

Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt
Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während
des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066)
und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050)

vom 2. Dezember 2005

Übersicht

Zweck und Anlass der Zusammenfassung

Die vorliegende Zusammenfassung erläutert die Beweggründe und Modalitäten der Neutralitätspraxis während des Irak-Konflikts von 2003. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit der Ausarbeitung einer Zusammenfassung der jüngsten Praxis in Neutralitätsfragen, d.h. der Praxis während des Irak-Konflikts. Das EDA erfüllt damit das Postulat Reimann vom 19. März 2003 (03.3066) und die Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) vom 12. März 2003 (03.3050), die auf Antrag des Bundesrates in ein Postulat umgewandelt wurde.

Irak-Krieg und Neutralität

Die militärische Operation gegen den Irak ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der UNO stellte einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt dar. Nach dem Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (1907) musste die Schweiz als dauernd neutraler Staat bei diesem Konflikt das Neutralitätsrecht anwenden. Der Bundesrat hat – wie immer in solchen Fällen – dafür Sorge getragen, dass die Schweiz die Pflichten, die ihr als neutralem Staat obliegen, mit grösster Sorgfalt erfüllte.

Mit dem Neutralitätsstatus verbundene Rechtspflichten

Das Neutralitätsrecht verbietet der Schweiz, einen Staat militärisch zu unterstützen, der sich in einem bewaffneten Konflikt befindet. Sie darf einem solchen Staat weder Truppen bereitstellen noch Kriegsmaterial liefern, und sie darf ihm ihr Hoheitsgebiet einschliesslich ihres Luftraums nicht zur Verfügung stellen. Vor diesem Konflikt und während des Konflikts durften Flugzeuge der Konfliktparteien laut Beschluss des Bundesrates das Hoheitsgebiet der Schweiz nicht überfliegen. Des Weiteren waren dem Bund die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Dienstleistungen an die am Konflikt beteiligten Staaten untersagt.

Kontrolle der Ausfuhr von Kriegsmaterial und der Bereitstellung von militärischen Dienstleistungen durch Privatunternehmen

Das Neutralitätsrecht erlaubt den auf dem Hoheitsgebiet eines neutralen Staates ansässigen Privatunternehmen den Handel mit Staaten, die sich im Krieg befinden. Der Bundesrat führte jedoch ein Bewilligungsverfahren für Ausfuhren von Kriegsmaterial und Dienstleistungen von in der Schweiz ansässigen Privatunternehmen in die kriegführenden Länder ein, um zu vermeiden, dass in der Schweiz hergestelltes Kriegsmaterial im Irak-Konflikt zum Einsatz kam. Der Bundesrat bestellte ein aus Mitarbeitern des EVD, EDA und VBS zusammengesetztes Organ zum Zweck der Kontrolle derartiger Ausfuhren.

Feststellung der Beendigung des Konflikts

Am 16. April 2003 waren nach Auffassung des Bundesrates die Bedingungen erfüllt, die auf eine Einstellung der Feindseligkeiten schliessen liessen. Es bleibt dem neutralen Staat anheim gestellt zu entscheiden, ob der Konflikt angesichts der Umstände als beendet zu betrachten ist. Der Bundesrat befand, dass das Neutralitätsrecht nicht mehr anwendbar war und dass die Massnahmen, welche er während des Konflikts ergriffen hatte, aufgehoben werden konnten.

Humanitäres Engagement der Schweiz

Neutralität ist nicht gleichzusetzen mit Gleichgültigkeit. Deshalb hat die Schweiz während des Konflikts alles in ihren Kräften Stehende unternommen, um die kriegsführenden Staaten zu veranlassen, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Ausserdem organisierte die Schweiz zwei internationale Konferenzen über humanitäre Hilfe, die Gelegenheit boten, Informationen auszutauschen, Probleme vor Ort zu identifizieren und die Koordination der humanitären Hilfe im Irak zu erleichtern.

Leitlinien zur Neutralität

Die dauernde Neutralität hat sich als Leitsatz der Aussen- und der Sicherheitspolitik der Schweiz bewährt. Im Ausland wird die Schweiz als glaubwürdiger neutraler Staat betrachtet, denn der Bundesrat wendet die Neutralität konsequent in allen Situationen an, in denen dies erforderlich ist. Der Bundesrat hält es daher nicht für notwendig, die schweizerische Neutralität neu zu definieren.

Bericht

1 Einleitung

1.1 Entstehung der vorliegenden Zusammenfassung

Am 12. März 2003 unterbreitete die SVP-Fraktion dem Nationalrat eine Motion, die am 19. März 2003 von Ständerat Maximilian Reimann in Form eines Postulats eingereicht wurde. Beide Vorstösse hatten den gleichen Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht zuhanden der eidgenössischen Räte seine Definition der schweizerischen Neutralität und seine Haltung zu derselben darzulegen. Dies vor allem im Hinblick auf die Mitgliedschaft der Schweiz in der UNO und die jüngsten ausserpolitischen Entscheide des Bundesrates im Zusammenhang mit dem drohenden Irak-Krieg. Es soll auch erläutert werden, wie der Bundesrat die verfassungsrechtlich widersprüchlich verankerte Neutralität mit seinem erklärten Ziel des Beitrittes in die EU vereinbaren will, welche eine gemeinsame Sicherheits-, Verteidigungs- und Aussenpolitik verwirklichen wird. Im Weiteren ist in diesem Bericht eine Strategie darzulegen, wie die Schweiz die immerwährende, bewaffnete und bündnisfreie Neutralität bewahren kann.»

Am 28. Mai 2003 gab der Bundesrat zu beiden Vorstössen die folgende Stellungnahme ab:

«In seinem Bericht über die Neutralität vom 29. November 1993 legte der Bundesrat in umfassender Weise das Konzept der Neutralität sowie seine Situierung im ausserpolitischen Umfeld dar. Der Bericht über die Neutralität von 1993 dient dem Bundesrat bis heute als Grundlage für die Führung seiner Neutralitätspolitik. (...) Angesichts der konsequenten Anwendung der Neutralität auf der Grundlage des nach wie vor gültigen Berichtes über die Neutralität von 1993 sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit, die schweizerische Neutralität und seine Haltung neu zu definieren und einen entsprechenden Bericht zu verfassen. Er ist hingegen bereit, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Erarbeitung einer Zusammenfassung der aktuellsten Neutralitätspraxis – d.h. der Gründe für die Anwendung der Neutralität und deren Handhabung im Irak-Konflikt – sowie der Ausgangslage im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen zu beauftragen. In diesem Sinne ist der Bundesrat ebenfalls bereit, das gleich lautende Postulat Reimann 03.3066 vom 19. März 2003 entgegenzunehmen.»

Der Ständerat hat das Postulat Reimann am 18. Juni 2003 angenommen. Mit Beschluss vom 16. Dezember 2003 billigte der Nationalrat die Umwandlung der Motion in ein Postulat.

In Erfüllung des Postulats Reimann und der Motion der SVP-Fraktion hat das EDA die vorliegende Zusammenfassung ausgearbeitet.

1.2

Aufbau und Gliederung der Zusammenfassung

Im Anschluss an eine chronologische Übersicht über die wichtigsten Ereignisse im Irak-Konflikt wird die vorliegende Zusammenfassung die Hauptelemente der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik, Stellenwert der Neutralität in der Bundesverfassung) vorstellen und sodann auf die Anwendung der Neutralität in den verschiedenen Phasen des Konflikts eingehen. Anschliessend wird die Rechtslage vor, während und nach dem Konflikt analysiert. Die Schlussfolgerungen der Zusammenfassung betreffen sowohl den Irak-Konflikt als auch das Völkerrecht.

