

**Zeitschrift:** ZeitBild  
**Herausgeber:** Schweizerisches Ost-Institut  
**Band:** 32 (1991)  
**Heft:** 11

**Artikel:** CH-Neutralität und EG  
**Autor:** Thürer, Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1093298>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# CH-Neutralität und EG

Dieser Beitrag setzt die Zeitbild-Serie über die schweizerische Neutralität fort.

Den folgenden Ausführungen liegt das Konzept des Kleineuropa der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu Grunde. Dies, obwohl ich Anhänger nicht einer *konzentrischen*, sondern einer *polyzentrischen* Europakonzeption bin. Ich sehe Europa also nicht als ein System von Kreisen, deren gemeinsamer Mittelpunkt Brüssel ist, sondern als ein System verschiedener, sich gegenseitig überschneidender Kreise: der EG also, aber auch des Europarates, der KSZE, der EFTA oder der OECD. Trotz dieses vielgestaltigen Europabildes beschränke ich mich im folgenden auf die *Europäische Gemeinschaft*. Denn nur im Verhältnis zu dieser weitaus mächtigsten, supranationalen Staatenverbindung wird die Neutralitätsproblematik eigentlich akut.

## Ein Produkt der Geschichte

Keiner der heute bestehenden Staaten besitzt eine so lange, kontinuierliche Aussenpolitik wie die Schweiz. Die Schweizer Neutralität ist so alt wie das Staatensystem selbst. Sie wurde am ersten europäischen Staatenkongress – im *Westfälischen Frieden von 1648* – als aussenpolitische Maxime der Schweiz anerkannt. An späteren Staatenkongressen, welche die europäische Ordnung definierten und fortentwickelten, wurde die schweizerische Neutralität als ein Grundelement und stabilisierender Friedensfaktor bestätigt und gefestigt: Am *Wiener Kongress von 1815* erhielt sie einen völkerrechtlichen Status; im *Friedensvertrag von Versailles (1919)* und in verschiedenen Akten des Völkerbundes wurde sie als Aufbauelement einer sich zusehends organisierenden Staatenwelt bestätigt; und schliesslich erlebte das Konzept der Neutralität eine neue Blüte als Gleichgewichtsfaktor im Kalten Krieg im Rahmen der *Helsinki-Schlussakte von 1975* und des KSZE-Folgeprozesses.

Die Neutralität ist in ihrer langen Geschichte zur eigentlichen *aussenpolitischen Daseinsform der Schweiz* geworden. Weit über ihren rationalen Zweck hinaus entfaltete sie sich zur allumfassenden «raison d'être» der Position und der Aufgabe des Landes in Europa und der Welt. Sie gestat-

tete es dem Schweizer Volk, seine einzigartigen demokratischen und föderalistischen Strukturen zu erhalten und auszubauen und der *Innenpolitik einen absoluten Primat über die Aussenpolitik* einzuräumen. Nun aber ist in den letzten Jahren und Monaten die während Jahrhunderten bestandeskräftige, sich flexibel dem Wandel der aussenpolitischen Verhältnisse anpassende, in den Turbulenzen der internationalen Politik im grossen und ganzen resistent gebliebene Neutralität der Schweiz mit einem Schlage in Frage gestellt. Grund ist die epochale Herausforderung an die Schweiz, sich der Europäischen Gemeinschaft anzunähern oder sich um eine EG-Mitgliedschaft zu bemühen. Damit stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität eines Landes mit den Rechten und Pflichten eines Vollmitglieds der Europäischen Gemeinschaft.

## Argumentation auf Grund der Textanalyse

Diese Frage wurde von zahlreichen Fachleuten erörtert. Sie gelangten zum Teil zu gegensätzlichen Ergebnissen. Ursache dieser Diskrepanz sind im Grunde genommen die *verschiedenen Perspektiven oder Optiken*, aus denen die Problematik betrachtet wurde. Die einen Autoren bekannten sich (vorwiegend) zur Textmethode. Diese hat einen analytischen und eher statischen Charakter und führt tendenziell zum Resultat, dass Neutralität und EG-Mitgliedschaft miteinander vereinbar seien. Andere Betrachter geben einer zielgerichteten, politischen Methode den Vorzug. Sie heben den umfassenden, dynamischen Charakter des Gemeinschaftsrechts hervor und erachten Neutralität und Gemeinschaftsrecht «à la longue» als grundsätzlich unvereinbar.

