



Das Wichtigste zur Schweizer Neutralität

1. Definition und Merkmale

Neutralität im Sinne des Völkerrechts bedeutet **militärische Nichtbeteiligung** an einem bewaffneten Konflikt zwischen anderen Staaten. Die Selbstverpflichtung, sich nicht militärisch an einem zwischenstaatlichen Konflikt zu beteiligen, kann entweder ad hoc (zeitweilige Neutralität) oder allgemein in Bezug auf alle künftigen zwischenstaatlichen Konflikte (dauernde Neutralität) erklärt werden. Im Gegenzug sind die kriegführenden Staaten verpflichtet, die territoriale Unversehrtheit des neutralen Staates zu respektieren.

Die Schweiz ist ein dauernd neutraler Staat. Dauernd bedeutet jedoch nicht immerwährend; auf die selbst gewählte Neutralität kann die Schweiz auch frei wieder verzichten. Solange sie neutral bleibt, hat sie jedoch gewisse Regeln zu respektieren. Dazu zählt unter anderem das Erfordernis, den Neutralitätsstatus im Bedrohungsfall militärisch zu verteidigen. Deshalb kennzeichnen drei Merkmale die schweizerische Neutralität: sie ist **selbstgewählt, dauernd und bewaffnet**.

Die Neutralität wird in der **Bundesverfassung** im 5. Titel (Bundesbehörden) erwähnt. Gemäss Artikel 173 und 185 treffen die Bundesversammlung und der Bundesrat Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz. Die Autoren der Verfassungen von 1848, 1874 und 1999 haben es bewusst vermieden, die Neutralität unter den Bundeszwecken oder den Prinzipien der Aussenpolitik aufzuführen. Schon in der Anhörung bei der Ausarbeitung der ersten Bundesverfassung von 1848 wurde klargestellt, "die Neutralität ist Mittel zum Zweck; sie ist eine angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern".

Spricht man von Neutralität im Allgemeinen, so ist zu unterscheiden zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik:

Das **Neutralitätsrecht** enthält diejenigen Regeln des Völkerrechts, die zwischen dem Neutralen und den kriegführenden Staaten im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts gelten. Quellen des internationalen Neutralitätsrechts bilden das Völkergewohnheitsrecht sowie die verschiedenen Haager Abkommen und Erklärungen von 1907. Das Neutralitätsrecht ist in bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten anwendbar, nicht in rein internen Konflikten wie Bürgerkriegen. Es findet ebenfalls keine Anwendung, wenn die Vereinten Nationen zur Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit gegen einen Rechtsbrecher mit Zwangsmassnahmen gemäss der UNO-Charta (Kapitel VII) vorgehen.



Die **Neutralitätspolitik** beinhaltet alle Massnahmen, die ein Neutraler über seine rechtlichen Verpflichtungen hinaus in seinem eigenen Ermessen trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seiner Neutralität zu sichern. Die konkrete Ausgestaltung der Neutralitätspolitik ist entsprechend offen und muss den jeweiligen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz Rechnung tragen.

2. Handhabung der Neutralität und Ausblick

Sowohl Inhalt als auch Tragweite der schweizerischen Neutralitätspraxis sind **historischen Veränderungen** unterworfen. Die Schweiz hat ihre Neutralitätspolitik immer wieder flexibel den aussenpolitischen Notwendigkeiten und eigenen Interessen angepasst.

Als Beispiel kann die schweizerische Sanktionspolitik im 20. Jahrhundert dienen: In der Zwischenkriegszeit nahm die Schweiz als Mitglied des Völkerbundes an internationalen Wirtschaftssanktionen gegen Völkerrechtsbrecher teil. Nach 1945 nahm die Schweiz unter dem Eindruck des Kalten Krieges von Sanktionen Abstand und verfolgte eine integrale, das heisst umfassende Neutralitätspolitik. Mit der Beendigung der bipolaren Weltordnung zu Beginn der 90er-Jahre ergab sich für die Schweiz eine neue Ausgangslage: Wie auch die übrigen neutralen Staaten hat sie sich grundsätzlich bereit erklärt, nichtmilitärische Zwangsmassnahmen der internationalen Staatengemeinschaft gegen einen Rechtsbrecher zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens solidarisch zu unterstützen. Die Schweiz nimmt seit 1990 regelmässig an internationalen Sanktionen teil.

Seit dem Ende des Kalten Krieges steht die Neutralität in einem stark veränderten Umfeld: Die Häufigkeit herkömmlicher militärischer Konflikte zwischen Staaten hat abgenommen, insbesondere in Europa. **Gewaltsame Auseinandersetzungen**, welche die Sicherheit der Schweiz direkt oder indirekt berühren, gibt es heute grösstenteils im **Innern von Staaten**. Auf solche Konfliktformen ist das Neutralitätsrecht nicht zugeschnitten und bietet folglich auch keine Orientierungshilfe für die Ausgestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik.