2

Chronologie der wichtigsten Ereignisse des Irak-Konflikts

29. Januar 2002: Der US-amerikanische Präsident George W. Bush bezeichnet Irak, Iran und Nordkorea als «Achse des Bösen».
12. September 2002: George W. Bush droht mit einer US-Offensive, wenn der Irak nicht bereit sei, seine Massenvernichtungswaffen umgehend zu zerstören; des Weiteren fordert er die UNO auf, eine weitere Resolution zu verabschieden, um den Irak zur Entwaffnung zu veranlassen.
16. September 2002: Der Irak erklärt, er akzeptiere ohne Vorbedingungen die Rückkehr der UNO-Inspektoren.
20. September 2002: Die US-Regierung bekräftigt ihre neue Sicherheitsstrategie, welche die Möglichkeit von Präventivschlägen vorsieht.
11. Oktober 2002: Der US-Kongress billigt mehrheitlich eine Entschliessung, die den Präsidenten ermächtigt, zwecks Entwaffnung des Irak erforderlichenfalls auch ohne Mandat der UNO die Streitkräfte einzusetzen.
8. November 2002: Der Sicherheitsrat verabschiedet die Resolution 1441, die eine Wiederaufnahme der Inspektionen vorsieht und dem Irak mit «ernsthaften Konsequenzen» droht, wenn er nicht innerhalb von 30 Tagen eine vollständige Liste seines Kriegsmaterials vorlegt.
3. November 2002: Saddam Hussein akzeptiert die Resolution der UNO.
27. November 2002: Das Inspektionsteam der UNO nimmt unter Leitung des Schweden Hans Blix seine Arbeit im Irak auf.
9. Januar 2003: Hans Blix teilt dem Sicherheitsrat mit, dass keine unerlaubten Waffen nachgewiesen werden konnten. Er fordert jedoch den Irak auf, Beweise dafür vorzulegen, dass er keine Massenvernichtungswaffen besitzt.

27. Januar 2003: In ihrem ersten Bericht an den Sicherheitsrat werfen Hans Blix und Mohammed El Baradei dem Irak schwerwiegende Auslassungen in seinem Bericht über das Rüstungsprogramm vor. Sie ersuchen den Sicherheitsrat um eine mehrmonatige Verlängerung der Frist, damit sie ihre Arbeit fortsetzen können.
28. Januar 2003: In seiner Rede zur Lage der Nation erklärt Präsident Bush, die Vereinigten Staaten seien bereit zum Krieg. Ausserdem kündigt er an, am 5. Februar werde Aussenminister Colin Powell dem Sicherheitsrat Geheimdienstmaterial über das irakische Rüstungsprogramm vorlegen.
5. Februar 2003: Colin Powell unterbreitet dem Sicherheitsrat eine Reihe von Dokumenten, Satellitenfotos und Tonbändern, die beweisen sollen, dass der Irak Massenvernichtungswaffen besitzt und damit gegen die Resolution 1441 verstösst.
14. Februar 2003: Die UNO-Inspektoren Hans Blix und Mohammed El Baradei legen dem Sicherheitsrat einen zweiten Bericht vor, in dem sie erklären, dass sie keine Massenvernichtungswaffen gefunden haben, deren Vorhandensein allerdings nicht ausschliessen können.
21. Februar 2003: Der Bundesrat beschliesst, US-amerikanischen Flugzeugen das Überfliegen der Schweiz zu militärischen Zwecken zu verbieten, weil solche Flüge eindeutig der Vorbereitung einer militärischen Operation dienen.
24. Februar 2003: Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Spanien legen dem Sicherheitsrat einen Entwurf für eine neue Resolution vor, die den Irak auffordert, der Resolution 1441 bis zum 17. März nachzukommen. Dem setzen Frankreich, Russland und Deutschland ein Memorandum entgegen, das eine Verlängerung der Frist und eine Intensivierung der Inspektionen im Irak fordert.
5. März 2003: Im Anschluss an ein Treffen in Paris erklären die Aussenminister Deutschlands, Frankreichs und Russlands, ihre Länder würden einer Resolution des Sicherheitsrats, die zu einem Krieg ermächtigt, nicht zustimmen. Sie unterrichten den Präsidenten des Sicherheitsrats über diesen Beschluss.
7. März 2003: UNO-Inspektor Hans Blix unterbreitet dem Sicherheitsrat seinen dritten Bericht, in dem er über eine verbesserte Mitarbeit seitens des Irak informiert und die Zerstörung der Al-Samoud-Raketen begrüsst.
- Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Spanien legen eine Neufassung ihres Resolutionsentwurfs vor, welche den Irak unter Androhung einer militärischen Intervention zur vollständigen Entwaffnung bis zum 17. März auffordert. Frankreich lehnt den Entwurf ab.

10. März 2003: Russland und Frankreich kündigen ihr Veto gegen jegliche Resolution an, die zur Anwendung von Gewalt ermächtigt.
17. März 2003: Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Spanien ziehen ihren Resolutionsentwurf zurück und stellen ihre diplomatischen Bemühungen um ein Mandat der UNO für einen militärischen Angriff ein. Kurz zuvor war deutlich geworden, dass im Sicherheitsrat keine Mehrheit für eine den Krieg legitimierende Resolution zustande kommen würde.
20. März 2003: Um zwei Uhr läuft das Ultimatum ab, das die US-Regierung Saddam Hussein gestellt hat. Eine halbe Stunde später beginnt der Angriff auf den Irak.
Am gleichen Tag erklärt der Bundesrat die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts und bekräftigt seinen Beschluss, den Flugzeugen der Koalition den Überflug über die Schweiz zu untersagen; dieses Verbot umfasst auch Überwachungs- und Aufklärungsflüge. Gestattet sind hingegen Überflüge zu humanitären und medizinischen Zwecken einschliesslich des Transports von Verwundeten. Desgleichen untersagt der Bundesrat dem Bund, den an dem Konflikt beteiligten Staaten Kriegsmaterial zu liefern oder Dienstleistungen für Material oder Truppen bereitzustellen, die im Konflikt eingesetzt werden.
21. März–
9. April 2003: Nach gezielten Luftangriffen auf Bagdad marschieren US-amerikanische und britische Truppen von Kuwait aus in den Irak ein. Am 6. April fällt die Hafenstadt Basrah in die Hände der Briten, am 9. April kontrollieren die Streitkräfte der Koalition die Hauptstadt Bagdad.
Während des Konflikts lässt die Schweiz nicht nach in ihren Bemühungen, die kriegführenden Staaten zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu bewegen. Sie wird mehrmals bei allen Konfliktparteien vorstellig, um sie aufzufordern, das humanitäre Völkerrecht und insbesondere die Genfer Konventionen einzuhalten.
16. April 2003: Der Bundesrat stellt die Niederlage der irakischen Armee sowie die *De-facto*-Einstellung der Feindseligkeiten fest. Infolgedessen hebt er die Massnahmen auf, die gemäss Neutralitätsrecht ergriffen worden waren.
6. Mai 2003: Das Verbindungsbüro der Schweiz in Bagdad nimmt seine Tätigkeit wieder auf. Der schweizerische Koordinator für humanitäre Hilfe im Irak und zwei seiner Mitarbeiter kehren nach Bagdad zurück. Die Sicherheitsbedingungen in der Hauptstadt und im übrigen Land gelten als ausreichend für eine Wiederaufnahme der Arbeit.

