtschaftspolitik und die Integrationspolitik. Die verschiedenen Mittel werden in diesem Bericht allerdings nicht in ihren Einzelheiten dargelegt, sondern nur als Teilaspekte einer aussenpolitischen Gesamtstrategie und -konzeption.

Die bestmögliche Interessenwahrung der Schweiz bildet den Ausgangspunkt für den Bericht. Dieser umschreibt eingangs die Problemstellung und die wichtigsten Begriffe wie Aussenpolitik, Unabhängigkeit und Existenzsicherung und ihren Bedeutungswandel in einer zunehmend interdependenten Welt (Ziff. 2). Daran schliesst sich eine Charakterisierung des internationalen Umfeldes der Schweiz anhand der wichtigsten Entwicklungen und Trends auf westeuropäischer, gesamteuropäischer und globaler Ebene und eine Beurteilung der Stellung der Schweiz an (Ziff. 3). Den Kern des aussenpolitischen Konzeptes bildet Ziffer 4, in welcher die fünf aussenpolitischen Ziele erläutert werden. Zuerst werden Bedeutung und Inhalt des jeweiligen Zieles knapp umschrieben; es folgt eine Darstellung der wichtigsten Mittel auf westeuropäischer, gesamteuropäischer und globaler Ebene und schliesslich die Darlegung von Perspektiven für die 90er Jahre. Unter diesem Punkt werden Erwägungen darüber angestellt, ob die vorhandenen Mittel den beschriebenen Herausforderungen entsprechen und ob sie geeignet sind, die gesetzten Ziele zu erreichen. Dort wo dies nicht der Fall ist, werden Lücken beschrieben und Wege aufgezeichnet, wie diese geschlossen werden müssten, damit die Schweiz ihre internationalen Interessen wieder besser wahrnehmen könnte. Diesem Kernstück schliessen sich Erläuterungen

zur innenpolitischen Abstützung der Aussenpolitik und zu Fragen von Kohärenz und Koordination sowie zu personellen und finanziellen Auswirkungen des aussenpolitischen Konzeptes an.

Ziffer 5 schliesslich zieht eine Bilanz und bezeichnet Prioritäten und Leitideen für die 90er Jahre, wobei Mitwirkung und Mitentscheidung an den wichtigen Schaltstellen der internationalen Politik besonders hervorgehoben werden.

1. Einleitung

Ausgangspunkt

Der vorliegende Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren geht unter anderem auf parlamentarische Vorstösse aus dem Jahr 1991 zurück und löst ein im Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 abgegebenes Versprechen ein.

In einer ersten Reaktion auf Anfragen aus dem Parlament präzisierte der Bundesrat 1991 seine Absicht, sich "über das aussenpolitische Konzept der Schweiz in diesem Jahrzehnt angesichts der komplexen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen, demographischen, militärischen und sozialen Herausforderungen" zu äussern. Dies geschieht mit dem vorliegenden Bericht.

Aufgaben und Aufbau des Berichtes; Definitionen

Bundesrat und Verwaltung haben in den vergangenen Jahren verschiedene aussenpolitische Fragen in separaten Vorlagen teilweise ausführlich behandelt. Im vorliegenden Bericht werden nicht Einzelfragen diskutiert. Sein Ziel ist der Entwurf eines aussenpolitischen Konzeptes für die Neunzigerjahre.

Dieses baut auf einer Beurteilung des aussenpolitischen Umfeldes und seiner mutmasslichen Entwicklung und der Stellung der Schweiz in ihm auf und geht auf die im Vergleich zu früher neuen aussenpolitischen Aufgaben ein. Gestützt auf diese Analyse und im Lichte schweizerischer Interessen gilt es, wesentliche Elemente des Konzeptes darzulegen. Dazu gehören insbesondere

- die Bestimmung der vorrangigen Zielsetzungen und die Darstellung der wichtigsten Mittel und Wege zur Erreichung der Ziele sowie
- die Darlegung der Prioritäten und Grundsätze, an welchen sich die Aussenpolitik der Schweiz orientiert.

Das vorgelegte Konzept ist offen gestaltet, um der raschen Entwicklung der internationalen Politik Rechnung zu tragen. Es will auch Orientierungshilfe für das Handeln bei unvorhersehbaren Entwicklungen sein. Nicht mehr die Statik der bipolaren Nachkriegsordnung, sondern die Dynamik der "Weltinnenpolitik" bildet heute den Rahmen, innerhalb dessen aussenpolitische Konzeptionen entwickelt und überprüft werden.

Die Darstellung folgt einer Struktur nach Sachbereichen und nach geographischen Kriterien. Fünf aussenpolitische Ziele stehen im Zentrum:

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat
- Förderung der Wohlfahrt
- Abbau sozialer Gegensätze

- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Bei der Beschreibung der Mittel wird zwischen der westeuropäischen, der gesamteuropäischen und der globalen Ebene unterschieden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei der Umsetzung aussenpolitischer Ziele die geographische Lage eines Landes eine wichtige Rolle spielt. Massgebend für diese Unterteilung war auch, dass uns je nach Raum unterschiedliche Mittel zur Verwirklichung der Ziele zur Verfügung stehen.

Ziele und Mittel der Aussenpolitik mögen nicht in jedem Falle sauber auseinanderzuhalten sein. Methodisch scheint uns aber die Trennung sinnvoll. Wir haben den Begriff des aussenpolitischen Zieles für die erwähnten allgemeinen, strategischen Ziele verwendet. Unter aussenpolitischen Mitteln verstehen wir die kurz-, mittel- und längerfristig angelegten Handlungen, die der Verwirklichung der Ziele dienen. In dem Sinne sind der Beitritt zu einer internationalen Organisation, respektive die Tätigkeit als Mitglied einer solchen, sind Unterstützungspolitiken (z.B. Entwicklungshilfe, Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Staaten), sind innerstaatliche Rechtsvorschriften mit grenzüberschreitender Wirkung und völkerrechtliche Verträge (z.B. Sanktionen oder griffige Exportkontrollen für militärisch und zivil verwendbare Güter) allesamt Mittel der Aussenpolitik.

Der hier gewählte Ansatz ist problemorientiert. Er geht von Grundbedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nach Sicherheit, Wohlfahrt und nach der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen aus und zeigt, welches der Beitrag der Aussenpolitik auf diesen Gebieten sein kann. Er knüpft am Rechts- und Gerechtigkeitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger an und legt dar, wie dieses sich aussenpolitisch umsetzen lässt.

Bisherige Darstellungen der Aussenpolitik waren meist prinzipienorientiert. Sie haben Aussenpolitik als Ausfluss von Maximen wie Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität dargestellt. Der hier gewählte Ansatz bedeutet nun nicht, dass die erwähnten Grundsätze keine Gültigkeit mehr hätten. Er beschreibt vielmehr eine aussenpolitische Strategie, durch welche einige der traditionellen Maximen in einem neuen aussenpolitischen Umfeld noch erhöhte Aktualität erlangen können. Dies gilt etwa für die Solidarität, die Universalität und die Disponibilität. Es gilt aber nicht zuletzt auch für die Neutralität, die zwar an neue Umstände angepasst werden muss, ihre Bedeutung aber behält.

Mit dem Konzept einer problem- und zielorientierten Aussenpolitik will der Bundesrat die Aussenpolitik der Bevölkerung näher bringen. Er ist auch der Ueberzeugung, dass die schweizerische Identität in der offenen Auseinandersetzung und Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern keine Schwächung, sondern eine Stärkung erfährt.

2. Aussenpolitische Grundlagen: Interessenwahrung, Unabhängigkeit, Existenzsicherung

Die Interessenwahrung als Motiv der Aussenpolitik

Zwei Gedanken seien hier vorangestellt:

- Für die internationale Stellung und den Einfluss eines Landes behalten heute militärische Mittel eine Bedeutung. Immer wichtiger werden aber die ökonomische Stellung, die Beherrschung von Technologien, der Einsatz von Wissen, insgesamt also die Kombination einer Reihe von Machtfaktoren mit dem Ziel bestmöglicher Interessenwahrung. Aussenpolitik heisst: Sicherung und Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Stellung unseres Landes nach aussen.
- Die Interessenwahrung ist nicht nur Ziel und Mittel der Aussenpolitik, sondern ihre primäre Aufgabe, ein alles durchdringendes Motiv, gewissermassen Rechtfertigung und Beweggrund jeglicher aussenpolitischen Aktivität. Aussenpolitik ist Interessenpolitik im Rahmen der Völkerrechtsordnung und international anerkannter Prinzipien und Verhaltensweisen, sie setzt sich aber auch ein für die Achtung ethischer und politischer Grundwerte.

Aussenpolitik, Unabhängigkeit, Existenzsicherung

Der Begriff der Aussenpolitik ist aufs engste verbunden mit der Entstehung moderner Territorialstaaten und der Schaffung unterschiedlicher Herrschafts- und Rechtsräume seit dem 16. Jahrhundert. Erst diese Entwicklung erlaubte es, zwischen "innen" - als jenem Bereich, der durch das Machtmonopol des Souveräns gesichert wird, und "ausser" zu unterscheiden, wobei "ausser" in der Vergangenheit über weite Strecken zunächst lückenhafter Rechtsraum, Unsicherheit und Bedrohung bedeutete. Das oberste und einzige Ziel der Aussenpolitik war daher vorerst die "Wahrung der Unabhängigkeit gegen ausser" (Art. 2 der Bundesverfassung). Entsprechend wurde die Souveränität als Ausdruck für die freie Gestaltung von innerer Ordnung und äusseren Bindungen verstanden und damit zum Inbegriff der Unabhängigkeit eines Landes. Die Wahrung der Unabhängigkeit bleibt auch heute die gültige und massgebende Verfassungsgrundlage der Aussenpolitik. Wie andere Verfassungsgrundlagen hat sich auch die Bedeutung der Unabhängigkeit im Laufe der Zeit gewandelt.

Mit der Ausdehnung der Staatstätigkeit und der internationalen Verflechtung seit dem 19. Jahrhundert erweiterte sich das Aktionsfeld der Aussenpolitik. Staatsziele wie Wohlfahrt oder Sicherheit in einem modernen Sinne riefen nach einer umfassenderen Aussenpolitik. Wichtige Ziele liessen sich nicht mehr nur im nationalen Rahmen erreichen. Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit in internationalen Organisationen schufen ein immer engeres Geflecht von Verträgen und Regeln. Allein die Schweiz ist heute durch ungefähr 2000 Verträge international gebunden, wobei die meisten wirtschaftlicher Natur sind. Man begann von der Interdependenz von Innen- und Aussenpolitik zu sprechen. Dies bedeutet: Sicherheit, Wohlstand

und Freiheit können nur mehr durch internationale Zusammenarbeit gesichert werden und die Wahrung der Unabhängigkeit erfordert in diesem neuen Umfeld neues Handeln.

Unabhängigkeit, verstanden als möglichst hoher Grad der Selbstbestimmung der eigenen Zukunft, erfordert am Ende des 20. Jahrhunderts enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen. Sie wird nicht mehr in der Abgrenzung gegen ein internationales Umfeld, sondern in der optimalen Mitwirkung bei der Gestaltung dieses Umfeldes erreicht. Aussenpolitik muss daher heute auf Mitverantwortung und Mitbestimmung ausgerichtet sein. Der Wille zu Mitwirkung und Mitentscheidung wurzelt in der Einsicht, dass Entscheide, welche ausserhalb des Landes getroffen werden, immer häufiger und immer stärker unseren Handlungsspielraum beeinflussen. Mitwirkung und Mitentscheidung überall dort, wo die Schweiz betreffende Beschlüsse gefasst werden, ist daher unerlässlich, um die Interessen des Landes zu wahren. Sie werden somit zu eigentlichen Leitmotiven der Aussenpolitik, sie sind Ausdruck für die Würde und die Souveränität des Landes.

Wie bereits im Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, bildet die Existenzsicherung auch den Ausgangspunkt der Ueberlegungen im nun vorliegenden Bericht. Aussenpolitik ist in diesem Sinne Teil der Gesamtpolitik, die sich mit der allgemeinen Existenzsicherung befasst. Während sich, im Sinne von Beispielen, Sicherheitspolitik im engeren Sinne mit jenem Politikbereich auseinandersetzt, der sich auf machtpolitische Bedrohungen bezieht, während sich Umweltpolitik mit ökologischen Herausforderungen beschäftigt, befasst sich Aussenpolitik grundsätzlich mit allen Tätigkeiten und Entwicklungen, welche eine grenzüberschreitende Dimension haben. Aussenpolitik kann also nicht thematisch von andern Politikbereichen abgegrenzt werden, vielmehr haben Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Sicherheitspolitik, Drogenpolitik und zahlreiche andere Bereiche je eine aussenpolitische Dimension; Aussenpolitik definiert sich insbesondere durch die Adressaten. Die vorrangige Aufgabe der Aussenpolitik ist es, die politisch relevanten Tätigkeiten mit grenzüberschreitender Dimension so zu bündeln und aufeinander abzustimmen, dass sie für die Existenzsicherung des Landes den höchsten Nutzen erbringen.

