

# Neutralität

## 1 Einleitung

Die dauernde Neutralität der Schweiz, die sich ab dem 16. Jahrhundert entwickelte, wird von der internationalen Gemeinschaft seit langem anerkannt und akzeptiert. Man könnte sogar sagen, dass die anderen Staaten die Schweiz eng mit ihrer Neutralität in Verbindung bringen. Die Neutralität gehört neben anderen Merkmalen wie unserer fehlenden kolonialen Vergangenheit sowie unserer föderalistischen und multikulturellen Tradition zu den Stärken, die die Schweiz bei ihren internationalen Aktivitäten zur Geltung bringen kann. Die langjährigen aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz wie Gewaltverzicht und friedliche Beilegung von Streitigkeiten tragen weiter zum Image der Schweiz als unparteiliche Akteurin bei, ebenso wie die Tatsache, dass die Schweiz keinem Militärbündnis und keinem politischen Block angehört.

## 2 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Zu einem besseren Verständnis der Neutralität muss zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik unterschieden werden.

Das *Neutralitätsrecht* gründet hauptsächlich auf den beiden Haager Abkommen von 1907 (Landkrieg<sup>1</sup> und Seekrieg<sup>2</sup>), die durch das Völkergewohnheitsrecht ergänzt werden. Diese Regeln gelten in Zeiten bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikte (also nicht bei Bürgerkriegen). Aufgrund dieser Bestimmungen darf sich der neutrale Staat an Konflikten zwischen anderen Staaten nicht militärisch beteiligen. Insbesondere ist es ihm untersagt, kriegführende Staaten mit militärischem Material oder Truppen zu unterstützen. Ferner darf er den kriegführenden Staaten sein Hoheitsgebiet einschliesslich seines Luftraums nicht für militärische Zwecke zur Verfügung stellen. Im Übrigen muss der neutrale Staat in der Lage sein, sein Hoheitsgebiet zu verteidigen.

Das Neutralitätsrecht kann fallweise oder dauerhaft angewendet werden. Die fallweise Anwendung kann erfolgen, wenn ein Staat sich im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts neutral erklärt oder die Regeln des Neutralitätsrechts faktisch strikt befolgt.

Der Status des dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten ist in den Haager Abkommen jedoch nicht geregelt. Das Gewohnheitsrecht sieht als zusätzliche Pflicht für den dauernd neutralen Staat vor, dass er sich nicht in eine Lage bringen darf, in der er sich im Falle eines künftigen Konflikts veranlasst sehen könnte, die Pflichten zu verletzen, die sich aus seinem dauernd neutralen Status ergeben. Die Einrichtung einer ausländischen Militärbasis auf seinem Hoheitsgebiet oder der

<sup>1</sup> Abk. vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR **0.515.21**)

<sup>2</sup> Abk. vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (SR **0.515.22**)

Beitritt zu einem Militärbündnis wie zum Beispiel der NATO ist daher nicht mit dem Status als neutraler Staat vereinbar. Denn wenn ein Bündnispartner angegriffen würde, wäre der neutrale Staat gezwungen, diesen zu unterstützen, und damit würde er die erste Pflicht eines neutralen Staates verletzen: die Pflicht, sich nicht an einem bewaffneten Konflikt militärisch zu beteiligen. Beabsichtigt ein dauernd neutraler Staat, diesen Status aufzugeben, muss er die Staatengemeinschaft durch eine einseitige Erklärung darüber informieren. Eine solche Erklärung kann jedoch nicht während eines bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes Wirkung zeitigen.

Im Gegenzug gewährt das Neutralitätsrecht dem neutralen Staat auch gewisse Rechte: Die territoriale Unversehrtheit des neutralen Staates ist ausdrücklich in den Haager Abkommen garantiert. Die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Privatunternehmen geniessen Freizügigkeit im Handel mit Staaten, die sich im Krieg befinden. Diese Freizügigkeit gilt auch für die Durchfuhr 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 hat sich für den Status des dauernd neutralen Staates entschieden.