22. Mai 2003: Der Sicherheitsrat nimmt die Resolution 1483 an. Die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich werden als Besatzungsmächte anerkannt und mit allen für die Verwaltung des Landes notwendigen Vollmachten ausgestattet.
14. August 2003: In seiner Resolution 1500 begrüsst der Sicherheitsrat der UNO die Einsetzung einer Interimsregierung am 13. Juli 2003.
16. Oktober 2003: Der Sicherheitsrat nimmt die Resolution 1511 an; darin bekräftigt er die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Iraks und unterstreicht den vorübergehenden Charakter der Ausübung der in Resolution 1483 (2003) anerkannten und festgelegten spezifischen Verantwortlichkeiten, Befugnisse und Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht durch die Provisorische Behörde der Koalition, welche erlöschen werden, sobald eine vom Volk Iraks eingesetzte international anerkannte, repräsentative Regierung die Aufgaben der Behörde übernimmt. Zugleich ermächtigt der Sicherheitsrat «eine multinationale Truppe unter einer gemeinsamen Führung, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität im Irak beizutragen».
8. Juni 2004: In seiner Resolution 1546 begrüsst der Sicherheitsrat, dass spätestens am 30. Juni 2004 die Besetzung enden und Irak wieder seine uneingeschränkte Souveränität erhalten wird. Des Weiteren nimmt der Sicherheitsrat das Ersuchen der designierten Interimsregierung Iraks zur Kenntnis, dass die nach Resolution 1511 (2003) geschaffene multinationale Truppe unter gemeinsamer Führung im Land bleiben möge. Aus diesem Grund wird die multinationale Truppe ermächtigt, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im Irak beizutragen.
30. Januar 2005: Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zur künftigen irakischen Nationalversammlung ist sehr hoch. Die Nationalversammlung wird insbesondere die neue Verfassung ausarbeiten. Zunächst jedoch muss sie sich auf die künftige Regierung Iraks einigen.
29. April 2005: Die irakische Übergangsregierung tritt ihr Amt an.

3 Neutralität – ein kurzer Überblick

Die Neutralität als Grundsatz der Aussenpolitik bedeutet, dass ein Staat die Verpflichtung eingeht, sich an einem bestimmten zwischenstaatlichen Konflikt beziehungsweise an allen künftigen zwischenstaatlichen Konflikten militärisch nicht zu beteiligen (zeitweilige bzw. dauernde Neutralität), und dass sich im Gegenzug die kriegführenden Staaten verpflichten, die territoriale Unversehrtheit dieses Staates zu respektieren. Die Schweiz ist ein dauernd neutraler Staat.

3.1 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

3.1.1 Neutralitätsrecht

Die Rechte und Pflichten neutraler Staaten und diejenigen kriegführender Staaten sind in den beiden Haager Abkommen von 1907 (Landkrieg und Seekrieg¹) festgelegt. Die Haager Abkommen werden ergänzt durch das Völkergewohnheitsrecht². Diese Regeln gelten in Zeiten bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikte (also nicht bei Bürgerkriegen). Die Regeln sind für die Staaten rechtlich zwingend.

Die Rechte des neutralen Staats: Die territoriale Unversehrtheit des neutralen Staats ist garantiert. Die auf seinem Hoheitsgebiet ansässigen Privatunternehmen können mit Staaten, die sich im Krieg befinden, frei Handel treiben. Diese Freiheit gilt auch für den Transit und die Ausfuhr von Waffen und Munition durch Privatunternehmen. Wenn ein neutraler Staat den Handel mit solchen Gütern einschränkt, müssen diese Einschränkungen unterschiedslos für beide kriegführenden Lager gelten. Die Schweiz kontrolliert durch ihre einschlägigen gesetzlichen Vorschriften die Ausfuhr solcher Güter.³

Die Pflichten des neutralen Staats: Der neutrale Staat darf sich an Konflikten zwischen anderen Staaten militärisch nicht beteiligen. Insbesondere ist es ihm untersagt, kriegführende Staaten mit Kriegsmaterial oder Truppen zu unterstützen. Ferner darf er den kriegführenden Staaten weder sein Hoheitsgebiet noch seinen Luftraum für militärische Zwecke zur Verfügung stellen. Im Übrigen muss der neutrale Staat in der Lage sein, sein Hoheitsgebiet militärisch zu verteidigen.

- 1 Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR **0.515.21**); Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (SR **0.515.22**).
- 2 Nach dem Völkergewohnheitsrecht sind die Bestimmungen der beiden Haager Abkommen von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs und eines Landkriegs sinngemäss anwendbar auf den Luftkrieg. Laut Artikel 2 des Abkommens von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkriegs ist es zum Beispiel den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen. Im Fall eines Luftkriegs ist diese Bestimmung dahin gehend auszulegen, dass die kriegführenden Staaten auch den Luftraum eines neutralen Landes nicht für militärische Zwecke nutzen dürfen.
- 3 Art. 22 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (SR **514.51**): *«Die Herstellung, die Vermittlung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial für Empfänger im Ausland werden bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.»*
Art. 5 Verordnung über das Kriegsmaterial (SR **514.511**): *«Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften und des Abschlusses von Verträgen nach Artikel 20 KMG sind zu berücksichtigen:*
 - a. *die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;*
 - b. *die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten;*
 - c. *die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit;*
 - d. *das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;*
 - e. *die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.»*

Zusätzliche Pflicht des dauernd neutralen Staats: Die Haager Abkommen regeln den Status des dauernd neutralen Staats in Friedenszeiten nicht. Das Gewohnheitsrecht sieht lediglich eine zusätzliche Pflicht für den neutralen Staat vor: Er darf sich nicht in eine Lage bringen, in der er sich im Fall eines künftigen Konflikts möglicherweise veranlasst sehen würde, die Pflichten zu verletzen, die sich aus seinem neutralen Status ergeben. Dies bedeutet insbesondere, dass er keinem Militärbündnis (wie etwa der NATO) beitreten darf. Denn wenn ein Bündnispartner angegriffen würde, wäre er gezwungen, diesen militärisch zu unterstützen, und damit würde er die erste Pflicht eines neutralen Staates – die Pflicht, sich nicht an einem bewaffneten Konflikt zu beteiligen – verletzen.

Neutralitätsrecht und internationale Sanktionen: Gemäss der Praxis der neutralen Staaten und nach der herrschenden Lehre ist das Neutralitätsrecht grundsätzlich nicht auf Wirtschaftssanktionen anwendbar. Die Schweiz kann sich folglich an den von der UNO, der EU oder einer jeglichen anderen Staatengruppe verhängten Sanktionen beteiligen.

Desgleichen ist das Neutralitätsrecht nicht anwendbar auf militärische Massnahmen, die der Sicherheitsrat der UNO unter Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschliesst. Wenn die UNO die Anwendung von Gewalt beschliesst, dann handelt es sich nicht um einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts, sondern um Massnahmen zum Zweck der Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats, der im Namen der Staatengemeinschaft den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen bestrebt ist. Das Neutralitätsrecht hindert also die neutralen Staaten nicht daran, sich militärischen Sanktionen anzuschliessen, die der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der Charta beschlossen hat.

Wenn jedoch keine Resolution vorliegt, mit welcher der Sicherheitsrat der UNO ein militärisches Eingreifen autorisiert, handelt es sich um einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt im klassischen Sinn. In diesem Fall muss die Schweiz – wie beim Irak-Konflikt geschehen – die Rechte und Pflichten wahrnehmen, die mit ihrem Status als neutraler Staat verbunden sind.

3.1.2 Neutralitätspolitik

Der Begriff der Neutralitätspolitik bezeichnet die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten. Im Gegensatz zum Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik keinerlei rechtlichen Vorschriften unterworfen. Eine glaubwürdige und kohärente Neutralitätspolitik dient vor allem dazu, die anderen Staaten von der Fähigkeit und Bereitschaft des betreffenden Staates zu überzeugen, sich im Fall künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten.