Aussenpolitisches Konzept in einer interdependenten Welt

Ein Bericht über das aussenpolitische Konzept soll zeigen, dass die Aussenpolitik eines Landes ein Ganzes bildet, sich an klaren Zielen orientiert, Prioritäten setzt, gleichzeitig verschiedene Interessen verfolgen kann, einen hohen Grad von Beweglichkeit in einem sich rasch verändernden Umfeld verlangt und zur Lösung von Zielkonflikten entsprechende Verfahren kennt. Hinsichtlich dieses Anspruches sind heute folgende Präzisierungen notwendig:

- Aussenpolitik berührt eine Vielzahl von Sachgebieten, ihr Gegenstand ist die grenzüberschreitende internationale Zusammenarbeit und Koordination. Aussenpolitische Anliegen können nicht erzwungen, sondern müssen auf dem Verhandlungsweg verwirklicht werden. Jedes aussenpolitische Konzept basiert daher auf der Einsicht in die Notwendigkeit von Kompromissen, auf der zutreffenden Einschätzung realer Machtverhältnisse und der Respektierung des Völkerrechtes.
- Ein aussenpolitisches Konzept muss im Auge behalten, dass die wichtigsten und selbst

die primär nach innen gerichteten Staatsziele heute nur optimal gefördert werden können, wenn sie auch nach aussen, d.h. auf internationaler Ebene, gefördert werden; innenpolitische Massnahmen müssen aussenpolitisch flankiert, ergänzt und fortgesetzt werden. Dies bedeutet: die wichtigsten Fragen, mit welchen die Schweiz heute konfrontiert ist, können nur durch internationale Zusammenarbeit mit Aussichten auf Erfolg gelöst werden. Die aussenpolitische Oeffnung wird zu einer notwendigen Voraussetzung für die innenpolitische Problembewältigung. Dies gilt u.a. für wirtschaftliche Fragen, für die Migrationsprobleme, die Drogenbekämpfung, für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen, für den Umweltschutz, für Verkehrs- und Energiefragen, für die Forschung und manches mehr. Ursachen, Wirkungen und Lösungen für diese Fragen können nicht nur unter innenpolitischen, sondern müssen auch unter aussenpolitischen Aspekten betrachtet werden. Wirkungsvolle Aussenpolitik basiert auf umfassender internationaler Mitwirkung. Andererseits gibt es eine wachsende Zahl von Problemen, für welche Lösungen sinnvollerweise auf internationaler Ebene angestrebt und gefunden werden, welche aber innenpolitisch umgesetzt, konkretisiert und unterstützt werden müssen. Dadurch entsteht ein wachsender Druck auf die Innenpolitik (GATT-Verhandlungen, europäischer Integrationsprozess). In diesem Sinne muss Aussenpolitik immer auch Innenpolitik sein. Beides zusammengenommen bedeutet: ein internationales Abseitsstehen verbaut Chancen, die innerstaatliche Politik international abzustützen und internationale Impulse im Innern aufzunehmen, schützt gleichzeitig aber nicht vor Betroffenheit durch Entscheide, die ausserhalb der Schweiz getroffen werden.

- Durch die Globalisierung von Problemen und die Regionalisierung von Problemlösungen erhält heute der nationalstaatliche Bezugs- und Entscheidungsrahmen eine neue Dimension: die Trennlinie von Innen- und Aussenpolitik wird - denkt man beispielsweise an die Entwicklung der Europäischen Union (EU) - in zahlreichen Bereichen verwischt. Das unmittelbare Umfeld der Schweiz ist damit geprägt von einer sich verdichtenden, immer mehr staatliche Aufgabenbereiche erfassenden internationalen Ordnung.
- Schliesslich ist auf die Zunahme der Zahl von Akteuren hinzuweisen, die auf die Aussenpolitik Einfluss nehmen. Umfassende Information und eine enge Zusammenarbeit verschiedener Staatsorgane werden entscheidend. Dies kann nicht bedeuten, dass alle sich jederzeit mit allen Fragen in gleicher Weise beschäftigen. "Checks and Balances" zwischen Funktionen und Organen, nicht die Vermischung von allem mit jedem, muss angestrebt werden. Für das aussenpolitische Konzept bedeutet dies: Der Bundesrat gibt mit dem vorliegenden Bericht den Rahmen. Das Konzept wird aber unter Einbezug von Parlament, interessierten Organisationen und vor allem des Souveräns umgesetzt werden. In diesem Sinn wird die innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik zur vordringlichen Aufgabe der neunziger Jahre.

3. Das aussenpolitische Umfeld der Schweiz: Stand und Perspektiven

Die Aussenpolitik eines Landes wird auch heute massgeblich durch seine geographische Lage geprägt. Im folgenden wird daher das Umfeld der Schweiz kurz auf westeuropäischer, gesamteuropäischer und auf globaler Ebene beschrieben.

3.1. Westeuropäische Integration

- Das unmittelbare Umfeld der Schweiz wird massgeblich durch Politik und Entwicklung der Europäischen Union (EU) geprägt, deren Gewicht durch folgende Faktoren bestimmt wird:
- Das Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union am 1. November 1993.
- Die weitgehende Verwirklichung des Binnenmarktes auf den 1. Januar 1993, und die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), in dem die EU eine zentrale Stellung einnimmt.
- Die Perspektive der Erweiterung der EU auf neue westeuropäische Mitglieder, später auch auf Länder in Ost- und Mitteleuropa sowie im Mittelmeerraum.
- Der Wille, eine Politische Union zu schaffen.
- Die erhöhte europapolitische und weltweite Bedeutung, welche der EU insbesondere seit dem Umbruch in Ost- und Mitteleuropa zukommt (assoziationsartige Verträge mit Ländern Ost- und Mitteleuropas, Koordination der Unterstützung zugunsten dieser Staaten, gemeinsames Auftreten der EU in zahlreichen Organisationen wie dem Europarat, der KSZE, der OECD, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (BERD) oder bei der Ausarbeitung einer gesamteuropäischen Umweltpolitik).

Durch die westeuropäische Integration erhält die Aussenpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten eine neue Qualität, welche auf ein so eng mit der Union verbundenes Land wie die Schweiz direkte Auswirkungen hat. Die Mitglieder haben einen Teil ihrer legislativen, administrativen und judikativen Kompetenzen, bislang insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, auf überstaatliche Organe übertragen, welche in den meisten Fällen nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden. Durch diesen Integrationsschritt haben sich die Mitgliedländer eine gemeinsame Ordnungsgewalt gegeben, welche es ihnen erlaubt, in ihren Beziehungen untereinander auf die traditionellen Formen internationaler Zusammenarbeit zu verzichten. Diese waren ohnehin, angesichts der Intensität der gegenseitigen, insbesondere der wirtschaftlichen Beziehungen, als unzureichend erachtet worden. Der europäische Integrationsprozess wurde somit zu einem eigenständigen Ansatz für die Lösung gemeinsamer Probleme. Er wird geprägt von Zusammenarbeitsformen, welche immer weniger den Charakter von Aussen- resp. Aussenwirtschaftspolitik haben, sondern vielmehr als Teile einer gemeinsamen Innenpolitik der Staaten verstanden werden können. Ueber das Ausmass der Uebertragung von Rechten auf die

Gemeinschaft entscheiden allerdings, in voller Souveränität, allein die Mitgliedstaaten.

Jüngere Entwicklungen haben deutlich gemacht, dass Europa heute mit Problemen konfrontiert ist, für welche nur ungenügende Lösungskapazitäten zur Verfügung stehen, insbesondere bei gesamteuropäischen und globalen Aufgaben der Friedenssicherung (Jugoslawien), bei Problemen wie Migration und Einwanderung, internationaler Kriminalität und Sicherheit, Drogen, Verkehr und Umwelt. Der am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertrag über die Europäische Union stellt einen Versuch dar, solche Aufgaben besser zu bewältigen und neue Zuständigkeiten und Aktionsmöglichkeiten für die Gemeinschaft in den 90er Jahren programmatisch zu umschreiben. Seine Aufnahme in verschiedenen europäischen Ländern hat gezeigt, dass die Integrationsentwicklung in Zukunft politisch teilweise mit neuen Akzenten und Stossrichtungen bewältigt werden dürfte. Die Bemühungen um eine möglichst bürgernahe Politik und transparentere, demokratisch besser legitimierte Entscheidungsabläufe werden bedeutsamer, Bürgernähe und Subsidiarität zu wichtigen Handlungsmaximen. Auch dürften Natur und Verschiedenheit der europäischen Länder zur Folge haben, dass zentrale Lösungen nur soweit nötig und dezentrale wenn immer möglich gesucht werden. Das Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung wird ganz wesentlich den weiteren Gang der Integrationsentwicklung bestimmen. Zwischenstaatliche können gegenüber gemeinschaftlichen Lösungsansätzen an Gewicht gewinnen. Unabhängig von diesen EU-internen Entscheidungsprozessen dürfte die EU die wichtigste wirtschaftliche, soziale und politische Grösse im unmittelbaren Umfeld der Schweiz bleiben. Erfolge der EU bei der Sicherung des Friedens im näheren und weiteren Umfeld werden auch der Schweiz zugute kommen. Ihr Scheitern allerdings könnte ein Aufflammen von Nationalismen und Kriegen begünstigen und damit auch die Schweiz zwingen, alleine statt in Zusammenarbeit mit den Nachbarn, ihre Interessen zu wahren. Der Bundesrat will durch eine Politik der Oeffnung und der Mitwirkung einen Beitrag leisten, damit sich positive Entwicklungstendenzen durchsetzen.

Neben der EU nehmen in bestimmten Bereichen andere Akteure mit starker westeuropäischer Verankerung wichtige Aufgaben wahr, insbesondere:

- Die NATO: Diese hat sich nach dem Auseinanderfallen der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes am Gipfeltreffen von Rom 1991 eine neue Doktrin gegeben, welche sich stärker mit neuen Konflikten und globalen Herausforderungen auseinandersetzt und welche einen engeren Kontakt zu andern sicherheitspolitisch tätigen Organisationen sucht.
- Die Westeuropäische Union (WEU), welche durch den Vertrag über die Europäische Union wiederbelebt wurde. Sie wird in diesem Vertrag als integraler Bestandteil des Prozesses der Entwicklung der Europäischen Union verstanden, welche ihrerseits "zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".
- Der mit zwischenstaatlichen Zusammenarbeitsformen arbeitende Europarat, welchem besonders bezüglich der Respektierung von Menschenrechten eine Schlüsselrolle übertragen ist.
- Die OECD, welche immer mehr zu einem globalen Forum der Industrieländer zur Konzertation ihrer Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken geworden ist. Und schliesslich spielen eine Reihe von Spezialorganisationen und Initiativen (Beispiele:

CERN, ESA, EUREKA, COST) vermehrt eine politische Rolle, was mit der politischen Bedeutung vieler ihrer Tätigkeiten zusammenhängt (Technologie, Forschung) sowie mit ihrer Oeffnung gegenüber ost- und mitteleuropäischen Ländern.

Mit Blick auf die 90er Jahre sind aus der heutigen Perspektive in Westeuropa, trotz aller Unsicherheiten, gewisse Entwicklungen absehbar:

Die wirtschaftliche Integration, durch EG-Binnenmarkt und Europäischen Wirtschaftsraum vorangetrieben, dürfte weiter vorankommen und die Herausbildung einer eigentlichen europäischen Innenpolitik in verschiedenen Bereichen fördern. Verschiedene politische und wirtschaftliche Grundsatzentscheide bleiben allerdings auf absehbare Zeit noch offen. Es geht u.a. um die Frage, ob bis zum Ende des Jahrhunderts die geplante Etablierung einer gemeinsamen Währung möglich sein wird und welche Staaten sich daran beteiligen können und werden. Bestrebungen um Homogenität, Kohäsion und Konvergenz stehen dabei gegen Vorstellungen einer EU der verschiedenen Geschwindigkeiten oder gar unterschiedlicher Integrationstiefen. Auch wird sich hinsichtlich künftiger Erweiterungen die Frage nach der Flexibilität der europäischen Architektur neu stellen. Die Frage der Erweiterung der EU nach Osten wird für die Friedenssicherung durch wirtschaftliche, rechtliche und auch politische Zusammenarbeit und damit für die Stabilität auf dem europäischen Kontinent von grosser Bedeutung. Die EU wird sich auch im Innern, insbesondere was die Aufgabenteilung ihrer Organe, das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und die Kompetenzausscheidung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten betrifft, weiterentwickeln. Zentral wird die Frage sein, wie weit den Grundsätzen der Dezentralisierung und der Subsidiarität nachgelebt werden wird. Wegweisend ist in diesem Zusammenhang das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes zum Vertrag über die Europäische Union. Darin wird festgehalten, dass das Demokratieprinzip die Bundesrepublik nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft hindere, sofern eine von Volk und Parlament ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist. Offen bleibt auch der Weg zur angestrebten gemeinsamen EU-Aussen- und Sicherheitspolitik. Insgesamt gilt also: Die EU hat schon in ihrem bisherigen Integrationsprozess wichtige Schritte zurückgelegt, ebenso Wichtiges steht aber in politischer und institutioneller Hinsicht sowie bezüglich ihrer geographischen Ausdehnung noch bevor. Dies bedeutet, dass noch ausserordentlich viel Gestaltungsspielraum bleibt für die Staaten, welche die Entwicklung gleichberechtigt mitgestalten können und wollen.

3.2. Osteuropäische Entwicklungen und der Aufbau gesamteuropäischer Strukturen

Im Gefolge der Umwälzungen in Ost- und Mitteleuropa seit 1989 ist die bipolare Weltordnung zusammengebrochen, die Voraussetzungen für eine gesamteuropäische Ordnung auf der Grundlage von Demokratie und Marktwirtschaft haben sich verbessert. Die Bemühungen um die Verwirklichung dieser Ordnung sind ins Zentrum der europäischen Politik gerückt.

Verschiedene Entwicklungen haben das internationale Umfeld der Schweiz verändert:

- Mit dem Ende des kalten Krieges ist ein umfassender Krieg in Europa mit einem Einsatz strategischer konventioneller oder nuklearer Mittel unwahrscheinlich geworden. Paradoxerweise wurde dadurch die Führung begrenzter konventioneller Kriege, deren

Auswirkungen auch die Schweiz betreffen könnten, wieder möglich.

- Durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens und die Desintegrationstendenzen auch in andern Ländern Osteuropas sind in kurzer Zeit gegen 20 neue Staaten entstanden. In diesem Zusammenhang sind Konflikte aufgebrochen, welche die europäischen Staaten und Organisationen unvorbereitet treffen.
- Zusätzlich treten Formen der sicherheitspolitischen Bedrohung stärker ins Bewusstsein, wie zum Beispiel die Weiterverbreitung von Waffen und der Terrorismus, welche die bestehende Instabilität der Lage noch verschärfen.
- Parallel zu den staatlichen Unabhängigkeitsbestrebungen und der Auflösung bisheriger Verbindungen erfolgt in Ost- und Mitteleuropa die Bildung neuer, ungleich loserer Zusammenschlüsse (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), Visegrader Staaten, zentraleuropäische Initiative, Balkankooperation, Schwarzmeerkoperation). Keines dieser neuen Gebilde konnte jedoch bisher eine politisch gestaltende Kraft entfalten.

Vor dem Hintergrund solcher Verhältnisse sind die Bemühungen um den Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu sehen, welche sich auf folgende Prozesse und Organisationen abzustützen versucht:

- Auf die NATO, welche heute die einzige mit operationellen Fähigkeiten ausgestattete Sicherheits- und Verteidigungsstruktur Europas ist.
- Auf den NATO-Kooperationsrat, welchen die NATO den Staaten des früheren Warschauer-Paktes als Forum der Konsultation und Zusammenarbeit angeboten hat.
- Auf die WEU, die eine doppelte Funktion anstrebt: als möglicher künftiger verteidigungspolitischer Arm der EU und als europäischer Pfeiler der atlantischen Allianz (NATO).
- Auf die KSZE, welche gesamteuropäisch ist, mit den USA und Russland die atlantische und die eurasische Führungsmacht miteinschliesst und angesichts des momentan noch andauernden institutionellen Vakuums im ehemaligen Ostblock die Aufgabe hat, die Staaten Ost- und Mitteleuropas und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sicherheitspolitisch einzubinden.
- Auf die UNO, welche sich verstärkt in europäischen Konfliktherden engagiert.