Anhänger der *wörtlichen oder Textmethode* legen – etwas vereinfacht ausgedrückt – neutralitätsrechtliche Instrumente wie das Haager Abkommen über die Landneutralität von 1907 und gemeinschaftsrechtliche Instrumente wie den EWG-Vertrag gleichsam nebeneinander und prüfen sie auf Übereinstimmung und Widersprüche. Diese oft beinahe artikelweise vorgenommene «Synopse» führt prima vista zu offensichtlichen Widersprüchen zwischen Gemeinschaftsrecht und Neutralitätsstatut. So garantiert das Gemeinschaftsrecht etwa den grundsätzlich *freien Warenverkehr zwischen den Mit-*

*gliedstaaten*; nach Haager Recht aber ist der Neutrale verpflichtet, im Kriege zu Lasten von Privatpersonen angeordnete Verbote zur Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial gleichmässig auf Mitgliedstaaten und Drittstaaten anzuwenden. Eine ähnliche Pflichtenkollision kann sich ergeben, wenn der EG-Ministerrat – wenn auch erst im Gefolge einer Konsultation der Mitgliedstaaten im Rahmen der «Europäischen Politischen Zusammenarbeit» (EPZ) – durch verbindlichen Mehrheitsbeschluss *politisch motivierte Wirtschaftssanktionen* gegen die Partei eines internationalen bewaffneten Konflikts beschliesst, an dem auch ein EG-Staat beteiligt ist. Die Gemeinschaft verfolgt offensichtlich die Tendenz, dergestalt unter dem Kompetenztitel der Führung einer «Gemeinsamen Handelspolitik» (Art. 113 EWG-Vertrag) ihre Wirtschaftsmacht als Ordnungsfaktor in der Weltpolitik zur Geltung zu bringen. Klassischer Fall einer politisch motivierten, gegen einen kriegführenden Staat erlassenen Wirtschaftssanktion waren die Falklandbeschlüsse des Ministerrates im Jahr 1982.

Zeigen sich also beim Vergleich zwischen Gemeinschaftsrecht und Neutralitätsrecht zunächst verschiedene fundamentale Widersprüche, so verweisen die Anhänger der Textmethode zur Auflösung dieser Diskrepanzen auf verschiedene im EWG-Vertrag enthaltene *Ausnahme- und Schutzklauseln* (Art. 223 ff. EWG-Vertrag). Auf diese Bestimmungen könnte sich – so ihre Rechtsmeinung – der dauernd Neutrale berufen, um sich einer Pflichtenkollision zwischen Gemeinschaftsrecht und Neutralitätsrecht zu entziehen.

## Argumentation auf Grund der funktionalistisch-politischen Methode

In einem offensichtlichen Kontrast zu der soeben angedeuteten Textmethode steht ein zielgerichtetes, politisches Verständnis der einschlägigen Rechtsinstrumente. Anhänger dieser Methode vertreten die Auffassung, wonach das Institut der Neutralität richtigerweise auf dem Hintergrund des umfassenden Verfassungssystems der Europäischen Gemeinschaft gesehen und begriffen werden müsse. Zum Verständnis der Europäischen Gemeinschaft als verfassungsrechtlich-politi-

tisches Phänomen sei wichtig zu wissen, dass:

- das EG-Recht ein umfassendes, in sich geschlossenes Rechtssystem darstelle;
- das ganze Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht aller Stufen vorgeht, also einen «supranationalen» Charakter hat;
- dass es sich – daher die treffende Bezeichnung als «Gemeinschaftsrecht» sowohl an die Mitgliedstaaten wie auch an die «Marktbürger» wendet also eine «Durchgriffswirkung» besitze;
- dass die materiellen Gemeinschaftskompetenzen ausser der militärischen Sicherheitspolitik und der Aussenpolitik heute sozusagen alle Domänen der staatlichen Politik beschlage;
- dass das Gemeinschaftsrecht weitgehend durch von den Mitgliedstaaten unabhängige Organe (Kommission, Gerichtshof, Parlament) fortentwickelt und angewandt werde;
- dass das «nationale» Gemeinschaftsorgan, nämlich der die Mitgliedstaaten repräsentierende Ministerrat, seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 in den meisten Fällen mit (qualifizierter) Mehrheit beschliesst.

Kurz: *Das Gemeinschaftsrecht und das Recht der Mitgliedstaaten sind nach der Auffassung des politisch-zielgerichteten Gemeinschaftsrechtsverständnisses in ein Gesamtsystem verflochten, das eine Trennung der beiden Rechtsphären nicht mehr zulässt.* Dazu kommt, dass das Gemeinschaftsrecht als eine *dynamische*, sich in stetem Wandel und

Prozess befindliche Rechtsordnung konzipiert ist. Gerichtshof und Kommission sind ihre wesentlichen Motoren und treibenden Kräfte. In einer solchen Gesamtordnung aber *verliere* – so diese Argumentationslinie – *das Konzept der Souveränität laufend an Bedeutung*. Die staatliche Souveränität schwinde in dem Masse dahin, in dem sich die Gemeinschaftsrechtsordnung weiter integriere. Damit drohe aber die Neutralität häufig zu werden. Denn Träger und Schutzobjekt der Neutralität ist ja gerade der souveräne Staat. Die Neutralität verliere also in einem sich auf supranationaler Ebene zusammenschliessenden Europa zusehends ihren Rahmen, ihr Ziel und ihren Gegenstand.