3.2 Das Neutralitätsverständnis der Schweiz

3.2.1 Die Neutralität in der Bundesverfassung

Die Neutralität ist in der Bundesverfassung (BV) im 5. Titel (Bundesbehörden) verankert. Laut Artikel 173 und 185 (BV) treffen die Bundesversammlung und der Bundesrat Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz. Mit dem gleichen Wortlaut wird die Neutralität in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 erwähnt. Die Neutralität ist ein wichtiges Mittel zur Erhaltung der Souveränität des Landes. Dennoch haben die Autoren der Verfassungen von 1848, 1874 und 1999 es bewusst vermieden, die Neutralität unter den Bundeszwecken oder den Prinzipien der Aussenpolitik aufzuführen. In den Unterlagen der Anhörung betreffend die Ausarbeitung der ersten Bundesverfassung von 1848 heisst es dazu, die «Neutralität sei ein Mittel zum Zweck; sie sei eine dermalen angemessene erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern».⁴

3.2.2 Die schweizerische Neutralitätspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges

Mit dem Ende des Kalten Krieges ist die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konflikts zwischen den europäischen Grossmächten sehr viel geringer geworden. Erhöht hat sich hingegen die Wahrscheinlichkeit von Gefahren anderer Art, die eine multilaterale Reaktion erfordern: unstrukturierte Konflikte, Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Terrorismus, Umweltzerstörung usw.

Nach dem Fall der Berliner Mauer legte der Bundesrat 1993 einen Bericht zur Neutralität vor, der die neue geopolitische Situation der Schweiz analysierte und ihr erlauben sollte, auch weiterhin eine den aktuellen Erfordernissen entsprechende Neutralitätspolitik zu verfolgen. Der Bericht kam zum Schluss, dass die Neutralität durch den Begriff der «Sicherheit durch Kooperation» ergänzt werden müsse. Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden müsse, um die anstehenden Gefahren wirksamer bekämpfen zu können. Daher intensivierte die Schweiz ihre Zusammenarbeit mit denjenigen internationalen Organisationen, die im Bereich der internationalen Sicherheit tätig sind (namentlich UNO und OSZE). Diese Ausrichtung der schweizerischen Neutralitätspolitik hat es unserem Land erlaubt, sein friedenspolitisches Engagement zu verstärken, das zu einer gerechten und friedlichen Weltordnung beitragen soll.

Im Nachgang zur Kosovo-Krise von 1998/1999 hat eine vom Bundesrat eingesetzte ad hoc Arbeitsgruppe einen Bericht zur Schweizer Neutralitätspraxis im vorgenannten Konflikt veröffentlicht (Bericht vom 30. August 2000)⁵.

⁴ D. Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Rz 27 zu Art. 8.

⁵ Bericht zur Neutralitätspraxis – aktuelle Aspekte (publiziert auf der Internetseite des EDA: <http://www.eda.admin.ch>).

4 Die Schweiz und der Irak-Konflikt

4.1 Die Gründe für die Anwendung des Neutralitätsrechts im Irak-Konflikt

Wie unter Ziffer 3.1.1 erläutert wurde, findet das Neutralitätsrecht keine Anwendung auf Massnahmen militärischer Natur im Einklang mit einer Resolution des Sicherheitsrats, die sich auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beruft. Hingegen ist ein mit Kampfhandlungen verbundenes Eingreifen der Streitkräfte eines Staates oder mehrerer Staaten auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates ohne ausdrückliches Mandat oder ohne Ermächtigung des UNO-Sicherheitsrats grundsätzlich als bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikt zu betrachten, auf den das Neutralitätsrecht anwendbar ist⁶. Die am 20. März 2003 begonnene militärische Operation der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs gegen den Irak erfüllte zweifelsohne die Kriterien eines bewaffneten zwischenstaatlichen Konfliktes.

Es stellt sich nun die Frage, ob die militärische Operation gegen den Irak mit dem in Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen verankerten Gewaltverbot vereinbar war, welches ein Fundament der internationalen Rechtsordnung bildet und zwingendes Völkerrecht darstellt⁷. Vom Gewaltverbot darf grundsätzlich nur in zwei Fällen abgewichen werden: Wenn der UNO-Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der Charta die Anwendung von militärischer Gewalt zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschliesst oder im Falle der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 der Charta)⁸.

Die folgende Einschätzung der Rechtslage setzt sich mit dem zentralen Argument der Interventionsmächte auseinander, aufgrund bestehender Sicherheitsratsresolutionen zum militärischen Eingreifen im Irak ermächtigt zu sein. Wie die Situation zu beurteilen gewesen wäre, wenn es sich um die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts im Sinne von Artikel 51 der Charta gehandelt hätte, kann offen bleiben⁹. Denn weder waren die materiellen Voraussetzungen dafür erfüllt, noch begründeten die Vereinigten Staaten oder das Vereinigte Königreich ihre militärische Operation mit dem Selbstverteidigungsrecht. Auch auf die umstrittene Frage der Zulässigkeit militärischer Massnahmen gegen massive Menschenrechtsverletzungen («responsibility to protect») braucht hier nicht eingetreten zu werden. Denn im Unterschied

⁶ Ein zwischenstaatlicher Konflikt besteht hingegen nicht, wenn der Staat einer militärischen Aktion ausländischer Streitkräfte auf seinem Hoheitsgebiet ausdrücklich zustimmt.

⁷ IGH, Nicaragua-Fall (*Nicaragua v. United States of America*), ICJ Reports 1986, Abs. 268, S. 134: «Die Anwendung von Gewalt ist nicht das geeignete Mittel, um die Achtung dieser Rechte zu überprüfen und zu gewährleisten» «[...] vertragliche Verpflichtung, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt [zu unterlassen] (Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen)» (Übersetzung).

⁸ IGH, Urteil vom 12. Dezember 1996, Bohrrinsel-Fall (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), Abs. 21–26: «[...] der Grundsatz des völkerrechtlichen Gewaltverbots und seine Einschränkung durch das Selbstverteidigungsrecht» (Übersetzung).

⁹ Nach internationaler Lehre und Praxis ist Selbstverteidigung nur dann zulässig, wenn ein bewaffneter Angriff erfolgt ist oder unmittelbar bevorsteht. Zwar muss der Staat einen bewaffneten Angriff nicht abwarten, doch die militärische Bedrohung muss so unmittelbar und so überwältigend sein, dass weder eine Wahl der Mittel möglich ist noch Zeit zum Nachdenken bleibt (heute noch gültige Webster-Formel aus dem *Caroline-Fall* von 1837).

zum Kosovo-Konflikt von 1999, in dem die NATO-Staaten ihr militärisches Eingreifen mit humanitären Beweggründen rechtfertigten, wurde dieses Argument im Fall des Irak-Konflikts nicht angeführt.

Umstritten war, ob sich die Militäraktion auf eine Resolution des UNO-Sicherheitsrates stützen konnte. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nahm am 8. November 2002 die Resolution 1441 an, welche die Wiederaufnahme der Inspektionen im Irak vorsah und dem Land mit «ernsthaften Konsequenzen» drohte, wenn es auch weiterhin gegen seine Verpflichtungen verstosse. Im Februar 2003 unterbreitete das Vereinigte Königreich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einen Resolutionsentwurf, der von den Vereinigten Staaten und Spanien mitunterzeichnet worden war und von Bulgarien unterstützt wurde. Diese Resolution sollte zur Anwendung bewaffneter Gewalt gegen den Irak ermächtigen. Der Entwurf wies darauf hin, dass der Irak seine in den Resolutionen 687 und 1441 festgelegten Verpflichtungen «erheblich verletzt» habe, und stellte ohne Angabe einer Frist fest, der Irak habe die letzte Gelegenheit versäumt, einen Krieg zu vermeiden.