Bezüglich der Rolle und Aufgabe der einzelnen Organisationen und ihres gegenseitigen Verhältnisses bleibt heute vieles offen. Doppelspurigkeiten müssen beseitigt und Synergien genutzt werden. Für alle, die sich am Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung beteiligen, bleiben umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten.

3.3. Das globale Umfeld

Das globale Umfeld der Schweiz ist durch vier Entwicklungstendenzen gekennzeichnet:

- Nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung bilden sich - begleitet vom weltwirtschaftlichen Strukturwandel - neue wirtschaftliche und politische Machtzentren

und damit neue Organisationsstrukturen der internationalen Politik.

- Gefälle und Spannungsverhältnisse zwischen Nord und Süd prägen weiterhin das weltpolitische Geschehen. Andererseits entsteht ein Mittelfeld wirtschaftlich aufstrebender Länder.
- Die nach dem zweiten Weltkrieg die internationale Politik dominierenden Fragen wie Sicherheit, weltwirtschaftliche Verflechtung und Entwicklungspolitik werden in den 90er Jahren stärker mitgeprägt durch jene von Ökologie und Ressourcennutzung.
- Parallel, jedoch teilweise gegenläufig zu den regionalen und globalen Integrationsentwicklungen werden Fragen der kulturellen Identität, der kulturellen Verständigung zwischen den Zivilisationen sowie der multikulturellen Gesellschaft zu wichtigen Themen der internationalen Politik.

Im Gefolge des Zusammenbruches des östlichen Machtblockes kam es schon bald zu Veränderungen in Gewicht und Bedeutung einzelner Staaten, Staatengruppen und Organisationen und zur Bildung neuer Schwergewichte.

- Die weltweit führenden Volkswirtschaften, die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie Japan, bilden regionale Integrations- und politische Einflusssphären mit jeweils unterschiedlicher Integrationstiefe, mit je spezifischen internen Entwicklungsgefällen und mit einer beträchtlichen Ausstrahlung auf ihre jeweiligen Nachbarschaften.
- Russland bleibt als Nuklearmacht eine militärische Grossmacht, stellt weltwirtschaftlich indessen eine Problemregion dar, allerdings mit einem beträchtlichen Zukunftspotential.
- Der Zerfall der bipolaren Weltordnung und die damit einhergehende Entideologisierung hat den Vereinten Nationen eine erhöhte Bedeutung verliehen. Erstmals wurde ein chartagemässes Funktionieren der Weltorganisation und damit in ersten Ansätzen das Entstehen eines globalen kollektiven Sicherheitssystems möglich. Allerdings wäre es verfrüht, schon heute von einer Neuen Weltordnung zu sprechen. Vielmehr stellen wir fest, dass Konflikte und Probleme rasch anwachsen. Die Lösungskapazitäten der bestehenden sicherheitspolitischen Organisationen vermögen damit nur beschränkt Schritt zu halten. Kollektive Sicherheit wird aber nur dann funktionieren können, wenn ein universaler politischer Wille besteht, den Handlungsspielraum multilateraler Organisationen zu erweitern und sie mit adäquaten Mitteln zur Friedenssicherung auszustatten. Die Zukunft der kollektiven Sicherheit ist deshalb noch offen.
- Eine zunehmende Bedeutung kommt vor diesem Hintergrund den Tagungen der Staats- und Regierungschefs der sieben grossen Industrienationen (USA, Japan, Kanada, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien) zu. Von diesen gehen sehr oft Impulse aus, welche die Handlungen anderer überregionaler Gremien wie des GATT, der Bretton-Woods-Institutionen und der OECD beeinflussen. Zudem befassen sich die sieben Staaten verstärkt auch mit weltpolitischen Fragen, mit dem strategischen Ziel der Wohlförderung und der Stabilität der internationalen Ordnung ganz allgemein.
- Unter dem Eindruck der Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa ergeben sich Forderungen nach demokratischer Legitimation und marktwirtschaftlicher Öffnung auch in anderen

Regionen. Dadurch öffnen sich interessante Lösungsperspektiven in zahlreichen Regionen, so im Nahen Osten, in Kambodscha oder im südlichen Afrika. Neben Ost- und Mitteleuropa kommt der Stabilisierung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in zahlreichen Ländern des Mittelmeerraumes und in der Region insgesamt besondere Bedeutung zu. Wie die Probleme der Friedenssuche im Nahen und Mittleren Osten oder der Krieg im ehemaligen Jugoslawien zeigen, ist der Dialog zwischen den Kulturen, insbesondere zwischen christlich und islamisch geprägten Regionen, ein wichtiger Faktor für die internationale Stabilität. Dabei wird deutlich, wie sehr die internationale Politik der Abstützung in den jeweiligen Gesellschaften und der Verständigung zwischen Völkern bedarf.

- Eine wachsende Zahl von Schwellenländern entwickeln sich schnell und zielen auf den Anschluss an die industrielle Welt. Sie treten schon heute als namhafte Wirtschaftspartner, ernstzunehmende Konkurrenten und teilweise auch als politisch selbstbewusste Akteure auf.
- Auf der andern Seite wachsen soziale Ungleichgewichte: Eine grosse Zahl von Entwicklungsländern bleiben auf wirtschaftliche Unterstützung angewiesen. Der Bedarf nach Mitteln zur Milderung dieser Ungleichgewichte und zur wirtschaftlichen Sanierung wirkt sich belastend auf die Weltwirtschaft und die Finanzsysteme aus.
- Die internationalen Hilfsanstrengungen konnten den allgemein negativen Trend der 80er Jahre im Süden bisher aber nicht umkehren. Wesentliche Probleme wie Protektionismus, Agrodumping und Verschuldungskrise in den ärmsten Ländern konnten während der 80er Jahre nicht gelöst werden und eine Lösung ist auch nicht absehbar. Mit Blick auf die 90er Jahre dürfen indessen positive Zeichen nicht vergessen werden: Allen voran der in politischen Kreisen des Südens verbreitete Wille, die Eigenverantwortung obenanzustellen, die staatlichen Strukturen zu demokratisieren und die Wirtschaftsregeln anzupassen.

3.4. Die Stellung der Schweiz

Ein aussenpolitisches Konzept bedarf einer realistischen Einschätzung der internationalen Stellung der Schweiz. Nachdem allein in Europa über die letzten vier Jahre rund zwanzig neue Staaten entstanden sind - manche von ihnen bezüglich Fläche und Bevölkerungszahl kleiner als die Schweiz und, ausser Russland, alle mit einem geringeren nominalen Bruttosozialprodukt - gilt es insbesondere den Begriff des Kleinstaates zu relativieren:

- Bezüglich ihres Territoriums ist die Schweiz ein Kleinstaat, im weltweiten Vergleich im 140. Rang, europäisch im 34. Rang (wobei hier und im folgenden "europäisch" alle Staaten der ehemaligen Sowjetunion ausser den zentralasiatischen Republiken einschliesst).
- Schon bezüglich der Bevölkerung liegt sie global annähernd in der Mitte der Staatengemeinschaft (84. Rang), europäisch schon in der ersten Hälfte (22. Rang).
- Bezüglich des Bruttosozialproduktes zu Marktpreisen rangiert sie europäisch im 8. Rang, global im 16. Rang und damit vor den andern EFTA-Ländern und vor

wesentlich grösseren und bevölkerungsreicheren Ländern wie Mexiko, Polen, Argentinien und der Türkei.

- Unter den führenden Welthandelsländern belegt sie auf europäischer Ebene den 7. bei den Ausfuhren und den 9. Rang bei den Einfuhren. Global den 15., respektive den 14. Rang.
- Als Direktinvestoren im Ausland nehmen schweizerische Unternehmen nach den USA, Grossbritannien, Japan und Deutschland global den 5. Rang (europäisch 3. Rang) ein.

Die bedeutende wirtschaftliche Stellung der Schweiz steht in einem gewissen Widerspruch zur Abwesenheit in wichtigen politischen und sicherheitspolitischen Entscheidungszentren wie EU und UNO. Diese Mitwirkungslücken werden im heute veränderten internationalen Umfeld besonders mittel- und längerfristig negative Rückwirkungen auf die Interessenwahrung und Entfaltungsmöglichkeiten der Schweiz haben und drohen ihre Stellung im internationalen Umfeld zu schwächen. Eine durchaus positive Bilanz lässt sich dort ziehen, wo sich die Schweiz zu aktiver und gleichberechtigter Mitwirkung entschlossen hat, wie in der Weltbank und im internationalen Währungsfonds. Aussenpolitik muss dazu beitragen, der Schweiz einen ihr entsprechenden Platz in der Staatengemeinschaft jenseits von Selbstüberschätzung und Selbstunterschätzung zu sichern. Dies hat primär durch die schrittweise Erhöhung unseres Problemlösungsengagements zu erfolgen. Aussenpolitik muss die Lösung konkreter Probleme verstärkt in Arbeits- und Interessenallianzen mit anderen Staaten angehen.

Die besondere und sehr positive Rolle des internationalen Genf, als Sitz des IKRK und wichtiger internationaler Organisationen, verdient spezielle Erwähnung. Die Entwicklung dieses Empfangs- und Konferenzzentrums ermöglicht es unserem Land, der internationalen Gemeinschaft wichtige Dienstleistungen zu erbringen und einen vorteilhaften Rahmen für die Suche friedlicher Lösungen für zahlreiche Konflikte anzubieten. Im Rahmen der Vereinten Nationen ist Genf zu einem Ort der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, humanitärem und sogar politischem Gebiet geworden; im Zusammenhang mit der Konferenz von Rio haben sich zudem verschiedene Umweltorganisationen ebenfalls in Genf niedergelassen. Der "Geist von Genf" allein genügt freilich nicht, um die Nachteile auszugleichen, die der Schweiz aus der Abwesenheit in den wichtigsten internationalen Entscheidungsorganen erwachsen. Der Bundesrat misst der Anwesenheit internationaler Organisationen hohe Bedeutung bei und ist daher fest entschlossen, auch in Zukunft alles zu unternehmen, damit Genf weiterhin ein attraktiver Standort der internationalen Politik bleibt.

4. Das Konzept der schweizerischen Aussenpolitik

4.1. Ziele und Mittel

4.1.1. Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden

Das Ziel

Sicherheit zielt primär auf die Behauptung grösstmöglicher Eigenständigkeit von Staat und Gesellschaft, was zunächst durch dissuasive Anstrengungen zur selbständigen Verteidigung geschieht. Aussenpolitik trägt ihrerseits zur Erhöhung einer umfassend verstandenen Sicherheit bei, und zwar insbesondere durch eine aktive und präventive Friedensförderungspolitik, durch die Stärkung der internationalen Rechtsordnung sowie durch die Mitarbeit am Auf- und Ausbau kollektiver Sicherheitsbemühungen. Sie ergänzt die beschränkten Möglichkeiten autonomer Verteidigung durch die Bereitschaft und Fähigkeit zu internationaler Zusammenarbeit.

- Sicherheit und Frieden können und sollen massgeblich durch breit abgestützte Zusammenarbeit zwischen Staaten hergestellt werden.
- Sicherheit und Frieden sind unteilbar, d.h. es gibt keine dauerhafte Sicherheit für die Schweiz, wenn nicht auch das europäische Umfeld Sicherheit genießt, und es gibt keine dauerhafte Sicherheit für Europa in einer unsicheren Welt.
- Aussenpolitik trägt in erster Linie durch ihren Einsatz zugunsten internationaler Konfliktvermeidung und Konfliktlösung zur Erhöhung der schweizerischen Sicherheit bei. Parallel dazu erfolgt ihr Engagement für Abrüstung und Nonproliferation, welche im wesentlichen Folgen und nicht Ursachen von Konflikten sind.

Gegenüber bisherigen Zielsetzungen erfährt die Aussenpolitik damit eine Akzentverschiebung: Neben eigenständigen Anstrengungen, insbesondere für ein glaubwürdiges Verteidigungspotential, werden Friedensförderung, Konfliktprävention und kollektive Sicherheit zu bedeutenden Leitideen.

Immer häufiger stellen sich auch Sicherheitsprobleme im weiteren Sinne im Zusammenhang mit neuen Formen der Bedrohung und mit strukturellen Konfliktursachen wie Uebernutzung von Ressourcen und Ueberbevölkerung, Migration, Unterentwicklung und Nationalitätenkonflikten, Drogenfragen, Geldwäscherei und Kriminalität. Internationale Zusammenarbeit ist gerade in dieser Beziehung unerlässlich, um die Sicherheit unseres Landes und seiner Bürger zu erhöhen.

Das Recht ist der beste Schutz kleinerer Staaten. Diese haben ein besonders grosses Interesse daran, dass die Macht des Rechts die Oberhand über das Recht der Macht behält. Der Bundesrat hat den Einsatz der Schweiz für das Völkerrecht deshalb wiederholt als eine Konstante unserer Aussenpolitik bezeichnet.

Der Bericht des Bundesrates zur Neutralität begründet ausführlich (vergl. Anhang), dass die in diesem Bericht enthaltenen Ziele mit der Neutralität vereinbar sind.