Das Neutralitätsrecht findet in der Charta der Vereinten Nationen (UNO)<sup>3</sup> seine Grenzen. Widersprechen die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen jenen eines Mitgliedstaates der UNO bzw. der UNO-Charta, so haben die Bestimmungen der Charta Vorrang. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn der UNO-Sicherheitsrat Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit anordnet bzw. autorisiert hat.

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 Falle künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten.

Eine besondere Rolle spielt das Verhältnis zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial. Aus rechtlicher Sicht ist zunächst einmal zwischen dem Kriegsmaterial zu unterscheiden, das der Schweiz gehört und das aufgrund des Neutralitätsrechts nicht in einen kriegführenden Staat exportiert werden darf, und den Kriegsmaterialexporten privater Unternehmen, die gemäss Neutralitätsrecht nicht verboten sind. Es gilt jedoch zu beachten, dass ein neutraler Staat rechtlich verpflichtet ist, die von ihm beschlossenen Einschränkungen gegenüber allen Staaten anzuwenden, die an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind. Das Bundesgesetz und die Verordnung über das Kriegsmaterial sind selbstverständlich entsprechend den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen anzuwenden. Zudem ist es im freien Ermessen des Bundesrates, auch neutralitätspolitische Aspekte zu berücksichtigen, insbesondere bei der Beurteilung von Ausfuhrgesuchen für Kriegsmaterial in Gebiete, in denen es zwar keinen bewaffneten Konflikt, jedoch Spannungen gibt oder ein Konflikt auszubrechen droht.

<sup>3</sup> Charta der Vereinten Nationen, Art. 103 (SR 0.120)

### 3

## Universalität der internationalen Beziehungen

Als dauernd neutraler Staat pflegt die Schweiz gute Beziehungen mit allen Staaten. Das Konzept der Neutralität beinhaltet einerseits eine gewisse Äquidistanz in den Beziehungen zu den übrigen Staaten. Um die fehlende Zugehörigkeit zu Bündnissen wettzumachen, hat die Schweiz ein umfangreiches bilaterales Beziehungsnetz aufgebaut. Gerade die Tatsache, dass wir neutral sind, erleichtert es uns andererseits, Kontakte zu bestimmten Gesprächspartnern zu knüpfen und dadurch als Vermittler oder «Brückenbauer» zwischen den Konflikt- oder Streitparteien aufzutreten.

Die Universalität hindert uns jedoch nicht daran, die besondere Bedeutung gewisser Partner wie der Europäischen Union oder der USA anzuerkennen. Zur Förderung ihrer eigenen Interessen bemüht sich die Schweiz in ihrer Aussenpolitik zudem auch, ihre Beziehungen zu den übrigen Ländern der Welt auszubauen, was ein weltweites diplomatisches und konsularisches Vertretungsnetz bedingt.

Der Grundsatz der Universalität gilt auch für die Praxis der Schweiz bei der Anerkennung von Staaten. Die Schweiz pflegt möglichst mit allen Staaten Beziehungen, sofern sie die drei Kriterien des Völkerrechts erfüllen (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt). Die Schweiz stellt grundsätzlich keine zusätzlichen Bedingungen für eine Anerkennung. Sie behält sich jedoch das Recht vor, bei einem Entscheid über die Anerkennung eines Staates weitere Kriterien zu berücksichtigen, insbesondere die Haltung der internationalen Staatengemeinschaft oder einer wichtigen Staaten-Gruppe.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs anerkennt die Schweiz Staaten, aber keine Regierungen. Wenn die Regierung eines Landes wechselt, pflegt die Schweiz in der Regel weiterhin Beziehungen mit dem betreffenden Staat und damit mit der neuen Regierung.

Schliesslich sind Neutralität und Universalität Vorteile, die sich die Schweiz zunutze machen kann, um ihre Rolle als Mediatorin voll wahrzunehmen und Brücken zwischen Konfliktakteuren zu bauen. Zu diesem Zweck bemüht sie sich, den Kontakt zu allen – staatlichen und nichtstaatlichen – Akteuren zu pflegen.