Einen Monat später legten die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Spanien eine Neufassung des Entwurfs vor, in der sie den Sicherheitsrat aufforderten, spätestens am 17. März festzustellen, das Regime Saddam Husseins habe die in der Resolution 1441 vorgeschriebenen Abrüstungsmassnahmen nicht ergriffen. Ein bewaffnetes Eingreifen wurde formell nicht erwähnt.

Im Sicherheitsrat kam es bis zum 17. März nicht zu einer Einigung, und so zogen die drei Staaten ihren Resolutionsantrag zurück und stellten damit ihre diplomatischen Bemühungen ein, den Irak mit friedlichen Mitteln zur Entwaffnung zu bewegen. Am 20. März 2003 begann die militärische Operation der US-amerikanischen und britischen Streitkräfte im Irak.

Die Vereinigten Staaten erklärten, sie seien durch bestehende Sicherheitsratsresolutionen, insbesondere die Resolutionen 678 und 687, zu den Massnahmen gegen den Irak ermächtigt¹⁰. Die Resolution 678 (1990) enthielt die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Anwendung von Gewalt im ersten Irak-Krieg, während die Resolution 687 (1991) den Waffenstillstand regelte und Irak einer Reihe von Auflagen betreffend die Abrüstung und die Vernichtung von Massenvernichtungswaffen unterwarf.

Zur Begründung des zweiten Irak-Krieges vom März 2003 vertraten die USA den Standpunkt, der Irak habe die Auflagen der Resolution 687 nicht erfüllt und diese Resolution mithin materiell verletzt, was in der Resolution 1441 (2002) bestätigt worden sei. Mit der materiellen Nichterfüllung der Resolution 687 sei die Grundlage für den Waffenstillstand entfallen, und dies habe die in der Resolution 678 enthaltene Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt wieder aktiviert. Anders als die Vereinigten Staaten hat das Vereinigte Königreich hieraus keine implizite Ermächtigung abgeleitet¹¹. Nach britischer Auffassung war eine militärische Aktion das letzte Mittel, nachdem offensichtlich geworden war, dass Irak in keiner anderen Weise zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu veranlassen war.

¹⁰ Schreiben des Ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten von Amerika bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrates, datiert vom 20. März 2003 (S/2003/351).

¹¹ Schreiben des Ständigen Vertreters des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrates, datiert vom 20. März 2003 (S/2003/350).

Tatsache ist, dass weder die Sicherheitsratsresolution 1441 (2002) noch irgendeine spätere Resolution vor dem Ausbruch der Feindseligkeiten die Anwendung von Gewalt gegen den Irak rechtfertigte. Die Resolution 1441 drohte dem Irak zwar mit ernsthaften Konsequenzen im Fall einer Nichterfüllung seiner Abrüstungs- und Inspektionsverpflichtungen, enthielt jedoch nicht die in der Resolution 678 (1990) verwendete Formulierung, Frieden und Sicherheit seien mit «allen erforderlichen Mitteln» wiederherzustellen. Diese Formulierung verwendet der Sicherheitsrat seit damals als feststehende Wendung für die Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt.

Die Resolution 687 (1991) als Grundlage für eine implizite Ermächtigung zur Gewaltanwendung gegen den Irak heranzuziehen, erscheint unter materiellen wie formellen Aspekten fragwürdig. In materieller Hinsicht ist einzuwenden, dass die Resolution 687 einen spezifischen Zweck verfolgte und in einem bestimmten Kontext angenommen wurde, nämlich als Waffenstillstandsresolution nach der Befreiung Kuwaits. Ein Umdeuten dieser Resolution zum Zweck der Ermächtigung zum zweiten Irak-Krieg steht im Widerspruch sowohl zu ihrer Entstehungsgeschichte als auch zu ihrem ursprünglichen Ziel. Zudem dürfte eine Neuausrichtung und Reaktivierung der Resolution 687 nicht dem Ermessen einzelner Staaten anheim gestellt, sondern müsste vom Sicherheitsrat formell genehmigt werden.

Soll eine Sicherheitsratsresolution als Rechtsgrundlage für eine militärische Intervention dienen, dann muss diese Resolution angesichts der überragenden Bedeutung des Gewaltverbots eine *ausdrückliche und unmissverständliche Ermächtigung* oder ein Mandat zu einer militärischen Operation in der betreffenden Krisensituation enthalten. Da sich die militärische Operation gegen den Irak nicht auf eine Ermächtigung durch den UNO-Sicherheitsrat stützen konnte, war der Bundesrat der Auffassung, dass die Schweiz im Irak-Krieg neutral bleiben musste. Der Bundespräsident erläuterte am 20. März 2003 vor der Vereinigten Bundesversammlung die Haltung des Bundesrates wie folgt¹²:

«Die von den Vereinigten Staaten von Amerika angeführte Koalition hat sich entschieden, Gewalt anzuwenden ohne die Zustimmung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Es handelt sich also um einen Konflikt zwischen Staaten, und deshalb gilt das Neutralitätsrecht. (...) Unser Entscheid für die Neutralität entspricht einer langen Tradition der Schweiz. Diese Tradition steht im Zeichen des Völkerrechts und ist Ausdruck unseres Einsatzes für die Einhaltung der UNO-Charta. Unsere Neutralität hat nichts zu tun mit Gleichgültigkeit gegenüber den schwerwiegenden Bedrohungen, die von der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und von gross angelegten Terrorismus-Aktionen ausgehen. (...) Wir anerkennen auch, dass der Einsatz von Gewalt das letzte Mittel sein kann, um einer sehr gefährlichen Situation ein Ende zu setzen. Der Waffeneinsatz muss aber gerechtfertigt sein. Und damit er es ist, muss er vom Sicherheitsrat ausdrücklich bewilligt sein oder aber er muss Mittel legitimer Verteidigung sein. Die schweizerische Aussenpolitik ist dem Völkerrecht verpflichtet. Diese Tatsache gibt ihr eine solide Basis, sie verleiht ihr klare Konturen und macht sie berechenbar.»

¹² Erklärung des Bundesrates zur Irak-Krise, AB 2003 N 531

4.2 Die Massnahmen des Bundes im Zusammenhang mit dem Irak-Konflikt

4.2.1 Vor der militärischen Operation

Am 13. Februar 2003 ersuchte die Botschaft der Vereinigten Staaten in Bern die Schweiz, den USA eine generelle Überflugsgenehmigung für verschiedene Arten von Luftfahrzeugen zu erteilen. Das Neutralitätsrecht verpflichtet die Schweiz, einem kriegführenden Staat ihr Hoheitsgebiet einschliesslich des Luftraums nicht zur Verfügung zu stellen. Es herrscht im Allgemeinen Einigkeit darüber, dass Überflüge zu militärischen Zwecken, die Kriegsvorbereitungen dienen können, nicht genehmigt werden dürfen. Der Irak-Krieg war zwar noch nicht ausgebrochen, doch das US-amerikanische Ersuchen war eindeutig einer militärischen Logik zuzuordnen. Die Vereinigten Staaten hatten wiederholt erklärt, sie seien bereit, auch allein und ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats gegen Irak vorzugehen, und hatten in der Region bereits umfangreiche Truppenverbände stationiert.

Am 21. Februar 2003 beschloss der Bundesrat daher, US-amerikanischen Luftfahrzeugen den Überflug des schweizerischen Hoheitsgebiets für militärische Zwecke zu untersagen mit der Begründung, dass diese Überflüge offensichtlich der Vorbereitung einer militärischen Operation im Irak dienen. Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass die Schweiz ihr Hoheitsgebiet nicht einem Staat zur Verfügung stellen darf, der sich ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat darauf vorbereitet, in einen bewaffneten Konflikt einzutreten. Im Einklang mit dem Beschluss des Bundesrates vom 12. Februar 1997 konnten nur noch Überflüge genehmigt werden, die der Überwachung oder der Aufklärung dienen¹³.