- Die Teilnahme der Schweiz an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der UNO im Interesse von Frieden und Sicherheit entspricht dem Gebot der Solidarität und den Interessen der Schweiz. Auch ausserhalb des UNO-Rahmens ist die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen durchaus mit der Neutralität vereinbar, wenn solche von einer repräsentativen Staatengruppe getragen werden. Ueber eine allfällige Teilnahme entscheidet der Bundesrat nach Abwägung der schweizerischen Interessen. Was militärische Sanktionen im Rahmen von Kapitel VII der UNO-Charta betrifft, kommt der Bericht zum Schluss, dass auch dauernd neutrale Staaten an solchen teilnehmen können, da es sich im Falle von Zwangsmassnahmen der UNO nicht um Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates im Interesse von Frieden und Sicherheit handelt. Ob die Schweiz solche Massnahmen unterstützen will, z.B. durch die Gewährung von Ueberflugrechten, ist eine Frage der Interessenwahrung und der Solidaritätserwartung der Staatengemeinschaft, welche der Bundesrat im jeweils konkreten Fall abwägen muss. Eine Teilnahme der Schweiz mit eigenen militärischen Mitteln an kollektiven Zwangsmassnahmen ist jedoch ausgeschlossen.
- Der Bericht hält auch fest, dass nach rechtlichen Gesichtspunkten ein Beitritt zur EU in ihrem heutigen Zustand mit der Aufrechterhaltung der Neutralität vereinbar wäre, da eine Mitgliedschaft unter dem geltenden EU-Recht keine militärischen Verpflichtungen mit sich bringt. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich allerdings mit der Inkraftsetzung des Vertrages über die Europäische Union das Ziel gesetzt, auch eine Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Dazu gehört auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.
- Auch wenn diese politische Absichtserklärung keine rechtliche Verpflichtung zu einer späteren militärischen Zusammenarbeit im EU-Rahmen darstellt, muss ein beitriftswilliges Land doch grundsätzlich bereit sein, die sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union mitzutragen. Dies bedeutet, dass der Neutrale im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt bereit sein muss, seine Neutralität zu überdenken, falls sich dies eines Tages aufgrund der Ausweitung der Union auf den Verteidigungsbereich als notwendig erweisen sollte. Ob eine solche Ausweitung je erfolgen wird, ist angesichts der Tatsache, dass dafür das einstimmige Einverständnis aller EU-Mitgliedstaaten erforderlich wäre, heute noch völlig offen.
- Als Mitglied der EU würde die Schweiz gleichberechtigt an der Ausgestaltung der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik teilnehmen können. Die heutigen Verfahren sehen dabei Einstimmigkeit für Entscheide über gemeinsame Aktionen vor und ein qualifiziertes Mehr für Ausführungsentscheide im Rahmen einer gemeinsame Aktion.
- Die Schweiz wird sich - als Nichtmitglied wie als Mitglied der EU - in ihrem eigenen Interesse aber auch aus Solidarität an Massnahmen zur Förderung der europäischen Sicherheit beteiligen. Die einzelnen Schritte, über welche sich die Schweiz in den sicherheits- und möglicherweise auch verteidigungspolitischen Zusammenarbeitsprozess in Europa einfügen könnte, müssen nicht heute schon allesamt festgelegt werden. Sie sind aber zu prüfen und zu diskutieren, damit im gegebenen Zeitpunkt notwendige Entscheide aufgrund umfassender Sachkenntnis und einer breiten politischen Willensbildung gefällt

werden könnten.

- In Zukunft könnte sich insbesondere die Frage stellen, ob es für unsere Sicherheit notwendig ist, einem mit der Neutralität vereinbaren kollektiven europäischen Sicherheitssystem oder gar einem mit der Neutralität nicht mehr vereinbaren Verteidigungsbündnis beizutreten. Letztere Frage würde sich dann stellen, wenn eine Beibehaltung der Neutralität für die Abwehr neuer Gefahren, wie zum Beispiel der Bedrohung durch ballistische Raketen, eine im Vergleich zum Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis geringere Sicherheit für unser Land zur Folge hätte. Diese Fragen werden in den nächsten Jahren Gegenstand einer fortlaufenden Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament sein.

Die Mittel

Der Schweiz stehen bereits heute - neben dem Einsatz militärischer Macht - zahlreiche Mittel zur Erreichung dieses Zieles zur Verfügung. Im engeren sicherheitspolitischen Bereich sind dies:

- Die Teilnahme am KSZE-Prozess. Die Schweiz unterstützt dort den Auf- und Ausbau der operationellen Fähigkeiten der KSZE, die Stärkung ihrer Strukturen sowie den Aufbau einer engeren Zusammenarbeit mit andern Organisationen wie der NATO und der UNO in ausgewählten Bereichen, insbesondere bei den friedenserhaltenden Massnahmen und im Bereich der präventiven Diplomatie. Inhaltliche Schwergewichte der KSZE-Politik bilden die Teilnahme an Beobachtungs- und Ueberwachungsmissionen, an Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation, die Bemühungen um die Errichtung eines möglichst verbindlichen Systems der friedlichen Streitbeilegung sowie die Durchsetzung der KSZE-Prinzipien, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes.
- Die Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen, insbesondere im Rahmen der UNO, durch Militärbeobachter, durch unbewaffnete Einheiten sowie durch die Bereitstellung von Material und logistischer Unterstützung. Allerdings sind heute die finanziellen und personellen Möglichkeiten der Schweiz beschränkt und im Vergleich mit Ländern ähnlicher Wirtschaftskraft und Interessenlage bescheiden. (Finnland: 0,04 % des BNP; Norwegen: 0,07 % BNP; Schweden: 0,04 % BNP; Oesterreich: 0,05 % BNP; Schweiz: 0,01 % BNP; diese Zahlen gelten für 1991).
- Die Beteiligung an multilateralen Abrüstungsverhandlungen (global oder innerhalb der KSZE) und die Ratifizierung von Abrüstungsabkommen. Wichtig ist für die Schweiz, dass diese Abkommen möglichst universell, ausgewogen, nicht diskriminierend und verifizierbar sind und für alle Beteiligten einen Sicherheitsgewinn bringen.
- Die Mitarbeit im Kampf gegen die Verbreitung von ABC-Waffen und deren Trägersystemen. Dies geschieht in den informellen Kontrollregimen zur Ueberwachung des Verkehrs mit ABC-Gütern. Im Zentrum stehen dabei die sogenannten "Dual-Use"-Systeme und -Komponenten, die für zivile und militärische Zwecke Verwendung finden können.
- Die restriktive Waffenexportpolitik gemäss Kriegsmaterialgesetz sowie, ab 1993, die

Beteiligung am internationalen Waffenregister der UNO, durch welches Transparenz über konventionelle Rüstungstransfers geschaffen werden soll.

Bei Sicherheitsfragen im weiteren Sinne, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung von Konfliktursachen, erhalten auch Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eine sicherheitspolitische Bedeutung. Weitere Tätigkeiten reichen von der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen eines Gremiums von Industrieländern zur Bekämpfung der Drogenpolitik und der Geldwäscherei bis zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, von der Förderung der Sicherheit von Kernanlagen bis zum grenzüberschreitenden Verkehr mit umweltgefährdenden Stoffen. Auch die Asyl-Aussenpolitik hat eine sicherheits- und friedenspolitische Komponente, sei es durch die Zusammenarbeit der westeuropäischen Hauptaufnahmeländer von Asylsuchenden, durch die Bemühungen zur Verbesserung der Menschenrechte in den Herkunftsländern oder bei der Unterstützung von Programmen zur Ursachenbekämpfung von Migrationsbewegungen. Auch die schweizerische Unterstützungspolitik gegenüber Ost- und Mitteleuropa und die Einbindung ost- und mitteleuropäischer Länder in die westeuropäischen Strukturen gehören in diesen Zusammenhang.

Perspektiven

Das aussenpolitische Instrumentarium der Schweiz weist besonders im engeren sicherheitspolitischen Bereich beträchtliche Lücken auf.

- Die Schweiz gehört jenen Organisationen und Bündnissen nicht an, welche auf die Friedenssicherung in Europa und in der Welt einen entscheidenden Einfluss haben. Es sind dies die Vereinten Nationen, welche in den Bereichen der friedenserhaltenden Massnahmen und der aktiven Friedenspolitik wegweisend sind. Es sind dies die NATO mit ihren bedeutenden operationellen Kapazitäten und die WEU, welche heute und morgen für Frieden und Sicherheit in Europa eine massgebliche Rolle spielen werden und den Dialog über Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung prägen. Es ist dies die EU selbst, die durch die Verstärkung ihrer aussen- und sicherheitspolitischen Dimension immer stärker als Akteurin in Erscheinung treten dürfte. Die KSZE bleibt das einzige sicherheitspolitische Forum, in dem die Schweiz als Teilnehmerin voll mitwirken kann, doch sind ihre Strukturen und Entscheidungsmechanismen (Konsens) sowie die operationellen Fähigkeiten noch ungenügend ausgebaut; ihr Handlungsspielraum ist durch die andern erwähnten Organisationen beschränkt. Die sicherheitspolitischen Probleme werden zudem vermehrt im Zusammenwirken von UNO, KSZE, NATO, EU und WEU bewältigt werden müssen, wobei Arbeitsteilung und Synergiewirkung durchaus noch verbesserungsfähig sind. Weil die Schweiz nur in einer dieser fünf Institutionen vollberechtigtes Mitglied ist, bleiben ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung in diesem multilateralen Zusammenarbeitsprozess notwendigerweise beschränkt.
- Lücken weist unser sicherheitspolitisches Engagement nicht nur auf institutioneller, sondern auch auf operationeller Ebene auf. Die Fähigkeit, Personal, Logistik und Material für friedenserhaltende Massnahmen zur Verfügung zu stellen, würde zwar durch die Schaffung schweizerischer Blauhelme erheblich verbessert, doch könnte sich ein weiterer Ausbau und die Aktualisierung der hierzu notwendigen Mittel als notwendig erweisen, um zur Verbesserung der Sicherheit unseres Umfeldes und damit zu unserer

eigenen Sicherheit beizutragen. Wichtiger als bisher sind etwa die gezielte und koordinierte Bereitstellung unbewaffneter Einheiten der Logistik, von Zivilpolizisten, Zöllnern, Abrüstungs-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsexperten, von Material und Dienstleistungen sowie von humanitärer Nothilfe. Es gilt gerade auch in dieser Beziehung zu berücksichtigen, dass internationales Ansehen und Einfluss eines Landes heute entscheidend von seiner Fähigkeit abhängen, konkret zu Sicherheit und Frieden in seinem direkten Umfeld und darüber hinaus beizutragen. Gefragt sind also nicht nur friedenserhaltende Massnahmen im engeren Sinne, sondern auch präventive Diplomatie und Aufbauhilfe nach der Beendigung bewaffneter Konflikte.

- Lückenhaft sind heute auch noch zahlreiche innerstaatliche und internationale Normen sowie die Verifikationsmechanismen im Kampf gegen die Verbreitung von ABC-Waffen.
- Lücken bei der Abwehr von Sicherheitsrisiken ergeben sich für die Schweiz auch im Bereich der "inneren Sicherheit": Zur Zeit vertieft die EU die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität und des organisierten Verbrechens, z.B. Europol, in der Asylpolitik und auf andern sicherheitsrelevanten Gebieten, schliesst indessen Drittstaaten von dieser Zusammenarbeit aus oder beteiligt sie nur unzureichend daran. Diese Lücken können befriedigend nur durch die Mitgliedschaft in der EU überwunden werden. Allerdings liegt es auch, solange wir nicht Mitglied der EU sind, in unserem und im Interesse unserer Nachbarn, dass die Schweiz keine "Insel der Unsicherheit" in Europa wird. Deshalb ist die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn wie mit den dafür zuständigen Organen der EU schon heute zu intensivieren.

Besonders zwei Überlegungen sprechen heute für ein aktiveres Engagement unseres Landes auf internationaler Ebene. Zum einen ist es die Einsicht, dass wir immer häufiger Risiken und Gefahren mit der internationalen Gemeinschaft, besonders aber mit den europäischen Nachbarn, teilen. Zum andern steigen, angesichts wachsender Bedürfnisse, die internationalen Solidaritätserwartungen an ein wohlhabendes Land wie die Schweiz. Mit dem Ziel, die Sicherheit der Schweiz in den 90er Jahren zu erhöhen, stellen sich folgende wichtige Aufgaben:

- Die Nutzung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsstruktur, insbesondere der Ausbau ihrer operationellen Möglichkeiten vor allem im Bereich der Präventivdiplomatie und die Straffung ihrer Entscheidungsprozesse sowie der Ausbau ihres rechtlichen und finanziellen Rahmens.
- Der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen und damit die Bereitschaft, am Aufbau eines kollektiven Sicherheitssystems sowie an der Entwicklung einer aktiven Friedenspolitik über unsere bisherigen Aktivitäten hinaus teilzunehmen und die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Fortsetzung ihres Engagements im Rahmen der zahlreichen Spezialorganisationen der UNO, bei welchen die Schweiz Mitglied ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Schweiz, pro Kopf der Bevölkerung, schon heute den fünftgrössten Beitrag an das UNO-System leistet.
- Der Beitritt zur EU und damit der Wille, durch die vertiefte politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit die Sicherheit der Schweiz in einem umfassenden Sinne zu verbessern und einen Beitrag zur Stabilität auf dem europäischen Kontinent zu leisten. Die westeuropäische Integration hat tatsächlich eine gesamteuropäische

Dimension und zielt auf die Einbindung ost- und mitteleuropäischer Staaten in gesamteuropäische Strukturen. Dass sich der Bundesrat im ganzen Integrationsprozess stets für die Wahrung der Grundelemente der politischen Kultur und Identität der Schweiz einsetzen wird, ist selbstverständlich.

- Die intensiverte Beobachtung der weiteren Entwicklung der westeuropäischen Sicherheits- und Verteidigungsorganisationen (WEU, NATO, EU) und ihres gegenseitigen Verhältnisses, die verstärkte Zusammenarbeit mit diesen in konkreten sicherheitspolitischen Bereichen wie etwa bei friedenserhaltenden Massnahmen und die Prüfung von Annäherungsmöglichkeiten auf institutioneller Ebene unter der Voraussetzung, dass die wesentlichen Elemente der Neutralität nicht in Frage gestellt werden.
- Die Verbesserung und Ausweitung unserer operationellen Möglichkeiten im Bereich der multilateralen friedenserhaltenden Massnahmen und, wo realistisch und sinnvoll, direkter bilateraler Aktionen u.a. durch die Schaffung schweizerischer Blauhelme, die Ausweitung unseres Engagements in den Bereichen der präventiven Diplomatie, insbesondere durch die Teilnahme von Schweizerinnen und Schweizern an Beobachtungs-, Abklärungs- und Vermittlungsmissionen in Konflikten, sowie durch den Ausbau der Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (Schiedsgerichtsbarkeit, Vermittlungs- und Vergleichsverfahren sowie durch das erweiterte Aufgabenfeld der humanitären Hilfe des Bundes). Dass der Erfolg von Friedensbemühungen oft höchster Diskretion bedarf, versteht sich. Oeffentlichkeitsbedürfnis der Demokratie und Diskretionsbedürfnis der Diplomatie stehen aber immer in einem gewissen Spannungsverhältnis.
- Die Entwicklung und Verbesserung der traditionellen Tätigkeit der Schweiz zugunsten der Respektierung des humanitären Völkerrechts - wie beispielsweise an der internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer und ihren Folgearbeiten - und die Unterstützung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.
- Der Einsatz für die Verlängerung und Verbesserung des Atomsperrvertrages im Sinne rechtlich verbindlicher Zusagen und einer Verstärkung der Inspektions- und Kontrollmöglichkeiten der IAEA. Die Schweiz wird sich ausserdem für die rasche Verwirklichung der Konventionen über B- und C-Waffen verwenden.
- Auf der innerstaatlichen Ebene stehen die Revision des Kriegsmaterialgesetzes sowie ein Gesetz über "dual use" -Güter im Vordergrund.