Die hier aufgezeigte umfassende, politisch-teleologische Methode der Betrachtung und Beurteilung des Verhältnisses von Neutralität und EG-Mitgliedschaft scheint mir dem hier in Frage stehenden *politischen Gegenstand grundsätzlich angepasster* und insgesamt *überzeugender* zu sein als die vorerwähnte textlich-analytische Methode.

### Ausblick

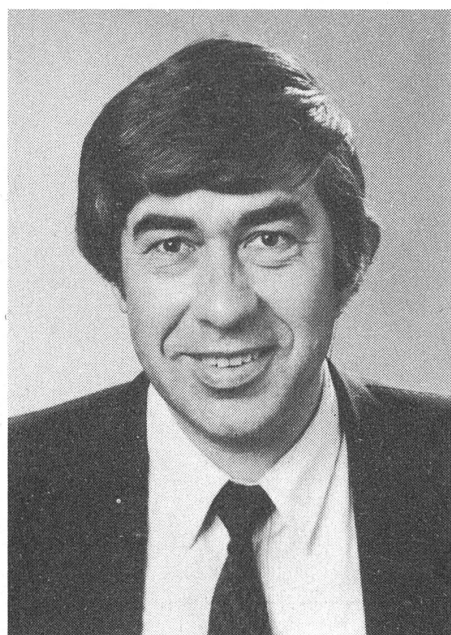
Für Zielbestimmung und Konzeption einer sich Europa zuwendenden schweizerischen Aussenpolitik scheint es wichtig festzustellen:

- dass die Neutralität vom dauernd Neutralen grundsätzlich aus eigener Initiative unilateral aufgegeben werden kann;
- dass sie daher vom dauernd Neutralen auch modifiziert und insbesondere eingeschränkt werden kann;
- dass es sich bei der Neutralität also um ein nach Massgabe der übergreifenden Ordnungs- wie auch der nationalen Schutz-

und Selbstbestimmungsbedürfnisse wandelbares Konzept handelt;

- dass in einem zusammenwachsenden Europa gewisse traditionelle Funktionen der Neutralität zurücktreten werden oder eingeschränkt bzw. aufgehoben werden, andere aber noch lange fortbestehen können;
- dass dabei in einem ersten Schritt die wirtschaftliche Neutralität und dann – sofern sich ein effektives, die Grundwerte unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung auf ebenbürtige Weise schützendes europäisches Sicherheitssystem geschaffen werden sollte – der militärische Kern der Neutralität eingeschränkt würde;
- dass die bewährten Dienstleistungsfunktionen des Neutralen auch in einem sich einigenden Europa noch lange sinnvoll bleiben werden – so wie etwa die Kantone Basel und Schaffhausen bei ihrem Eintritt in die Eidgenossenschaft zum «Stillesitzen», zur Leistung guter Dienste und insbesondere, für den Fall von Auseinandersetzungen zwischen anderen Kantonen, zur Vermittlung verpflichtet wurden.

Insgesamt ist es wichtig, die früheren Generationen von schweizerischen Staatsleuten selbstverständliche Einsicht festzuhalten, dass Neutralität ein Mittel zum Zweck ist. Wir dürfen nicht in einem Neutralitätsdogmatismus – dem Rezitieren der «reasons without reason» – erstarren und müssen bestrebt sein, konsequent auf die Grundwerte und den Grundsinn der in einer verschiedenen aussenpolitischen Gesamtsituation während Jahrhunderten bewährten, existenzsichernden schweizerischen Neutralitätspolitik durchzugreifen. Erscheinen insgesamt und langfristig zur Erreichung dieser Ziele andere Instrumente als geeignet, so ist ihnen der Vorzug zu geben. ■



## Der Autor

*Daniel Thürer ist ordentlicher Professor für Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich. Nach Studien an den Universitäten Zürich, Genf und Cambridge (British Council Scholar, LL.M) war er wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und Visiting Scholar an der Harvard Law School (USA). Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau. Mitglied des Lehrkörpers der «Université européenne d'été» in Fribourg. Mitherausgeber des Schweizerischen*

*Jahrbuchs für internationales Recht. Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein. Präsident des Zürcherischen Juristenvereins. Mitglied verschiedener Gremien wie etwa des Ausschusses des Stiftungsrates der Schweizerischen Friedensstiftung, des Beirates des Liberalen Instituts (Zürich), des Vorstandes der Neuen Helvetischen Gesellschaft (Zürich). Zahlreiche Schriften auf dem Gebiete des Völker-, Europa- sowie des öffentlichen Rechts.*