Des Weiteren beschloss der Bundesrat, dass im Fall eines Ausbruchs des Irak-Konflikts ohne Zustimmung des UNO-Sicherheitsrates Überflüge über schweizerisches Hoheitsgebiet für humanitäre Zwecke zulässig bleiben sollten. Falls der UNO-Sicherheitsrat vor Ausbruch des Konflikts einer militärischen Operation zustimmen würde, würde der Bundesrat unter Berücksichtigung aller Umstände über die Zulässigkeit von Überflügen für militärische Zwecke entscheiden.

4.2.2 Während der militärischen Operation

Während des Irak-Konflikts traf der Bundesrat Massnahmen hinsichtlich der Frage des Überflugs und hinsichtlich der Frage der Kontrolle der Kriegsmaterialausfuhr und der Bereitstellung von Dienstleistungen militärischer Natur im Zusammenhang mit dem Konflikt.

i) Überflugverbot

Eine der mit dem Neutralitätsstatus verbundenen Pflichten besteht darin, dass der neutrale Staat sein Hoheitsgebiet einschliesslich des Luftraums nicht einem kriegführenden Staat zur Verfügung stellen darf. In Anwendung dieses Prinzips hat der

¹³ Das Bundesamt für Zivilluftfahrt kann im Einvernehmen mit den Luftstreitkräften und der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten eine Überflugsgenehmigung für Luftfahrzeuge erteilen, die mit Überwachungs- oder Aufklärungsgeräten ausgerüstet sind.

Bundesrat am 20. März 2003, dem ersten Tag des Irak-Krieges, seinen Beschluss vom 21. Februar 2003 bestätigt. Er untersagte Luftfahrzeugen der Alliierten den Überflug über schweizerisches Hoheitsgebiet in folgenden Fällen:

- wenn die Luftfahrzeuge im Zusammenhang mit dem Irak-Konflikt unterwegs sind, und
- wenn die Zahl der Anträge auf Überfluggenehmigung über den «Courant normal», d.h. über die durchschnittliche Anzahl zu normalen Zeiten, hinausgehen.

Im Unterschied zum Beschluss vom 21. Februar 2003 galt das Verbot auch für Aufklärungs- und Überwachungsflüge.

Im Einklang mit dem Beschluss vom 21. Februar 2003 wurden Überflüge für humanitäre und medizinische Zwecke einschliesslich des Transports von Verwundeten für zulässig erklärt.

ii) Kontrolle der Ausfuhren

Eine weitere Pflicht des neutralen Staates ist es, kriegführenden Staaten kein Kriegsmaterial zur Verfügung zu stellen¹⁴. Daher hat der Bundesrat am 20. März 2003 dem Bund untersagt, den am Konflikt beteiligten Staaten Kriegsmaterial zu liefern oder ihnen Leistungen in diesem Bereich zur Verfügung zu stellen.

Das Neutralitätsrecht schränkt jedoch die Handelsfreiheit nicht ein¹⁵. So steht es Privatunternehmen frei, kriegführenden Staaten Güter und Dienstleistungen für militärische Zwecke zu verkaufen. Da aber der Bundesrat vermeiden wollte, dass in der Schweiz ansässige Firmen kriegführende Staaten mit Kriegsmaterial und Dienstleistungen belieferten, die im Irak-Konflikt zum Einsatz kommen sollten, führte er ein Bewilligungsverfahren für Kriegsmaterial und Dienstleistungen ein, welche in der Schweiz ansässige Privatunternehmen in die kriegführenden Länder exportieren wollten. Für die Ausfuhr von Kriegsmaterial ist allerdings gemäss Kriegsmaterialgesetz eine Bewilligung erforderlich. Um zu vermeiden, dass Kriegsmaterial, für dessen Ausfuhr bereits eine Bewilligung erteilt worden war, für militärische Opera-

¹⁴ Im Zusammenhang mit dem Neutralitätsrecht im Fall eines Landkrieges gibt es kein geschriebenes Recht, das staatliche Ausfuhren regelt. Es gibt jedoch eine gewohnheitsrechtliche Regelung, die in Anlehnung an Artikel 6 des Haager Abkommens von 1907 betreffend die Neutralität im Falle eines Seekriegs staatliche Ausfuhren verbietet (Art. 6 des Haager Abkommens von 1907 betreffend die Neutralität im Falle eines Seekriegs: «Die von einer neutralen Macht an eine kriegführende Macht aus irgendeinem Grunde unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial ist untersagt»).

¹⁵ Laut Artikel 7 des Haager Abkommens von 1907 betreffend die Neutralität im Falle eines Landkriegs ist ein neutraler Staat «nicht verpflichtet, 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». In Artikel 9 dieses Abkommens heisst es, dass «alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden (sind)». Wenn jedoch der UNO-Sicherheitsrat gegen einen der kriegführenden Staaten Sanktionen verhängt hat, dann ist der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht anwendbar. Infolgedessen ist die Schweiz nicht gehalten, allein aufgrund der Tatsache, dass sie sich den Sanktionen der UNO gegen den Irak angeschlossen hatte (Embargo für militärisches Gerät, das für den Irak bestimmt ist – Resolution 661 des Sicherheitsrats vom 6. September 1990), auch ihre Ausfuhren in Drittstaaten einzuschränken.

tionen im Irak verwendet werden könnte, beschloss der Bundesrat eine Kontrollstelle einzusetzen, die die bereits erteilten Bewilligungen in dieser Hinsicht noch einmal überprüfte. Zudem beschloss er, jene Länder vom Anhang 2¹⁶ der Kriegsmaterialverordnung zu streichen, die sich mit Truppen und Material am Konflikt beteiligten. Damit wäre namentlich der Technologietransfer aus der Schweiz in diese Länder bewilligungspflichtig und eine Umgehung eines allfälligen Exportverbots unmöglich geworden. Der Antrag des EVD, sechs Länder vom Anhang 2 zu streichen (Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Australien, Dänemark, Polen und Spanien) wurde vom Bundesrat allerdings nicht mehr behandelt, weil er zeitlich mit der Aufhebung der Massnahmen zusammen fiel.

In seinem Beschluss vom 20. März 2003 stellte der Bundesrat klar, dass für die Ausfuhr von militärischen Geräten und Dienstleistungen durch Privatunternehmen in den folgenden beiden Fällen keine Genehmigung erteilt würde:

- wenn die Ausfuhr dieses Geräts oder die Bereitstellung dieser Dienstleistung zu den militärischen Operationen im Irak beitragen würde, und
- wenn die Ausfuhr dieses Geräts oder dieser Dienstleistung über den «Courant normal» hinausgeht, d.h. wenn diese Ausfuhr aufgrund des Irak-Konflikts eine Erhöhung des durchschnittlichen Umfangs der Ausfuhren dieser Güter in das betreffende Land zur Folge hat.

Der RUAG wurde aufgrund des besonderen Statuts dieser Gesellschaft eine zusätzliche Einschränkung auferlegt¹⁷. Der Bundesrat verlangte von der RUAG und den von dieser zu mehr als 50 % kontrollierten Unternehmen, zum Zeitpunkt der Antragstellung eine schriftliche Bescheinigung, dass das zu exportierende Material und die Dienstleistungen nicht im Rahmen des Irak-Konflikts eingesetzt würden.