4.1.2. Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat

Das Ziel

Dass die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat zu einem der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik geworden ist, beruht auf einer langen schweizerischen Tradition. Dahinter steht die Ueberzeugung, dass Frieden und Sicherheit letztlich auf Dauer nur in einer Gemeinschaft von Staaten garantiert werden können, die auch im Innern die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten, den Vorrang des Rechtes vor politischer Willkür anerkennen und politische Macht der demokratischen Kontrolle unterstellen. Eine Aussenpolitik, die der

Förderung dieser Ziele dient, liegt deshalb auch im eigenen sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. An der universellen Bedeutung der Menschen- und Grundrechte ändert die Tatsache nichts, dass kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Staaten zu einer unterschiedlichen Interpretation einzelner Normen führen können. Während Menschenrechte heute aber Bestandteil des Völkerrechtes und damit nicht mehr länger eine innere Angelegenheit der Staaten sind, liegen den Begriffen des Rechtsstaates und der Demokratie mehr politische als rechtlich verbindliche Konzepte zugrunde. Die Wahl der Mittel, mit welchen die Schweiz in andern Staaten demokratische und rechtsstaatliche Verhältnisse sowie die Menschenrechte fördern kann und soll, muss daher den unterschiedlichen völkerrechtlichen Grundlagen der drei Begriffe Rechnung tragen.

Gerade im Zeichen der Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erhalten die Stärkung des Völkerrechtes und die Harmonisierung des Rechtes zwischen den Staaten eine herausragende Bedeutung. Es sind dies zugleich Ergebnisse und Voraussetzungen für eine Annäherung von Staaten und Gesellschaften, sie erhöhen die Berechenbarkeit der Politik und tragen wesentlich zur Sicherheit bei.

Die Mittel

Grundsätzlich ist zwischen der Weiterentwicklung von Normen einerseits, deren Anwendung und Kontrolle andererseits zu unterscheiden. Das Schwergewicht der schweizerischen Menschenrechts-Aussenpolitik liegt heute bei Anwendung und Kontrolle. Auf beiden Ebenen stehen sowohl bi- als auch multilaterale Kanäle offen. Folgendes sind die wichtigsten zur Verfügung stehenden Mittel:

- Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), welche eine Liste bürgerlicher und politischer Rechte enthält und mit einem einzigartigen internationalen gerichtlichen Kontrollsystem ausgestattet ist, welchem sich auch die Schweiz unterworfen hat.
- Der Europarat, wo sich die Schweiz für die Weiterentwicklung von menschenrechtlichen Schutzvorschriften und entsprechenden internationalen Kontrollen, für Massnahmen zur Förderung des Rechtsstaates und zur Stärkung demokratischer Strukturen im ganzen Europa einsetzt.
- Die KSZE, in welcher sich die Schweiz in der Vergangenheit massgeblich an der Ausarbeitung politischer Verpflichtungen im menschenrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Bereich eingesetzt hat.
- Die vier Genfer Konventionen und die beiden Zusatzprotokolle als Ecksteine des humanitären Völkerrechtes, für welche die Schweiz als Depositarstaat fungiert und für deren Einhaltung ihr eine besondere Verantwortung zukommt. Die internationale Rolle der Schweiz im humanitären Bereich fand an der Internationalen Konferenz zum Schutze der Kriegsoffer vom 30. August bis 1. September 1993, die der Schweiz in diesem Bereich ein spezifisches Mandat erteilte, eine Bestätigung. Dieses Zeichen des Vertrauens in die Schweiz bedeutet auch eine starke Verpflichtung.
- Die im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeiteten und von der Schweiz ratifizierten Uebereinkommen wie insbesondere die beiden Menschenrechtspakte oder das Uebereinkommen gegen die Folter.

- Technische und finanzielle Unterstützungen für konkrete Projekte, welche den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, der Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Staaten, der friedensfördernden Aktionen sowie des politischen Dialogs über Menschenrechte.
- Multilaterale und bilaterale Interventionen zugunsten der Einhaltung von Menschenrechten; diese konzentrieren sich auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen, sind in der Regel vertraulich und stützen sich völkerrechtlich vor allem auf die beiden Menschenrechtspakte der UNO, aber auch auf Völkergewohnheitsrecht.

Darüber hinaus haben Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat als Richtlinien und Kriterien für andere Politikbereiche eine anerkannte und immer stärkere Bedeutung:

- Die Unterstützung an ost- und mitteleuropäische Länder wird, wie die entsprechenden Botschaften festhalten, nur gewährt, wenn in den Empfängerländern Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte und der politische Pluralismus gewahrt sind oder wenn mindestens ernsthafte und glaubhafte Schritte in diese Richtung unternommen werden.
- "Good governance" und damit auch die Achtung der Menschenrechte werden immer wichtigere Voraussetzungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Zur Durchsetzung der Menschenrechte stehen verschiedene Wege offen: Die Bindung von Hilfsmassnahmen an die Erfüllung bestimmter menschenrechtlicher Standards, der politische Dialog über Menschenrechte mit den Partnerländern oder die Durchführung positiver Massnahmen wie beispielsweise die Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen. Besteht in einem Land, welches die "good governance"-Postulate missachtet, ein akuter humanitärer Handlungsbedarf, so kann die Schweiz die Mittel der humanitären Hilfe einsetzen.
- Schliesslich besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Menschenrechts- und der Asylpolitik, insbesondere bei der Bezeichnung "verfolgungssicherer" Länder. Dabei gilt es, fortlaufend die teilweise unterschiedlichen Einschätzungen aus menschenrechtspolitischer und asylpolitischer Perspektive möglichst in Einklang zu bringen.

Perspektiven

In den 90er Jahren sind einerseits gewisse Lücken bei den Instrumenten, die der Durchsetzung der Menschenrechte dienen, zu schliessen: Insbesondere auf der Ebene der Normen liegt eine Priorität bei der Ratifizierung der verschiedenen Abkommen im UNO-Rahmen wie den Übereinkommen über die Rechte des Kindes, die Nicht-Diskriminierung der Frauen und die Abschaffung der Todesstrafe, sowie bei der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta, welche noch in dieser Legislaturperiode dem Parlament vorgeschlagen werden soll. Die Schweiz setzt sich im weiteren für ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen die Folter ein, das ein internationales Besuchssystem zur Folterprävention verankern soll.

Darüber hinaus soll, im Sinne der Schlussfolgerungen der Wiener Menschenrechtskonferenz vom Juni 1993, das Schwergewicht der schweizerischen Politik bei der konsequenten, universellen Anwendung der bestehenden rechtlichen und politischen Kontrollmechanismen und beim Aufbau neuer Kontrollinstrumente liegen. Der Bundesrat wird daher dem Parlament das

fakultative Individualbeschwerdeverfahren aus dem ersten Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Zusatzklärung zum Übereinkommen über Rassendiskriminierung zur Ratifikation vorschlagen. Schliesslich wird der Bundesrat ebenfalls die noch nicht unterzeichneten Zusatzprotokolle zur EMRK zur Ratifikation vorschlagen (Zusatzprotokolle 1, 4, 9, 10). Im Rahmen des Europarates setzt sich die Schweiz zudem für die Vereinfachung und Straffung des Verfahrens im Rahmen der EMRK ein.

Im Sinne der von der Internationalen Konferenz zum Schutze der Kriegsoffer am 1. September 1993 verabschiedeten Erklärung wird sich der Bundesrat weiter bemühen, die notwendigen Vorschläge einzubringen, um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts wirkungsvoller zu gestalten.

Der verstärkte Einsatz der Schweiz zugunsten der Grundrechte wird inskünftig besonders in der stärkeren Gewichtung menschenrechtlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Kriterien in der allgemeinen politischen Entscheidung zum Ausdruck kommen müssen (Asyl-, Aussenwirtschafts-, Entwicklungspolitik u.s.w.), wobei zwei Ansatzpunkte möglich bleiben:

- "negative Massnahmen" bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen, d.h. beispielsweise Wirtschaftssanktionen im Rahmen der UNO, Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Verzicht auf staatliche Kreditgewährung und auf den Export gewisser Güter;
- - "positive Massnahmen" bei Staaten, welche die Menschenrechte nur unzureichend schützen, d.h. beispielsweise Unterstützung für spezifische Projekte zur Förderung der Menschenrechte, Einsatz zugunsten der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, politischer Dialog über unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen.

Es wird jeweils im Einzelfall festgelegt werden müssen, welche Massnahmen am besten geeignet sind, einen Beitrag zur Stärkung der Menschenrechte zu leisten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass oft eine Kombination der Ansätze ("positive" und "negative" Massnahmen) sinnvoll sein kann.

4.1.3. Förderung der Wohlfahrt

Das Ziel

Das in Artikel 2 der Bundesverfassung festgeschriebene Wohlfahrtsziel umfasst im Aussenverhältnis verschiedenste Aufgaben. Es geht um die Oeffnung ausländischer Märkte für schweizerische Exporte und die Sicherstellung der Versorgung mit Rohstoffen, Energie und Nahrungsmitteln. Hinzu kommen die Mitwirkung am Aufbau möglichst liberaler Rahmenbedingungen für den Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der Schutz für Investitionen und das geistige Eigentum. Es geht somit darum, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung multilateral und bilateral abzusichern. Jahrzehntelange Erfahrungen haben das Bewusstsein dafür geschärft, dass die eigene Wohlfahrt massgeblich von der Wohlfahrt anderer abhängt. Das Engagement zugunsten des Abbaus sozialer Ungleichheiten hat daher eine wichtige Dimension der Wohlfahrt. Den Zusammenarbeits- und Unterstützungsaufgaben, sowohl im Nord-Süd als auch im West-Ost-Verhältnis, kommt folglich eine wachsende Bedeutung zu. Aus den vielschichtigen Dimensionen des Wohlfahrtszieles folgt, dass dieses weder autonom noch

durch die Aussenwirtschaftspolitik allein gesichert werden kann, auch wenn letzterer eine zentrale Bedeutung zukommt. Vielmehr sind Wechselwirkungen zwischen Weltregionen (USA-EU-Japan; Nord-Süd) und einzelnen Sachgebieten (Wirtschaft/Umwelt) zu berücksichtigen. In jüngerer Zeit ist schliesslich das Bewusstsein gewachsen, dass die Förderung der Wohlfahrt vermehrt nach qualitativen Gesichtspunkten erfolgen muss: Wohlfahrt meint primär wirtschaftliche Wohlfahrt, doch wird sie nur durch eine nachhaltige, die Umwelt schonende Entwicklung verwirklicht werden können. Wohlfahrt stellt im Rahmen der gesamten Aussenbeziehungen eine wichtige Zielgrösse dar. Dies gilt für die Umwelt-, Migrations-, Energie-, Forschungs-, Technologie- und Bildungspolitik, es gilt aber auch für die Sicherheits-, die Friedens- und die Menschenrechtspolitik, welche wohlfahrtsfördernd im weitesten Sinne wirken. Ausserdem lassen sich äussere und innere Dimension einer Wohlfahrtspolitik kaum mehr trennen: Eine offene Aussenwirtschaftspolitik beispielsweise erfordert eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik im Innern. Gleichzeitig werden bisher rein binnenwirtschaftliche Fragen zunehmend zu Verhandlungsgegenständen auf der internationalen Bühne. Dies festgestellt, ist daran zu erinnern, dass 50 Prozent unseres Bruttosozialproduktes im Ausland erwirtschaftet werden. Diese Zahl allein schon zeigt, welche grosse Bedeutung der Aussenwirtschaftspolitik zukommt und wie sehr diese in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und Rezession noch zusätzliches Gewicht erhält.

Die Mittel

In den Aussenbeziehungen erfolgt die Ausgestaltung der Politik zur Sicherung der Wohlfahrt grundsätzlich in Funktion der Bedürfnisse und Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft, der europapolitischen Strategien und der Entwicklung des globalen Umfeldes.

Eines der wichtigsten Mittel bleibt die Integrationspolitik, welche der Bundesrat mit folgender Strategie fortzusetzen entschlossen ist:

In Anbetracht der Bedeutung, die der umfassenden und gleichberechtigten Teilnahme der Schweiz am europäischen Integrationsprozess zukommt, ist der Beitritt zur EU das strategische Ziel der Integrationspolitik. Diese Zielsetzung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Schweiz in Europa tief verwurzelt und mit diesem eng verbunden ist. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass durch diesen Schritt die Interessen des Landes längerfristig am besten und am umfassendsten gesichert werden können. Allein der Beitritt garantiert ein Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und den politischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen. In dem Sinne bestätigt der Bundesrat seinen Willen, der EU beizutreten.

Im Lichte der Ablehnung des Abkommens über den EWR orientiert sich der Bundesrat an der pragmatischen Zielsetzung bilateraler Verhandlungen, bis die Bedingungen für weitergehende Verhandlungen erfüllt sind. Er räumt daher gegenwärtig dem bilateralen sektoriellen Ansatz, welcher nun in Angriff genommen wurde, Priorität ein. Er ist fest entschlossen, alles zu unternehmen und sämtliche Möglichkeiten auszuleuchten, um diesen Weg zum Erfolg zu führen und in dieser Legislaturperiode abzuschliessen. Er ist bemüht, durch ausgewogene Verhandlungspakete die möglichen wirtschaftlichen Nachteile aus dem EWR-Nein zu begrenzen. Indem die Schweiz ihre Beziehungen mit der Gemeinschaft auf diese Weise stärkt, nähert sie sich ihr schrittweise an und verkleinert so den qualitativen Sprung des Beitritts zur EU.