### 4

## Humanitäre Tradition

Das Neutralitätsrecht untersagt es der Schweiz, einen an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Staat militärisch zu unterstützen, sei es durch die Entsendung von Truppen (mit Ausnahme von Sanitätseinheiten), die Lieferung von Kriegsmaterial oder die Bereitstellung ihres Hoheitsgebiets einschliesslich des Luftraums. Dagegen steht es dem neutralen Staat frei, seine Neutralitätspolitik entsprechend dem internationalen Kontext festzulegen. Die Neutralitätspolitik dient dazu, die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit der Neutralität sicherzustellen.

Das humanitäre Engagement der Schweiz und ihre Bemühungen im Bereich der guten Dienste werden durch die Neutralität nicht behindert, im Gegenteil. Die Schweiz setzt sich traditionell für das humanitäre Völkerrecht ein. Auf der objektiven Basis des Völkerrechts ruft sie alle Konfliktparteien dazu auf, die Regeln des humanitären Völkerrechts und die Menschenrechte unter allen Umständen einzuhalten. So hat die Schweiz auch Terrorakte, insbesondere Selbstmordanschläge, immer ausdrücklich verurteilt.

Die Schweiz geniesst im Bereich des humanitären Völkerrechts hohe Glaubwürdigkeit, und sie wurde aufgrund ihrer Funktion als Depositarstaat der Genfer Konventionen von der internationalen Gemeinschaft mehrmals mit einem Mandat betraut (s. Anhang 2: «Aufgaben der Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen»).

Im besonderen Kontext des Nahen Ostens hat das EDA sein Engagement im Laufe der Jahre systematisch unter dem Gesichtspunkt des humanitären Völkerrechts überprüft. Während des bewaffneten Konflikts im Gazastreifen und des Konflikts zwischen Israel und den Hisbollah-Milizen in Libanon im Sommer 2006 hat die Schweiz mehrmals Stellung genommen, wie sie dies jeweils in solchen Fällen tut (z.B. 1999 zu Kosovo und 2003 zu Irak).

Der Bundesrat hat verschiedentlich betont, dass sich die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition grundsätzlich für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts einsetzt. Dazu ist sie als Vertragspartei der Genfer Konventionen auch verpflichtet.

Deshalb hat das EDA während der Feindseligkeiten in Gaza und Libanon vom Sommer 2006 alle Konfliktparteien dazu aufgerufen, das humanitäre Völkerrecht zu beachten. Es hat insbesondere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts verurteilt, darunter die wahllosen Angriffe bewaffneter palästinensischer Gruppen und der Hisbollah auf die israelische Zivilbevölkerung, die unverhältnismässige Reaktion der israelischen Armee und die Ermordung eines jungen israelischen Siedlers im Westjordanland durch palästinensische Milizen. Auf multilateraler Ebene und vor allem im Rahmen der UNO setzte sich die Schweiz vor dem Sicherheitsrat für einen sofortigen Waffenstillstand, einen humanitären Korridor und die Entsendung einer internationalen Truppe ein. Vor dem Menschenrechtsrat sprach sie sich für ausgewogene Resolutionen auf der Grundlage des Völkerrechts aus.

Beim israelisch-palästinensischen Konflikt – der im weiteren Kontext des Konflikts zwischen Israel und arabischen Ländern zu sehen ist –, handelt es sich nicht um einen Konflikt zwischen zwei souveränen Staaten. Das besetzte palästinensische Gebiet ist völkerrechtlich gesehen kein Staat, auch wenn es in der internationalen Gemeinschaft einen besonderen Status hat und die Palästinensische Behörde über Vorrechte verfügt, die sich mit denjenigen einer klassischen Regierung decken. Es wurde deshalb von der Schweiz bisher auch nicht als Staat anerkannt. Im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht (z.B. 4. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten<sup>4</sup>) ist das Neutralitätsrecht im Falle der militärischen Besetzung eines ausländischen Gebiets nicht anwendbar.

## 5 Vorrang des Völkerrechts

Das Engagement für das Völkerrecht ist eine Konstante der Schweizer Aussenpolitik. Vor allem die Regeln zur Gewaltanwendung und zum humanitären Völkerrecht sind für die Schweiz von zentraler Bedeutung.