Der Bundesrat ersuchte das EDA und das EVD, gemeinsam ein Kontrollorgan einzurichten, das zum einen den Anhang 2 der oben genannten Verordnung über das Kriegsmaterial gemäss der Entwicklung des Konflikts aktualisieren und zum anderen anhand der vom Bundesrat festgelegten Kriterien über die von der RUAG und von Privatunternehmen eingereichten Anträge auf Ausfuhrgenehmigung entscheiden sollte. Das Kontrollorgan, bestehend aus Mitarbeitern des EVD, EDA und VBS, hat in der kurzen Zeit seines Bestehens (28. März–15. April 2003) alle bei ihm eingereichten Ausfuhrgesuche bewilligt. Das ist damit zu erklären, dass Schweizer Firmen im Vergleich zu anderen Ländern nur wenige vollständige Waffensysteme herstellen, die unmittelbar in militärischen Operationen eingesetzt werden können. Zudem standen oft Bewilligungen zur Diskussion, deren Gegenstand Kriegsmaterial für Polizeibehörden, Ausstellungen oder Private war und die deshalb nicht suspendiert bzw. abgelehnt werden mussten. Schliesslich gingen dem seco bis zur Aufhebung des BRB vom 16. April auch nicht alle verlangten Deklarationen für bereits erteilte Lizenzen zu. Ausstehend waren insbesondere Deklarationen für die Ausfuhr nach Grossbritannien. Hätte der Bundesrat die Exportrestriktionen am 16. April nicht aufgehoben, wären die entsprechenden Lizenzen nach Ablauf der Frist für das rechtliche Gehör am 17. April widerrufen worden.

¹⁶ Dieser Anhang enthält eine Liste von Staaten bei denen es keiner spezifischen Bewilligung für die Ausfuhr von Kriegsmaterial an diese bedarf. Dementsprechend unterlagen ab diesem Zeitpunkt die Ausfuhr von Kriegsmaterial an die kriegsführenden Staaten einer besonderen Bewilligung.

¹⁷ Die RUAG war früher ein Rüstungsbetrieb des Bundes; wurde am 1. Januar 1999 in eine private Aktiengesellschaft umgewandelt, deren Aktienmehrheit im Besitz des Bundes ist.

iii) Neutralität und humanitäres Völkerrecht

Neutralität ist nicht gleichzusetzen mit Gleichgültigkeit. Deshalb hat die Schweiz während des Konflikts alles in ihren Kräften Stehende unternommen, um die kriegführenden Staaten zu veranlassen, das humanitäre Völkerrecht einzuhalten.

In ihrer Eigenschaft als Hohe Vertragspartei der Genfer Abkommen von 1949 und in Anbetracht ihrer humanitären Tradition erinnerte die Schweiz die Konfliktparteien an ihre Pflicht, die Bestimmungen dieser Abkommen einzuhalten und für ihre Einhaltung zu sorgen. Zwar sind weder der Irak noch die Vereinigten Staaten den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen beigetreten, doch zahlreiche Bestimmungen des Ersten Zusatzprotokolls sind Gewohnheitsrecht und als solches anwendbar. Die Gesamtheit dieser Regeln ist der in Zeiten bewaffneter Konflikte anzuwendende Mindeststandard. An diese Grundsätze erinnerte insbesondere der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1472¹⁸.

Von besonderer Bedeutung sind der Grundsatz der Unterscheidung zwischen Zivilpersonen und Kombattanten und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Es ist verboten, Zivilpersonen als menschliche Schutzschilde einzusetzen. Kriegsgefangene sind jederzeit mit Menschlichkeit zu behandeln und müssen insbesondere vor Gewalttätigkeit, Einschüchterung, Beleidigungen und öffentlicher Neugier geschützt werden. Die Schweiz unterstreicht ferner, dass das humanitäre Völkerrecht die Methoden und Mittel einschränkt, die für die Austragung von Feindseligkeiten zulässig sind, und dass der Einsatz von Waffen, die unnötiges Leiden verursachen, untersagt ist. Des Weiteren ermahnt sie die Konfliktparteien, von jeglichem Einsatz von Massenvernichtungswaffen abzusehen.

Darüber hinaus forderte die Schweiz mit Nachdruck eine sorgfältige Auswahl der militärischen Ziele, damit gewährleistet war, dass weder die Zivilbevölkerung noch zivile Ziele getroffen wurden. Während des Konflikts hat sie sich auch für die Öffnung und Achtung humanitärer Korridore eingesetzt. Sie forderte ferner eine humane Behandlung aller Gefangenen im Einklang mit den Genfer Abkommen. Sie forderte die kriegführenden Staaten auch auf, für den Schutz der Kulturgüter zu sorgen.

Vor dem Konflikt und während des Konflikts organisierte die Schweiz zwei internationale Konferenzen über humanitäre Hilfe, die Gelegenheit boten, Informationen auszutauschen, Probleme vor Ort zu identifizieren und die Koordination der humanitären Hilfe im Irak zu erleichtern.

¹⁸ Resolution 1472 des Sicherheitsrats vom 28. März 2003. In dieser Resolution heisst es, dass die Besatzungsmacht laut Artikel 55 des Vierten Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 verpflichtet ist, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sicherzustellen; insbesondere hat sie Lebensmittel, medizinische Ausrüstungen und alle anderen notwendigen Artikel einzuführen, falls die Hilfsquellen des besetzten Gebietes nicht ausreichen.

4.2.3 Nach der militärischen Operation

i) Feststellung der Beendigung des Konflikts

In Ermangelung einer völkerrechtlichen Definition des Endes eines militärischen Konflikts müssen formale und praxisbezogene Elemente als Kriterien herangezogen werden. Formal endet ein Konflikt mit einer Kapitulationsvereinbarung oder unter Umständen mit einem Waffenstillstand. Entscheidend ist letztlich, dass die Feindseligkeiten tatsächlich eingestellt worden sind¹⁹. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass eine Partei nicht mehr in der Lage ist, sich militärisch zur Wehr zu setzen (*debellatio*). Die Niederlage kann zu einer militärischen Besetzung führen.

Was den neutralen Staat anbetrifft, so ist ihm anheim gestellt zu entscheiden, ob angesichts der Umstände der Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts als beendet zu betrachten ist und ob die entsprechenden Massnahmen aufgehoben werden können. Da der Bundesrat zu Beginn des Konflikts die Anwendung des Neutralitätsrechts sowie eine Reihe damit verbundener Massnahmen beschlossen hatte, oblag es ihm nun, das Ende des Konflikts festzustellen und die Aufhebung der betreffenden Massnahmen zu beschliessen. Die Pflichten des neutralen Staates enden, sobald die Kampfhandlungen eingestellt sind, das Gebiet der Kontrolle des kriegführenden Staates untersteht und die gegnerischen Truppen nicht mehr in der Lage sind, ihm organisierten und substantiellen Widerstand entgegenzusetzen. Am 16. April 2003 waren nach Auffassung des Bundesrates die Bedingungen erfüllt, die auf eine Einstellung der Feindseligkeiten schliessen liessen. Infolgedessen war das Neutralitätsrecht nicht mehr anwendbar, und die Massnahmen, welche der Bundesrat vor dem Konflikt und während des Konflikts ergriffen hatte, konnten aufgehoben werden.

Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass die Feststellung des Endes der Feindseligkeiten nicht die Einstellung der Anwendung des humanitären Völkerrechts zur Folge hat. Artikel 6 des Vierten Genfer Abkommens sieht vor, dass das Abkommen im besetzten Gebiet während eines Zeitraums von einem Jahr nach der allgemeinen Einstellung der militärischen Operationen angewandt wird. Anschliessend ist die Besatzungsmacht nur insoweit gebunden, als sie die Funktionen einer Regierung ausübt.

ii) Verkauf von F-5E/F (Tiger) an die Vereinigten Staaten

In einem parlamentarischen Vorstoss (03.1043) stellte Nationalrat Andreas Gross die Frage, ob nicht der Verkauf von F-5E/F-Flugzeugen an die Vereinigten Staaten ein neutralitätspolitisches Problem darstelle.