In diesem Zusammenhang unterzieht der Bundesrat auch die Frage einer Teilnahme am EWR-Vertrag auf innen- und aussenpolitischer Ebene laufend einer sorgfältigen Prüfung. Die Option

einer Verhandlung im Hinblick auf den nachträglichen Beitritt zum EWR ist eine ernsthafte Möglichkeit, die uns von den EWR-Partnern ausdrücklich offengehalten wird. Unter Umständen könnte es sich als wünschbar erweisen, diese Form einer schweizerischen Beteiligung am europäischen Integrationsprozess ebenfalls wieder zu erwägen.

Der zeitliche Rahmen dieser Politik kann selbstverständlich nur als strategische Grösse betrachtet werden, denn die einzelnen Schritte hängen nicht nur von autonomen Entscheidungen der Schweiz, sondern auch von solchen der EU-Institutionen ab. Zu beachten ist im weiteren die Frist zur Behandlung von Volksinitiativen mit und ohne Gegenvorschlag durch den Bundesrat. Konkret endet diese für die Behandlung der am 3. September 1993 eingereichten Volksinitiative "geboren am 7. Dezember" am 3. September 1995 respektive 3. März 1996.

Der Bundesrat betrachtet aber folgenden Zeitplan als realistisch und für die Gestaltung seiner Politik gegenwärtig als massgebend:

- In der laufenden Legislaturperiode (1991 - 1995) stehen die bilateralen Verhandlungen mit der EU im Vordergrund. Voraussichtlich Ende 1994 wird der Bundesrat eine erste Beurteilung vornehmen können, damit er im Lichte dieser Bilanz und in Beantwortung entsprechender Volksinitiative(n) die weiteren Schritte festlegen kann.
- In der nächsten Legislaturperiode (1995-1999) wird es darum gehen, die multilaterale Integration der Schweiz mit der EU einzuleiten und, sofern die innen- und aussenpolitischen Voraussetzungen erfüllt sind, zu verhandeln. Dieser Ansatz kann einen Beitritt zur EU, aber auch einen Beitritt zum EWR beinhalten.
- Auf gesamteuropäischer Ebene steht die wirtschaftliche Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Länder und deren allmähliche Eingliederung in die Strukturen und die Integrationsentwicklung Westeuropas im Vordergrund. Dies geschieht mittels Unterstützung des Reformprozesses und durch den zügigen Ausbau der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen. Neben dem Ressourcentransfer in Form von technischer und finanzieller Unterstützung stellt auch die konsequente Oeffnung der schweizerischen und anderen westeuropäischen Märkte für die Produkte und Dienstleistungen dieser Länder eine geeignete Massnahme dar.
- Die Schweiz konzentriert ihre Unterstützungsmassnahmen im Rahmen international koordinierter Anstrengungen auf Bereiche, in denen sie spezifische Stärken aufweist; dies gilt beispielsweise für den Finanz- und den Energiesektor sowie für Forschung und Umwelt. Bei der bilateralen Hilfe sind zudem auch länderbezogene Schwerpunkte sinnvoll, um einen wirkungsvollen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Zurzeit stehen für die Unterstützung mittel- und osteuropäischer Länder zwei Rahmenkredite zur Verfügung. Die Mittel des 2. Rahmenkredites wurden für den Einsatz in den GUS-Staaten zudem aufgestockt. Ausserdem beteiligt sich die Schweiz als Mitglied der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Bretton-Woods-Institutionen an deren Aktivitäten zugunsten Mittel- und Osteuropas, wirkt im Pariser Klub regelmässig an Umschuldungsaktionen mit und engagiert sich in der OECD und in der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO für eine gezielte Beratung der betreffenden Länder - namentlich auch der GUS-Staaten - bezüglich des Uebergangs zur Marktwirtschaft.

- Auf globaler Ebene bildet der Abschluss der Uruguay-Runde mit substantiellen Verhandlungsergebnissen ein zentrales wohlfahrtspolitisches Anliegen der Schweiz. Ein gestärkter GATT-Rahmen, der neben traditionellen Bereichen der Handelspolitik auch neue multilaterale Regeln für den Agrarhandel, den Schutz des geistigen Eigentums, die Investitionen und den internationalen Dienstleistungsaustausch umfasst, würde u.a. dazu beitragen, unsere Beziehungen zu den ausserhalb Europas entstehenden regionalen Wirtschaftsräumen offenzuhalten. Zu diesem Zweck werden wir uns auch künftig für einen weiteren Ausbau des GATT-Regelwerks einsetzen, unter anderem durch den stärkeren Einbezug handelsrelevanter nationaler Politiken (z.B. Wettbewerbs-, Sozial- und Umweltpolitik).
- Aktive Mitarbeit und Einsatz für griffige multilaterale Regeln sind ebenso in andern überregionalen Gremien notwendig, um unsere globalen Interessen wahrzunehmen, so namentlich in der OECD (Wirtschaftspolitik, Finanz-, Investitions-, Steuerfragen u.a.m.), in der BIZ und in der Zehnergruppe (Währungsfragen, Finanzmarktaufsicht) sowie in wichtigen Spezialorganisationen der UNO (z.B. UNCTAD und UNIDO). Als Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen ist die Schweiz sodann in der Lage, sowohl auf entwicklungs- wie auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet ihre Interessen wirksam zu vertreten. Wichtig ist schliesslich der weitere Ausbau der bilateralen Beziehungen zu den führenden Industrieländern sowie zu den Schwellenländern.
- Ein besonderes Gewicht kommt hierbei unseren Wirtschaftsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten und Japan zu. Es sind dies weltweit, neben der EU, die bedeutendsten handelspolitischen Machtfaktoren, deren Liberalitätsgrad im multi- wie im bilateralen Bereich für unsere Wirtschaft ausschlaggebend ist. Hierbei liegt uns daran, durch die Stärkung des GATT zu vermeiden, dass sich der nordamerikanische, der pazifische und der EU-Raum gegenseitig abschotten.
- Das langfristige Engagement zugunsten der Entwicklungsländer ist gerade auch unter dem Aspekt unserer Wohlfahrt aufrechtzuerhalten. Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion auf globaler Ebene und die Bekämpfung von Problemen, die eine "Nord-Süd"-Dimension aufweisen (Oekologie, Drogengeschäft, etc.), sind zentrale Anliegen unserer Entwicklungspolitik im engeren Sinn und unserer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik insgesamt. Eine weitere Vergrösserung der Entwicklungsdisparitäten gefährdet nicht zuletzt unsere eigene Wohlfahrt.
- Neben den multilateralen Regelungen behält das Instrument der autonomen Aussenwirtschaftspolitik seine Bedeutung. Sie kann Akzente setzen, komparative Vorteile nutzen, künftigen Regelungsbedarf in konkreten Aktionen erproben. Dies geschieht zum Beispiel im Bereich der Entschuldungspolitik, mit Zahlungsbilanzhilfen und mit Exportrisikogarantien, welche in ihrer Wirksamkeit ausgelotet und im internationalen Vergleich ausgestaltet werden müssen. Auch bei der Marktöffnung für Produkte aus den Entwicklungsländern sowie aus ost- und mitteleuropäischen Staaten können autonome Instrumente wirksam eingesetzt werden.
- Die Liberalisierung der Wirtschaft sowie sozialpolitische Reformen sind für die wirtschaftliche Entwicklung und damit für die Wohlfahrt besonders wichtig. Das EWR-Folgeprogramm vom 24. Februar 1993, insbesondere Swisslex, bringt auf

gesetzgeberischer Ebene erwünschte Neuerungen. Die schon verwirklichten und noch geplanten Anpassungen begünstigen die Eurokompatibilität unserer Gesetzgebung und bringen folglich eine Annäherung an Europa.

Perspektiven

Aehnlich wie auf sicherheitspolitischem Gebiet gilt wegen der Interdependenz der Probleme heute mehr denn je, dass sich eine Vielzahl von Organisationen und Gremien aus oft unterschiedlichen Blickwinkeln mit den gleichen, eng verflochtenen Problemen befasst. Für die Kohärenz unserer Politik ist es daher wichtig, in allen relevanten Organisationen unsere Anliegen noch vermehrt einzubringen. Oft fehlt uns aber im entscheidenden Augenblick die Zugehörigkeit zu einer Staatengruppe (z.B. als EU-Mitglied), welche eine wirkungsvolle Interessenvertretung ermöglichen würde.

Zur Sicherung der Wohlfahrt werden folglich in der 90er Jahren folgende Prioritäten zu beachten sein:

- Mitwirkung an der europäischen Integrationsentwicklung mit dem Ziel des EU-Beitritts (vergl. oben). Erst mit einem Beitritt zur EU würde die Schweiz über einen Handlungsrahmen verfügen, der es ihr ermöglichte, ihr Umfeld, und zwar nicht nur das wirtschaftliche, gleichberechtigt mitzugestalten und damit der zunehmend politischen Dimension der europäischen Integration gerecht zu werden.
- Die Verdichtung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Ländern, die eine fortgesetzte Unterstützung der laufenden Reformprozesse erfordert.
- Die Stärkung des Forschungs-, Technologie- und Bildungsplatzes Schweiz durch den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere auch im Rahmen der wichtigsten EU-Programme. Bedeutung kommt auch einer verstärkten Forschungspartnerschaft zwischen Norden und Süden zu.
- Die Schaffung einer modernen, leistungsfähigen Kommunikationsinfrastruktur (Verkehr, Telekommunikation) und die Mitwirkung an der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich, insbesondere bei der Harmonisierung technischer Normen und Ausrüstungen.
- Die Verbesserung der gegenseitigen Abstimmung von Aussenwirtschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung auf globaler Ebene.
- Die Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit und der wirtschaftlichen Entwicklungshilfe mit dem Ziel, die Disparitäten, welche unsere Wohlfahrt gefährden, abzubauen.

4.1.4. Abbau sozialer Gegensätze

Das Ziel

Der Abbau sozialer Gegensätze als Ziel der Aussenpolitik wurzelt in der Einsicht, dass wirtschaftliche, ökologische, politische und gesellschaftliche Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten immer auch Ursachen von Spannungen sind, welche den Frieden und die

Sicherheit zwischen Staaten bedrohen. Die Aussenpolitik muss zur Verminderung solcher Gegensätze beitragen. Konkret geht es um den Abbau von Wohlstandsgefällen in Westeuropa, zwischen Westeuropa und den Ländern Ost- und Mitteleuropas sowie um den Ausgleich zwischen Nord und Süd.

Bevölkerungswachstum, Armut und Hunger, Uebernutzung und Zerstörung natürlicher Ressourcen und Migrationsströme sowie der wirtschaftliche und politische Systemwandel gehören heute zu den brennendsten grenzüberschreitenden Problemen. Mit unseren Beiträgen zum Abbau oben erwähnter Gegensätze streben wir danach, die Befriedigung elementarer Bedürfnisse für benachteiligte Bevölkerungen zu verbessern und zur Stärkung demokratischer staatlicher Strukturen beizutragen. Eine solche Politik gründet in der Einsicht, dass gerade jenen Ländern und Regionen, welche heute mit grossen Schwierigkeiten kämpfen, mittel- und längerfristig dank ihres demographischen Gewichtes und ihres wirtschaftlichen Potentials eine eminente politische Bedeutung zukommen wird. Die schweizerische Aussenpolitik stützt sich nicht allein auf humanitäre oder wirtschaftliche Anliegen ab, sondern versteht sich auch als umfassende Sicherheitspolitik und lohnende Investition in die politische Zukunft. Schweizerische Unterstützungspolitiken fördern dabei in erster Linie die eigenen Anstrengungen der Empfängerländer und deren Identität. Sie orientieren sich an der Idee der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Geiste wird die Schweiz am Gipfel über die soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995) mitwirken und sich an der Durchführung der "Agenda für die Entwicklung der UNO" beteiligen. Der Schwerpunkt wird auf die menschliche Entwicklung gelegt.

Die Mittel

Die schweizerische Aussenpolitik stützt sich zur Erreichung des Zieles auf verschiedene Pfeiler:

- Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 regelt das wichtigste Instrument, mit dem die Schweiz ihren Willen zu weltweiter Solidarität umsetzt.
- Die beiden Rahmenkredite und der in Vorbereitung befindliche allgemeinverbindliche Bundesbeschluss geben den Rahmen für die Unterstützung der ost- und mitteleuropäischen sowie der GUS-Staaten.
- Die Schweiz nimmt auf internationaler Ebene insbesondere an den Arbeiten des GATT, des ECOSOC und der Konferenz für nachhaltige Entwicklung teil. Eines der wirkungsvollsten Mittel liegt dabei in einer Oeffnung des schweizerischen Marktes für Produkte aus ost- und mitteleuropäischen Ländern sowie aus Entwicklungsländern.

Perspektiven

Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit der 90er Jahre sind folgende Prioritäten begleitend:

- Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Eigenständigkeit der Entwicklungsländer und ihrer marktwirtschaftlichen Erneuerung.
- Die Unterstützung der Armen durch die Förderung ihrer Interessenorganisationen, durch die humanitäre Hilfe sowie durch Strukturreformen, insbesondere im Agrarbereich.

- Die Bekämpfung der Ursachen der Migrationsbewegungen
- Die Bewältigung von Umweltproblemen durch die Verbesserung der Produktionsgrundlagen von Agrar- und Forstwirtschaft im Sinne einer umweltgerechten Produktion sowie durch die Verbesserung der Ressourcennutzung allgemein.
- Die Verbesserung von Gesundheit und Bildung, welche für die soziale Kohäsion eine Schlüsselrolle spielen. Basisgesundheitsversorgung für alle, Berufsbildung, der aktive Einbezug der Frauen in den Entwicklungsprozess sowie die Unterstützung von Bemühungen, die zu einem demographischen Gleichgewicht führen, sind wichtige Orientierungen.

Im Bereich der Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Länder liegt die Hauptaufgabe für die 90er Jahre darin, das Konzept der Unterstützung im Dialog mit den Empfängerstaaten durch die Erarbeitung länderspezifischer Programme zu konkretisieren und diese im Rahmen internationaler Aktionen zu koordinieren. Eine Mobilisierung qualitativ hochstehender Projektträger in der Schweiz ist dabei besonders wichtig. Hier wie in anderen Bereichen gilt: wir können nicht alles machen. Geographische und materielle Schwerpunkte müssen gewählt werden.

4.1.5. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Das Ziel

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist heute fester Bestandteil einer auf Existenzsicherung im weitesten Sinne angelegten Gesamtpolitik. Für ein Land wie die Schweiz, welches durch interne Massnahmen nur einen beschränkten Beitrag zur Bewältigung der vorwiegend grenzüberschreitenden Umweltprobleme leisten kann, sind internationale Anstrengungen besonders wichtig. Den Folgearbeiten der Rio-Konferenz kommt ganz besondere Bedeutung zu.