Als Staat ohne politische oder militärische Macht, der wegen seiner Neutralität keinem Militärbündnis angehört, hat die Schweiz ein massgebliches Interesse daran, dass das Völkerrecht gestärkt und weiterentwickelt wird. So wird in Artikel 2 Absatz

<sup>4</sup> Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (SR **0.518.51**)

4 der Bundesverfassung der Ausdruck «friedliche und gerechte internationale Ordnung» verwendet. Der Bundesrat setzt die Neutralität dazu ein, das Völkerrecht und die Charta der Vereinten Nationen zu unterstützen, beispielsweise während der Konflikte in Kosovo (1999), Irak (2003) und Libanon (2006).

Mit unserem Engagement für die friedliche Beilegung von Konflikten leisten wir einen Beitrag zur Stabilisierung der Welt, der nicht nur sicherheitspolitisch in unserem Interesse liegt, sondern auch im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für unsere Wirtschaft, die Migrationsströme in die Schweiz oder auch die Wiederaufbaukosten nach einem Konflikt, an denen wir uns beteiligen müssen. Es ist wirksamer und billiger, Konflikte zu verhindern oder – falls sie nicht verhindert werden können –, zu ihrer Beilegung beizutragen, als die zahlreichen Folgen bewältigen zu müssen, die solche Konflikte im Zeitalter der Globalisierung auch in der Schweiz haben.

Das Völkerrecht ist wie die Neutralität ein Faktor, der die internationale Gemeinschaft stabilisiert und strukturiert; in Verbindung mit dem UNO-System der kollektiven Sicherheit schafft es geeignete Rahmenbedingungen, damit die Schweiz ihre Aussenpolitik und ihre Friedens- und Sicherheitspolitik umsetzen kann.

## **6 Die Rolle der UNO**

Die UNO ist das wichtigste Gremium für unser Engagement für den Frieden und die Einhaltung des Völkerrechts. Die Ziele der UNO-Charta decken sich mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik. Für die Schweiz ist die UNO daher ein wichtiges Instrument zur weiteren Umsetzung ihrer aussenpolitischen Ziele und zur Wahrung ihrer Interessen in der Welt.

### **6.1 Die Beschlüsse des Sicherheitsrates**

Den Beschlüssen des Sicherheitsrates kommt unter dem Gesichtspunkt des Völkerrechts und der Neutralität besondere Bedeutung zu, da die Resolutionen des Sicherheitsrates anders als die Resolutionen der Generalversammlung verbindlichen Charakter haben können. Es gilt zu beachten, dass die Massnahmen («Sanktionen»), die der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII der Charta beschliesst, in Anwendung von Artikel 25 der Charta für die Schweiz als UNO-Mitglied rechtlich bindend sind. Gemäss Artikel 103 hat die Charta zudem klar Vorrang vor anderen internationalen Verträgen: «Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.»

Die Anwendung der Resolutionen des Sicherheitsrates ist gemäss Lehre und ständiger Praxis mit der Neutralität vereinbar, da es sich dabei um Massnahmen zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemäss dem Mandat handelt, das der Rat von der Staatengemeinschaft erhalten hat, und nicht um einen Kriegsakt im Sinne des Neutralitätsrechts. Der Bundesrat hat die Sanktionen des Sicherheitsrates seit 1990 und bis zum Beitritt der Schweiz zur UNO freiwillig und autonom umgesetzt.

Angesichts der Schlüsselstellung des Sicherheitsrates innerhalb der UNO sollte die Möglichkeit einer Einsitznahme der Schweiz nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Als Mitglied des Sicherheitsrates kann ein Land auch den Vorsitz des Rates übernehmen, der im Turnus unter den Mitgliedstaaten wechselt. Der Vorsitz bietet eine einzigartige Plattform, den Schwerpunkt auf Themen zu legen, die einem Staat besonders wichtig sind – auch wenn diese Themen die Arbeitsweise des Rates betreffen. Die Schweiz könnte beispielsweise die Bedeutung der Transparenz für die Legitimität des Sicherheitsrates unterstreichen.