In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, in Bezug auf die Neutralität und die Kriegsmaterialgesetzgebung stellten sich keine Probleme, da die erste Lieferung dieser Flugzeuge nach der Feststellung des Endes des Irak-Konfliktes durch den Bundesrat (16. April 2003) erfolgte.

Die USA hätten im Übrigen offiziell und schriftlich bestätigt, dass die Flugzeuge nicht in Kampfeinsätzen im Irak oder andernorts eingesetzt würden, dass sie auf der Marine Corps Air Station in Yuma (Arizona) stationiert würden und dass sie ausschliesslich bei Übungen verwendet würden.

¹⁹ Artikel 6 Absatz 2 des Vierten Genfer Abkommens vom 12. August 1949 (SR **0.518.51**) spricht von der «allgemeinen Einstellung der militärischen Operation».

In seiner Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 nahm der Sicherheitsrat zur Kenntnis, dass die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich als Besatzungsmächte unter gemeinsamem Kommando die Kontrolle über den Irak übernommen hatten, und forderte sie auf, «das Wohl des irakischen Volkes durch die wirksame Verwaltung des Hoheitsgebiets zu fördern, indem sie insbesondere auf die Wiederherstellung von Bedingungen der Sicherheit und Stabilität sowie auf die Schaffung von Bedingungen hinarbeitet, in denen das irakische Volk seine eigene politische Zukunft frei bestimmen kann» (Abs. 4). In Absatz 5 forderte die Resolution «alle Beteiligten auf, ihre Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere auch nach den Genfer Abkommen von 1949 und der Haager Landkriegsordnung von 1907, voll einzuhalten».

Am 14. August 2003 nahm der Sicherheitsrat die Resolution 1500 (2003) an, in der er die am 13. Juli 2003 erfolgte Einsetzung des Regierungsrats Iraks begrüßte als «wichtigen Schritt auf dem Weg zur Bildung einer international anerkannten, repräsentativen Regierung durch das Volk Iraks, welches die Souveränität Iraks ausüben wird». Des Weiteren beschloss der Sicherheitsrat zur Unterstützung des Generalsekretärs bei der Wahrnehmung seines Mandats nach Resolution 1483 (2003) die Einrichtung der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI).

Trotz der Präsenz der Besatzungsmächte und der Bildung eines aus Irakern zusammengesetzten «Regierungsrates» dauerten die Kämpfe in verschiedenen Landesteilen an. Es kam zu heftigen lokalen Gefechten mit Widerstandsgruppen und zu mehreren Attentaten. Angesichts der angespannten Lage stellte der Sicherheitsrat mit seiner am 16. Oktober 2003 einstimmig angenommenen Resolution 1511 eine multinationale Truppe auf, die er ermächtigte, «alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität in Irak beizutragen» (Abs. 13), und er forderte die UNO-Mitgliedstaaten auf, dieser multinationalen Truppe «Unterstützung bereitzustellen, einschliesslich militärischer Kräfte».

Nach dem bereits erwähnten Beschluss des Bundesrates vom 16. April 2003 war das Neutralitätsrecht im Irak ab diesem Datum nicht mehr anwendbar, da die Kampfhandlungen zwischen dem Land und den Alliierten eingestellt worden waren. Zwar war die Lage im Irak auch weiterhin geprägt von gewaltsamen Unruhen und teilweise von Aufständen, die mehrere Provinzen und Städte erfassten, doch sind diese bewaffneten Auseinandersetzungen nicht als zwischenstaatlicher Konflikt zu betrachten, auf den das Neutralitätsrecht anwendbar wäre. Im Bemühen, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen, nimmt die Besatzungsmacht die polizeilichen Aufgaben wahr, die ihr im Rahmen des Besatzungsstatuts zukommen. Des Weiteren hat sich durch die Annahme der Resolution 1511 vom 16. Oktober 2003 die Rechtslage geändert. Da der Sicherheitsrat zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität im Irak die Anwendung von Gewalt für zulässig erklärt hatte, war das Neutralitätsrecht gemäss der Praxis des Bundesrates nicht auf diese Massnahmen anwendbar.

6

Die Wiederherstellung der irakischen Souveränität

Mit der Resolution 1546 vom 8. Juni 2004, die gestützt auf Kapitel VII der Charta verabschiedet wurde, begann eine neue Phase. In dieser Resolution verwies der Sicherheitsrat auf das Ende der Besetzung am 30. Juni 2004, die Wiederherstellung der Souveränität Iraks und die Bildung einer Interimsregierung. Darüber hinaus definierte die Resolution die Rolle der UNO in der Übergangszeit bis zu den demokratischen Wahlen am 31. Januar 2005; ferner bekräftigte sie die Ermächtigung der multinationalen Truppe unter US-amerikanischer Führung und präzisierte ihr Mandat. Die Präsenz dieser Truppe hängt jedoch von der irakischen Regierung ab. Der Sicherheitsrat hat unmissverständlich deutlich gemacht, dass er das Mandat zu einem früheren Zeitpunkt beenden wird, wenn die Regierung Iraks darum ersucht (Abs. 12 der Resolution 1546).

Ebenso wie die vorangegangenen Irak-Resolutionen des Sicherheitsrates hat auch die Resolution 1546 (2004) nach Artikel 25 der Charta bindende Wirkung für die Schweiz. In Absatz 21 der Resolution wurde das Waffenembargo gegen den Irak aufgehoben, soweit es Waffen und Material betraf, welche für die irakische Regierung oder die multinationale Truppe bestimmt sind.

Trotz der unverändert instabilen Sicherheitslage im Irak liegt faktisch kein neutralitätsrelevanter bewaffneter Konflikt vor, der die Anwendung des Neutralitätsrechts rechtfertigen würde. Rechtlich ist aufgrund der Sicherheitsratsresolution 1546 die Neutralität nicht anwendbar. Die neutralitätsrechtliche Beurteilung entbindet die Schweiz indessen nicht von der Eigenverantwortung, Entscheide an ihren eigenen neutralitätspolitischen Grundsätzen zu messen, welche auf die Berechenbarkeit und Kohärenz der dauernden Neutralität abzielen (vgl. Ziff. 3.1.2).

7

Schlussfolgerungen

Die internationale Militäroperation gegen den Irak war ohne Zweifel ein bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikt. Da die Intervention der USA und ihrer Verbündeten ohne Ermächtigung oder Mandat des Sicherheitsrates erfolgte, kam der Bundesrat zum Schluss, dass das Neutralitätsrecht anwendbar war. Es handelte sich dabei nicht um eine Parteinahme gegen die Vereinigten Staaten oder für den Irak, sondern vielmehr um einen Entscheid für das Völkerrecht, für das UNO-System der kollektiven Sicherheit und gegen den Unilateralismus.

Während des Irak-Konflikts hat die Schweiz ihre Neutralität kohärent und konsequent gehandhabt. Ihre Haltung wurde im Ausland verstanden und respektiert. Die Neutralität hat sich also als Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz bewährt.

Ihre Neutralität hat die Schweiz nicht daran gehindert, sich vor, während und nach dem bewaffneten Konflikt für die Anliegen der Zivilbevölkerung, der Kriegsoffer und der Gefangenen einzusetzen. Sie hat sich stets bemüht, zur Achtung der Menschenrechte und zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts beizutragen. Dafür erfuhr die Schweiz Achtung, Respekt und Anerkennung.