Die Notwendigkeit, die einzelstaatlichen Nutzungsansprüche in Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu bringen und entsprechend zu reduzieren, stellt für die internationalen Beziehungen eine Belastung dar. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Raubbaus an der Natur schaffen Spannungen, deren Entladung über staatliche Grenzen hinaus wirken kann. Der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen dient daher wesentlich der Konfliktvermeidung, der Stabilität und der Sicherheit.

Die Umweltaussenpolitik sieht sich vor vier Erfordernisse gestellt:

- Die negativen Rückwirkungen von umweltbelastenden Aktivitäten ausserhalb der Schweiz auf unsere Umwelt möglichst gering halten, d.h. beispielsweise auf eine Verminderung der Belastung durch Emissionen von Schadstoffen hinwirken;
- Den Auswirkungen auf die Schweiz vorbeugen, die von Umweltproblemen in andern Regionen der Welt ausgehen (z.B. Wanderungsbewegungen aus Gebieten, die aus ökologischen Gründen nicht mehr bewohnbar sind; erhöhter Bedarf an Nothilfe als Folge von Unwetterkatastrophen);
- Auf Forderungen reagieren, welche andere Länder an die Schweiz stellen oder auf

Nutzungsansprüche an globalen Ressourcen von Entwicklungsländern gegenüber Industriestaaten;

- Die Konvergenz des umweltpolitischen Instrumentariums zwischen der Schweiz und ihren wichtigsten Aussenwirtschaftspartnern fördern.

Die Mittel

Bei den aussenpolitischen Mitteln stehen drei Stossrichtungen im Vordergrund: Zum einen arbeitet die schweizerische Aussenpolitik mit an der Festlegung und Weiterentwicklung von Normen, internationalen Prinzipien und Rechtsinstrumenten und übernimmt, wo immer dies möglich ist, auch weitergehende Verpflichtungen (Stabilisierung CO₂-Werte, Stickoxyde). Zweitens bemüht sie sich um eine möglichst effiziente Ausgestaltung des institutionellen Systems, wobei es insbesondere darum geht, die Koordination unter den zahlreichen Institutionen sicherzustellen und verbindliche Verfahren zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen zu fördern. Drittens baut sie auf die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Ländern, die aus eigener Kraft keinen hinreichenden Beitrag zur Bewältigung der Umweltprobleme leisten können, setzt sich für die Weiterentwicklung multilateraler Finanzierungsinstrumente ein und strebt damit eine internationale Lastenteilung an.

- Auf der Ebene der Rechtsinstrumente hat die Schweiz in den vergangenen Jahren eine sehr aktive Rolle gespielt. Sie war Initiatorin der Konvention über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfällen und deren Entsorgung (Basler Abkommen), beteiligte sich prägend an der Ausarbeitung der Protokolle über die Reduzierung der Schwefelemissionen und die Begrenzung der Stickoxydemissionen im Rahmen des Genfer Uebereinkommens über grenzüberschreitende Luftverschmutzung und übte auch in den Klimaverhandlungen Einfluss aus - um nur einige Beispiele zu erwähnen.
- Verschiedene auf nationaler Ebene anerkannte Grundsätze haben auch auf der zwischenstaatlichen Ebene Anerkennung gefunden, so etwa das Vorsorge- und das Verursacherprinzip.
- Auf der Ebene der Institutionen bemüht sich die Schweiz, Umweltanliegen verstärkt einzubringen. Als zentralem Organ im UNO-System kommt dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eine besondere Bedeutung zu. Seine Aufgaben liegen in der Ueberwachung der Umwelt, der Information, der Auslösung und Koordinierung von Massnahmen zur Verhinderung und Behebung von Fehlentwicklungen sowie in der Weiterentwicklung von Grundsätzen, Normen und Instrumenten. Die Schweiz gehört zu dem Dutzend Staaten mit den höchsten Leistungen ans UNEP und hat mit ihm in den vergangenen zwei Jahren zwei neue Projekte in Angriff genommen: die Einrichtung eines Katastropheneinsatz- und eines Klimainformationszentrums, beide in Genf.
- Dem Weiterausbau der Region Genf, wo bereits eine grosse Zahl von internationalen Umweltinstitutionen ansässig sind, zu einem Umweltzentrum von internationaler Bedeutung, gilt unsere besondere Aufmerksamkeit. Mit der Ansiedlung der Interimssekretariate der Konventionen über Klima, Biodiversität und Desertifikation ist es gelungen, die Stellung Genfs weiter zu stärken.

- Bei den Finanzierungsinstrumenten beteiligt sich die Schweiz an der globalen Umweltfazilität von Weltbank, UNEP und UNDP. Sie befürwortet zudem die stärkere Gewichtung von Umweltaspekten in den multilateralen Entwicklungsbanken. Auf bilateraler Ebene erlauben verschiedene Rahmenkredite die Finanzierung von Umweltprogrammen.

Perspektiven

Die Umweltaussenpolitik wird sich insbesondere auf die aktive Teilnahme an den Folgearbeiten der Konferenz von Rio und die Verwirklichung des europäischen Umweltschutzprogramms (Folgearbeiten der Konferenz von Luzern) konzentrieren. Die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO und insbesondere der EU beschränken allerdings auch hier die Mitgestaltungsmöglichkeiten.

- Im Bereich der Rechtsinstrumente steht die Aufnahme von Verhandlungen zu einer globalen Waldkonvention und zu einem Abkommen, das der zunehmenden Verwüstung und Versteppung Einhalt gebieten will, an. Bei der Klimakonvention laufen die Verhandlungen zur Detailausgestaltung ihrer Bestimmungen weiter und, wie beim Abkommen zur biologischen Vielfalt, ist eine möglichst starke Ausgestaltung der Institutionen und Mechanismen, welche die Konvention vorsieht, zu gewährleisten. Auf europäischer Ebene soll im Rahmen des Genfer Übereinkommens eine zweite Generation von Protokollen zur Begrenzung des Ausstosses von Schwefeldioxyd und Stickstoffoxyd unter Dach gebracht werden. In allen Abkommen erfordern die Stärkung des Vollzugs und der Ausbau der Erfolgskontrolle bedeutende Anstrengungen.
- An der Schnittstelle von Innen- und Aussenpolitik stellt die Umsetzung bzw. Absicherung der international eingegangenen und noch einzugehenden Verpflichtungen hohe Anforderungen. Im Klimabereich beispielsweise bedarf die CO₂-Stabilisierung einer konsistenten Gesamtpolitik, wobei gewisse Ziele wenn möglich im Verbund mit anderen Staaten zu realisieren sind.
- Im Verhältnis Nord-Süd sind weitere vertrauensbildende Massnahmen nötig. Den Befürchtungen zahlreicher Entwicklungsländer, dass die Bewältigung der hauptsächlich von den Industriestaaten verursachten Umweltprobleme auf Kosten ihrer Entwicklung gehen könnte, ist durch den konkreten Tatbeweis zu begegnen. Dieser Tatbeweis erfordert die Konsolidierung und Weiterentwicklung des Finanzierungsinstrumentariums. Nach Abschluss der dreijährigen Versuchsphase ist die Globale Umweltfazilität endgültig einzurichten. Die Schweiz strebt dabei eine Aufstockung der Mittel und eine angemessene Lastenteilung unter den Gebern mit angemessenen Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Empfängerländer an.
- Im gesamteuropäischen Rahmen liegt das Schwergewicht bei der Fortsetzung und Vertiefung des Prozesses "Umwelt für Europa". Ziel des Prozesses ist es, die mittel- und osteuropäischen Staaten in die westeuropäische umweltpolitische Zusammenarbeit einzubeziehen. Für die Bewältigung ihrer schwersten und dringendsten Umweltprobleme, wozu auch die grossen Risiken der Kernkraftanlagen gehören, werden diese Staaten auf verstärkte westliche Unterstützung angewiesen sein. Die Ministerkonferenz von Ende April 1993 in Luzern hat mit der Verabschiedung eines Umweltaktionsprogramms für Ost- und Mitteleuropa entscheidende Impulse vermittelt.

- Zwischen Umwelt und Handel ist in den vergangenen Jahren ein Spannungsfeld zutage getreten, dem die Schweiz mindestens aus drei Gründen ihre ganze Aufmerksamkeit widmet: Sie ist eine Handelsnation par excellence, fühlt sich dem Umweltgedanken besonders verpflichtet und steht mit dem Anspruch ihrer Landwirtschaft auf Multifunktionalität in einem gewissen Gegensatz zum Druck nach einer weitgehenden Agrarhandelsliberalisierung. Es ist für sie folglich besonders wichtig, zur Herausbildung eines internationalen Konsenses beizutragen, der die bestehenden Zielkonflikte klärt und, soweit möglich, ausräumt.
- Schliesslich verdienen jene Fragen, bei welchen Umweltdiplomatie, Friedens- und Sicherheitspolitik ineinandergreifen (z.B. Fragen der Wassernutzung an den laufenden multilateralen Nahost-Verhandlungen), besondere Sorgfalt und Aufmerksamkeit. Hier kann die Mitwirkung Dritter wertvolle Dienste leisten.

4.2. Innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik

Die wesentliche Aufgabe der Aussenpolitik besteht darin, die übergeordneten Ziele des Staates und seine vielfältigen Interessen nach aussen zu artikulieren, zu vertreten und durchzusetzen. Aussenpolitik hat damit aber immer auch eine innenpolitische Dimension. Dies ist grundsätzlich nichts Neues, doch erhöht sich in dem sich schnell verändernden internationalen Umfeld und bei den innenpolitisch immer unmittelbareren Auswirkungen aussenpolitischer Entwicklungen und Entscheide die Notwendigkeit, die innenpolitische Verankerung aussenpolitischen Handelns zu festigen. Eine bessere Verzahnung von Innen- und Aussenpolitik ist notwendig, und nicht die Unterordnung des einen unter den andern Bereich. Aussenpolitik muss stärker als bisher in der Bevölkerung verankert werden. Dies geschieht am besten durch eine Vielzahl von Massnahmen und Handlungen, welche hier nur ansatzweise skizziert werden können:

- Straffung des aussenpolitischen Apparates als Dienstleistungsbetrieb mit dem Auftrag, nicht nur die aussenpolitischen Ziele des Staates zu erreichen, sondern auch die Interessen einzelner Bürgerinnen und Bürger im Ausland nach Möglichkeit zu fördern und zu wahren sowie ihre elementaren Rechte zu schützen.
- Verbesserung der Information der Bevölkerung über die aussenpolitischen Aktivitäten.
- Vertiefung von Dialog und Konsultation zwischen Bundesrat und Parlament gemäss den Bestimmungen des revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes.
- Vertiefung des Dialogs zwischen Bundesrat und Kantonen über aussenpolitische Fragen, insbesondere im Rahmen des Kontaktgremiums Bund/Kantone und im Rahmen der neu gegründeten Regierungskonferenz der Kantone.
- Bildung von ausserparlamentarischen konsultativen Kommissionen als Diskussionsforen über zentrale Themen der Aussenpolitik, in welchen ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppierungen und Meinungen vertreten ist.

Eine besondere Situation ergibt sich durch die schweizerische Verfassungsordnung, durch welche Bundesrat, Parlament und Volk aufeinander bezogen sind und folglich ihre Kompetenzen und Rechte im engen Dialog untereinander wahrnehmen. Während es die Aufgabe des Bundesrates ist, die Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland zu vertreten, die völkerrechtlich

verbindlichen Handlungen vorzunehmen und die aussenpolitischen Interessen der Schweiz insgesamt zu wahren, verfügt die Bundesversammlung dank ihrer Zuständigkeit bei Massnahmen für die äussere Sicherheit und Unabhängigkeit, dank ihrem Genehmigungsrecht beim Abschluss von Staatsverträgen sowie dank ihrer umfassenden Gesetzgebungs-, Finanz- und Kontrollbefugnisse über wirksame Mittel zur Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Das Volk schliesslich hat in den vom Staatsvertragsreferendum vorgesehenen Fällen das letzte Wort. Der Bundesrat sieht keinen Anlass, diese in der Verfassung vorgegebene Kompetenzordnung zu ändern, können doch die im vorliegenden Bericht erwähnten Ziele der Aussenpolitik gestützt auf diese Ordnung und in einer zeitgemässen Interpretation der verwendeten Begriffe verfolgt werden. Eine Neufassung der verfassungsmässigen Abstützung der Aussenpolitik müsste aber sicher im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung in Angriff genommen werden.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger zu wichtigen aussenpolitischen Fragen geteilt sind. Gerade weil dem so ist, ist es besonders wichtig, möglichst frühzeitig alle interessierten Kreise in die aussenpolitische Meinungsbildung einzubeziehen. Sowohl der Beitritt zur UNO wie auch die Teilnahme am EWR wurden in Volksabstimmungen abgelehnt. Der Bundesrat akzeptiert diese Entscheidungen im Wissen, dass in der direkten Demokratie Volksentscheide eine grundlegende Bedeutung für die Legitimation der Regierungspolitik haben. Indem er dem erfolgreichen Abschluss bilateraler sektorieller Verhandlungen grundsätzliche Priorität einräumt, trägt er dem Volkswillen gebührend Rechnung. Der Bundesrat weiss aber auch um seine Verantwortung, im Interesse des Landes für die Zukunft klare strategische aussenpolitische Ziele zu setzen. Er hat wichtige Gründe, trotz der erwähnten Volksentscheide am strategischen Ziel des EU- und des UNO-Beitrittes festzuhalten, auch wenn er sich bewusst ist, dass viele Bürgerinnen und Bürger dafür heute wenig Verständnis aufbringen. Der europäische Integrationsprozess steht nicht still, sondern entwickelt sich in Form einer Vertiefung und Erweiterung auf nord-, mittel- und möglicherweise osteuropäische Länder dynamisch fort. Im Blick auf solche, für die Stellung der Schweiz sehr bedeutsame Entwicklungen obliegt es dem Bundesrat, unserem Land alle Chancen für eine optimale Interessenwahrung offenzuhalten. Es ist deshalb seine Pflicht, auch vom Volk verworfene oder im Volk stark umstrittene Lösungen erneut zur Diskussion zu stellen, wenn die Interessen des Landes es erfordern. Tatsächlich ist der Bundesrat der Meinung, dass durch die umfassende politische Mitwirkung und Mitbestimmung auf internationaler Ebene diesen am besten gedient ist.