Falls die Schweiz eines Tages in den Sicherheitsrat gewählt werden sollte, wäre sie nicht der erste neutrale Staat in diesem Gremium: diesem haben mit Österreich, Schweden, Finnland und Irland bereits mehrere neutrale Staaten Europas angehört. In seinem Bericht vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz hielt der Bundesrat fest, die Schweiz könnte im Falle eines UNO-Beitritts «auch Mitglied des Sicherheitsrates werden und damit direkten Einfluss bei der Beschlussfassung über militärische Operationen, friedenserhaltende und -fördernde Massnahmen und Wirtschaftssanktionen erhalten»<sup>5</sup>. Nach dem UNO-Beitritt der Schweiz schrieb der Bundesrat in seinem ersten Bericht vom 26. Februar 2003 über die Zusammenarbeit mit der UNO, dass «eine Kandidatur für den Sicherheitsrat mittelfristig ins Auge zu fassen»<sup>6</sup> sei. Dabei hielt er jedoch fest, dass er vor einer allfälligen Kandidatur die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments konsultieren werde und dass es nach einer Entscheidung über eine Kandidatur rund 15 Jahre dauern würde, bis die Schweiz in den Sicherheitsrat aufgenommen werden könnte.

Das Neutralitätsrecht wäre dabei kein Hindernis, da es nicht auf Massnahmen anwendbar ist, die gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta beschlossen werden. Diese Massnahmen sind für die Schweiz obligatorisch, ob sie dem Sicherheitsrat angehört oder nicht. Was die Beschlussfassung betrifft, hätte die Schweiz als Ratsmitglied immer noch die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten, falls sich dies im Einzelfall als notwendig oder wünschenswert erweisen sollte. Neutralitätsrechtlich ist eine solche Enthaltung zwar nicht erforderlich; hingegen könnte sie in gewissen Fällen aus neutralitätspolitischen Überlegungen angemessen sein.

## 7 **Schlussfolgerung**

Die Schweiz kann nicht in Frieden leben, wenn rundherum nicht Frieden herrscht. Als neutrales Land muss die Schweiz sich ihrer Neutralität bedienen, um zu verhindern, dass sie in drohende oder bereits ausgebrochene bewaffnete Konflikte zwischen Staaten hineingezogen wird. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten setzt sich die Schweiz aber auch dafür ein, Konflikte zu verhindern, Kriegsgopfer zu schützen, zur Wiederherstellung des Friedens beizutragen und die Ursachen von Gewalt zu bekämpfen.

<sup>5</sup> Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657 7697

<sup>6</sup> Bericht über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Organisation der Vereinten Nationen und mit den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz, BBl 2003 2653 2711

Wenn das Völkerrecht und das UNO-System der kollektiven Sicherheit jedoch nicht in der Lage sind, den Ausbruch eines internationalen bewaffneten Konflikts zu verhindern, kommt das Neutralitätsrecht zur Anwendung. In diesem Fall bietet die Schweiz den Kriegführenden traditionellerweise ihre Guten Dienste an, erinnert sie an ihre Pflichten aufgrund der Genfer Konventionen und leistet den Opfern des Konflikts humanitäre Hilfe.

Natürlich wäre es vorzuziehen, Konflikte zu verhindern oder einzudämmen. Wir haben daher ein grosses Interesse daran, dass das System der kollektiven Sicherheit und das Völkerrecht gestärkt werden, denn auf diese Weise können wir die Sicherheit weltweit und damit auch für die Schweiz verbessern. Aus diesem Grund gehört die Unterstützung der Anstrengungen zur Reform der UNO zu den Prioritäten der Schweiz.

Wie der Bundesrat bei verschiedenen Gelegenheiten erklärte, ist die schweizerische Aussenpolitik dem Völkerrecht verpflichtet. Das Völkerrecht ist ein zentraler Pfeiler einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung, für die sich die Schweiz gemäss ihren Staatszielen einsetzt (Art. 2 Abs. 4 BV). Die Schweiz bemüht sich daher, den Grundsatz der Neutralität in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und unter Berücksichtigung des UNO-Systems der kollektiven Sicherheit anzuwenden.