Durch die gleichzeitige **Zunahme neuer Gefahren** wie illegaler Waffenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus ist die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit stark in den Vordergrund getreten. In den 90er-Jahren hat die Schweiz ihre internationale Kooperation in der Aussen- und Sicherheitspolitik konsequent ausgebaut. Dieses Engagement ist mit ihrer Neutralität völlig vereinbar und wurde von keiner Seite im Ausland in Zweifel gezogen. Erwähnenswert sind die Schweizer Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden seit 1996 und die Entsendung von Schweizer Armee-Einheiten im Rahmen internationaler Friedensmissionen unter dem Mandat der UNO (Bosnien und Herzegowina seit 1996, Kosovo seit 1999, Afghanistan seit 2003).



Beschliesst die UNO eine militärische Operation, handelt es sich nicht um einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts, sondern um eine Massnahme zur **Durchsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen**. Dieser handelt aufgrund der UNO-Charta im Auftrag der Staatengemeinschaft, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen. Das Neutralitätsrecht hindert die neutralen Staaten nicht, solche militärischen Operationen zu unterstützen. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an militärischen Operationen durch eigene Truppen gibt es hingegen nicht.

Liegt jedoch **keine Resolution** vor, mit welcher der Sicherheitsrat der UNO ein militärisches Eingreifen autorisiert, handelt es sich um einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts. In diesem Fall muss die Schweiz – wie beim Irak-Konflikt von 2003 – die Rechte und Pflichten wahrnehmen, die sich aus ihrem Status als neutraler Staat ergeben.

Auch inskünftig ist der neutralitätsrechtliche Handlungsspielraum für die schweizerische Aussenpolitik gross und im Interesse unserer Sicherheit auszuschöpfen, insbesondere was die internationale Zusammenarbeit zur Bewältigung neuer Risiken betrifft. Sowohl der Beitritt der Schweiz zur UNO im Jahre 2002 als auch die institutionalisierte Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Sicherheitsstrukturen wie EU, OSZE und Partnerschaft für den Frieden ist mit der dauernden Neutralität vereinbar.

3. Anwendungsfälle der schweizerischen Neutralität

Die Analyse der Neutralitätspraxis des Bundesrats zeigt, dass sowohl das Neutralitätsrecht als auch neutralitätspolitische Erwägungen in seine Entscheidungen einfließen. Folgende Beispiele erläutern dies:

Golfkrieg 1991: Die Schweiz wird aufgefordert, sich an den Wirtschaftssanktionen der UNO gegen den Irak zu beteiligen. Zudem wird der Wunsch nach Überflugrechten für die von den USA geführte Koalition angebracht. Die Schweiz beteiligt sich darauf an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Überflugrechte für Kampfformationen werden keine erteilt. Hingegen wird der Koalition ermöglicht, die Schweiz für humanitäre Einsätze zu überfliegen.

Der Bundesrat kündigt gleichzeitig an, dass mittelfristig eine Anpassung der Neutralitätspolitik notwendig sei, insbesondere in Bezug auf militärische Operationen, die auf einem Beschluss des UNO-Sicherheitsrats basieren. Er verabschiedet 1993 einen Neutralitätsbericht.

Krieg im Kosovo 1999: Der Konflikt zwischen Serben und Albanern im Kosovo eskaliert. Hunderttausende werden vertrieben, in erster Linie Kosovo-Albaner. Die NATO greift ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats militärisch in den Konflikt ein. Die Schweiz leistet humanitäre Unterstützung für die Flüchtlinge. Der Bundesrat verweigert der NATO Transitrechte für den Kampfeinsatz, hält aber die



nichtmilitärischen Sanktionen gegen Jugoslawien aufrecht. Seitdem ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats vorliegt, beteiligt sich die Schweiz mittels SWISSCOY an der Friedenstruppe Kosovo Force (KFOR) und gewährt Transitrechte.

Irak 2003: Eine von den USA angeführte Koalition greift im März 2003 ohne UNO-Mandat den Irak an. Vor und während des Konflikts dürfen Flugzeuge der Konfliktparteien laut Bundesratsbeschluss das Hoheitsgebiet der Schweiz nicht überfliegen. Weiter sind dem Bund die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Dienstleistungen an die am Konflikt beteiligten Staaten untersagt. Das Neutralitätsrecht hingegen verbietet den auf dem Hoheitsgebiet des neutralen Staates ansässigen Privatunternehmen den Handel mit kriegführenden Staaten nicht. Der Bundesrat führt jedoch ein Bewilligungsverfahren für Ausfuhren von Kriegsmaterial und Dienstleistungen von in der Schweiz ansässigen Privatunternehmen in die kriegführenden Länder ein, um zu verhindern, dass in der Schweiz hergestelltes Kriegsmaterial im Irak-Konflikt zum Einsatz kommt.

Die Schweiz zeigt sich solidarisch und bietet humanitäre Hilfe an. Sie fordert alle kriegführenden Staaten auf, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Ausserdem organisiert die Schweiz zwei internationale Konferenzen über humanitäre Hilfe mit dem Zweck, Informationen auszutauschen, Probleme vor Ort zu identifizieren und die Koordination der humanitären Hilfe im Irak zu erleichtern. Der Bundesrat bewilligt Überflüge für humanitäre und medizinische Zwecke.