Aus eben diesem Mitwirkungswillen setzt sich der Bundesrat den EU- und UNO-Beitritt zum Ziel. Er stellt heute nämlich fest, dass die tatsächliche Souveränität gerade eines kleinen Landes angesichts der Dynamik des europäischen und des weltweiten Zusammenwachsens und der wachsenden Bedeutung supranationaler Organisations- und Kooperationsformen zunehmend ausgehöhlt wird. Nur die Mitbestimmung im internationalen Rahmen vermag den unausweichlichen Verlust an Autonomie zu kompensieren. Nur die internationale Zusammenarbeit ermöglicht es, mit Aussicht auf Erfolg jene Probleme anzupacken, welche heute der Bevölkerung am meisten am Herz liegen, sei dies im Bereich der Umwelt, der Sicherheit oder des Wohlstandes. Internationale Mitwirkung liegt deshalb im nationalen Interesse. Der Bundesrat glaubt auch nicht, dass unsere nationale Identität durch eine verstärkte Einbindung in Europa geschwächt würde. Die Schweiz könnte vielmehr ihre grosse Erfahrung als Vielvölkerstaat in Europa - aber auch in der UNO - einbringen. Alle diese Ueberlegungen veranlassen den Bundesrat, im längerfristigen Interesse des Landes die in diesem Bericht

genannten Ziele zu verfolgen. Der Bundesrat ist sich dabei wohl bewusst, dass diese Ziele nur im dauernden und offenen Dialog mit Parlament und Volk erreicht werden können.

4.3. Kohärenz und Koordination in der Aussenpolitik

Kohärenzbedürfnisse

Kohärenz in der Aussenpolitik drängt sich heute insbesondere aus drei Gründen auf:

- um den Standort Schweiz international attraktiv zu erhalten (Schritthalten mit internationalen Entwicklungen);
- um einen möglichst effizienten Einsatz unserer beschränkten Mittel zu sichern (Verhinderung der Verzettlung von Kräften wegen mangelnder Koordination); und
- um unsere Interessen international optimal durchzusetzen (einheitliches Auftreten).

Ein Handlungsbedarf besteht dabei auf drei Ebenen:

- Zwischen Innen- und Aussenpolitik, indem auf internationaler Ebene getroffene Beschlüsse, Massnahmen und politische Orientierungen innenpolitisch umgesetzt und innenpolitische Anliegen wirkungsvoll auf aussenpolitischer Ebene unterstützt und zu internationalen Anliegen gemacht werden müssen.
- Zwischen verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik, welche gegenüber einzelnen Ländern und Institutionen aufeinander abgestimmt werden müssen.
- Zwischen Zielen und Mitteln der Aussenpolitik, indem verschiedene aussenpolitische Mittel fortlaufend auf ihre Nützlichkeit zur Erreichung der übergeordneten aussenpolitischen Ziele überprüft werden müssen.

Das Bemühen um eine kohärente Aussenpolitik sieht sich mit vielfältigen Ziel- und Mittelkonflikten konfrontiert, welche nicht durch eine Hierarchie unter den Zielen und Mitteln der Aussenpolitik zu lösen sind. Vielmehr stehen Ziele und ihre dazugehörigen Mittel grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander; Zielkonflikte sind durch Koordinationsverfahren und sachspezifische Kriterien zu regeln. In einem besonderen Bericht über die Leitlinien der schweizerischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern geht der Bundesrat auf diese Kohärenzproblematik näher ein.

Durch die Ausweitung der Aussenbeziehungen erhält die interdepartementale Koordination eine herausragende Bedeutung. Dies zeigt sich heute etwa im Bereich der Integrationspolitik, wo sie von EDA und EVD gemeinsam wahrgenommen wird, besonders deutlich. Es zeigt sich aber auch, um ein weiteres Beispiel zu nennen, auf dem Gebiet der Umweltpolitik, welche, wie der Rio-Prozess gezeigt hat, mehrere Departemente und Aemter betrifft. Im übrigen hat das EDA die Aufgabe, jederzeit einen Gesamtüberblick über die Aussenbeziehungen der Schweiz sicherzustellen und eine aktive Koordinationsfunktion dort zu übernehmen, wo sich wichtige aussenpolitische Fragen stellen (vergl. Antwort des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 20. Jan.1993). In letzter Instanz ist der Bundesrat für die Kohärenz der Aussenpolitik verantwortlich.

4.4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Welche personellen Mittel quantitativer und qualitativer Art benötigt die Realisierung der in diesem Bericht formulierten schweizerischen Aussenpolitik in den 90er Jahren? Die Antwort wird wesentlich bestimmt durch:

- die Zunahme und höhere Komplexität der aussenpolitischen Aufgaben,
- durch die zunehmende Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik (steigender Koordinationsbedarf) sowie
- durch die Knappheit der personellen und finanziellen Mittel.

Lösungen sind primär bei der qualitativen Verbesserung der Ressourcenmanagement sowie bei organisatorischen Anpassungen zu suchen.

Im Ausland, wo zwei Drittel des EDA-Personals eingesetzt sind, muss zwischen dem bilateralen und dem multilateralen Bereich unterschieden werden. Im bilateralen Bereich wird auch in den 90er Jahren am Grundsatz einer starken Präsenz im Ausland festgehalten, was eine Rationalisierung bei den Aussenposten nicht ausschliesst. Mit der zunehmenden Multilateralisierung müssen jedoch die Missionen und Delegationen bei internationalen Organisationen je nach ihrer Bedeutung für die Schweiz und unter Berücksichtigung der Aktivitäten vergleichbarer Länder verstärkt werden.

Die Erfüllung der in diesem Bericht aufgeführten Ziele erfordert, in Berücksichtigung der finanziellen Lage des Bundes, angemessene Mittel. Dies wird sich im Aufgabengebiet "Beziehungen zum Ausland" niederschlagen.

5. Prioritäten und Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik in den 90er Jahre: eine Bilanz

Prioritäten

Für die schweizerische Aussenpolitik in den 90er Jahren stehen drei Stossrichtungen im Vordergrund:

Erstens geht es darum, der Schweiz die bestmöglichen Mittel zu geben, ihre Interessen und Ziele in einem veränderten internationalen Umfeld zu wahren und zu verwirklichen. Die Einsicht, dass die Nichtmitgliedschaft in wichtigen Organisationen heute kaum mehr Vorteile, dafür aber gewichtige Nachteile mit sich bringt, mündet logisch in die Forderung nach der Behebung von institutionellen Mitwirkungsdefiziten. Dies kann, wenn die innenpolitischen Voraussetzungen dafür erfüllt sind, am besten geschehen durch den Beitritt zur Europäischen Union gemäss der in Ziffer 413 dargelegten Strategie, durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen sowie durch die Stärkung jener Organisationen, in welchen wir schon heute Mitglied sind (KSZE und Europarat als Beispiele).

Die Behebung dieser institutionellen Defizite wird es der Schweiz ermöglichen, dort, wo wichtige politische Entscheide getroffen werden, auch gestaltend mitzuwirken und dort, wo wir schon Mitglied sind, unsere Interessen im Verbund mit andern besser zu vertreten. Der Mitgliedschaft in der EU und der UNO kommt daher, neben einer wirtschaftlichen primär eine politische Bedeutung zu. Mitwirkung und Mitentscheidung an den wichtigen Schaltstellen der internationalen Politik ist wichtigstes Leitmotiv der schweizerischen Aussenpolitik für die 90er Jahre. Eine solche Politik verpflichtet aber auch zum Engagement für eine optimale Arbeitsteilung und für die bestmögliche Nutzung von Synergien zwischen internationalen Organisationen. Mitwirkung und Mitentscheidung sind notwendige Voraussetzungen für die Wahrung der Interessen des Landes. Durch internationale Mitwirkung und Mitentscheidung wird die schweizerische Identität gestärkt werden. Durch internationale Mitwirkung und Mitentscheidung nehmen wir unsere Geschicke selbst in die Hand und stärken unseren Platz in der Staatengemeinschaft.

Zweitens geht es um den Auf- und Ausbau von operationellen Fähigkeiten, d.h. um die Verbesserung der Möglichkeiten und Mittel, uns für die gesetzten Ziele einzusetzen, also primär

- um die Fähigkeit, im Bereich der friedenserhaltenden Massnahmen und der präventiven Diplomatie einen verstärkten sichtbaren und spürbaren Beitrag zu leisten;
- um die den andern Industrieländern vergleichbare Bereitstellung von finanziellen Mitteln zugunsten von Entwicklungsländern sowie ost- und mitteleuropäischen Staaten;
- um die Fähigkeit, die aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mitzugestalten und unsere Interessen wirksam vertreten zu können (GATT).

Drittens schliesslich stehen Schwerpunkte in einzelnen Politikbereichen im Vordergrund:

- Der Einsatz zugunsten einer offenen Weltwirtschaftsordnung und einer nachhaltigen und sozial ausgeglichenen Entwicklung;
- Die Erhöhung unseres Engagements zugunsten der Achtung und Förderung der Menschenrechte sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse;
- Der Einsatz zugunsten der Stärkung des Völkerrechtes im allgemeinen und der friedlichen Streitbeilegung;
- Der Einsatz insbesondere zugunsten einer besseren Beachtung des humanitären Völkerrechts und die Unterstützung des IKRK;
- Die Verbesserung unseres Instrumentariums auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie zur Verhinderung der Proliferation ;
- Der Ausbau unserer Fähigkeiten, bei der Lösung globaler Fragen, insbesondere auf den Gebieten der Armutsbekämpfung und des Umweltschutzes, mitzuwirken.

Wachsende Anforderungen an die Aussenpolitik und beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen zwingen praktisch täglich dazu, innerhalb dieses Rahmens Prioritäten zu setzen. Wir können nicht alles machen, sondern müssen unsere Prioritäten sowohl an Dringlichkeit sowie eigenen Fähigkeiten und Erfahrungen ausrichten. Damit die Schweiz inskünftig auf neuen Gebieten aktiv werden, respektive alte Aufgaben weiterführen kann, müssen diese Prioritäten insbesondere folgenden Kriterien genügen:

- Direkte Betroffenheit: die Schweiz oder wichtige Teil von Gesellschaft und Wirtschaft müssen durch eine aussenpolitische Frage unmittelbar betroffen sein; als Gebot der Solidarität in einer Welt, die sich durch gegenseitige Abhängigkeit kennzeichnet, kann direkte Betroffenheit umfassendes Solidaritätsinteresse meinen.
- Interessen: das Land oder repräsentative Gruppen müssen massgebliche Interessen an einer aussenpolitischen Aktivität nachweisen können; Interessen und aussenpolitische Ziele sind eng und wechselseitig miteinander verbunden.

Die Schweiz wird sich in ihren Aussenbeziehungen auf Grundsätze stützen, welche auch innenpolitisch zu ihrer Stärke beigetragen haben.

- Am Aufbau internationaler oder überstaatlicher Strukturen auf europäischer und globaler Ebene beteiligt sie sich, indem sie den Grundsätzen von Subsidiarität und Bürgernähe ein besonderes Gewicht beimisst.
- Den nationalistischen Herausforderungen stellt sie die Idee der politischen Union von Gemeinschaften unterschiedlicher Sprache, Religion und Kultur gegenüber.
- Neben dem demokratischen Mehrheitsprinzip verweist sie zusätzlich auf die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes. Konsens und Kompromiss sind bevorzugte Methoden der internationalen Konfliktlösung.
- Sicherheitspolitisch betont sie den friedensfördernden Charakter einer Verteidigung, welche auf den Ausbau offensiver Kapazitäten verzichtet und sich nach dem Grundsatz

der Aggressionsunfähigkeit richtet.

- Ihre liberale wirtschaftliche Grundhaltung vertritt sie auch gegen aussen und setzt sich für freie Aussenwirtschaftsbeziehungen und marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen ein.
- Geprägt von Ressourcenarmut und schwieriger Geographie setzt sie sich insbesondere für den sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen, für ein qualitatives Wachstum und eine nachhaltige Entwicklung ein.
- Getreu dem Grundsatz, dass Recht vor Macht gehen muss, setzt sich die Schweiz ganz besonders für die Stärkung des Völkerrechtes ein.

Die Teilnahme am Aufbau Europas ist eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Dabei wird sie sich von der Idee leiten lassen, dass nur ein geeintes, starkes und weltoffenes Europa fähig sein wird, sich den grossen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu stellen. Deshalb wird unter den neuen Bedingungen der internationalen Politik die Integration in Europa für die Schweiz zu einem wichtigen Schritt für die Beibehaltung und Stärkung der universellen Beziehungen und für die weltweite Wahrung schweizerischer Interessen.

Liste der Abkürzungen

- ABC-(Waffen): Atomare, biologische, chemische (Waffen)
- BERD: Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement; Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
- BIZ: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
- BWI: Bretton Woods Institutionen
- CERN: Centre Européen pour la Recherche Nucléaire; Europäisches Zentrum für Kernphysikalische Forschung
- COST: Coopération européenne dans le domaine de la recherche Scientifique et Technologique; Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung
- Dual use: Güter mit ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeit
- EFTA: European Free Trade Association; Europäische Freihandelszone
- EG/EU: Europäische Gemeinschaft/Europäische Union
- EMRK: Europäische Menschenrechtskonvention
- ESA: European Space Agency; Europäische Weltraumorganisation
- EUREKA: Europäische Agentur für die Koordinierung der Forschung
- EWR: Europäischer Wirtschaftsraum
- FATF: Financial Action Task Force; Arbeitsgruppe zur Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäscherei
- GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
- GUS: Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
- IAEA: International Atomic Energy Agency; Internationale Atomenergie Agentur
- IDA: International Development Association; Internationale Entwicklungsorganisation
- IKRK: Internationales Komitee vom Roten Kreuz
- KSZE: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
- NATO: North Atlantic Treaty Organisation; Nordatlantikpakt; Nordatlantische Verteidigungsgemeinschaft

- OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- UNCED: United Nations Conference on Environment and Development; UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung
- UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development; UN-Organisation für Handel und Entwicklung
- UNDP: United Nations Development Program; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
- UNEP: United Nations Environment Program; Umweltprogramm der Vereinten Nationen
- UNIDO: United Nations Industrial Development Organisation; UN-Organisation für industrielle Entwicklung
- UNO: United Nations Organisation; Vereinte Nationen
- WEU: Western European Union; Westeuropäische Union
- Zehnergruppe: Gruppe der zehn wichtigsten Industriestaaten

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 Kriegführung, 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 enge 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 Blauhelmtuppen 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.