

4. überarbeitete Auflage

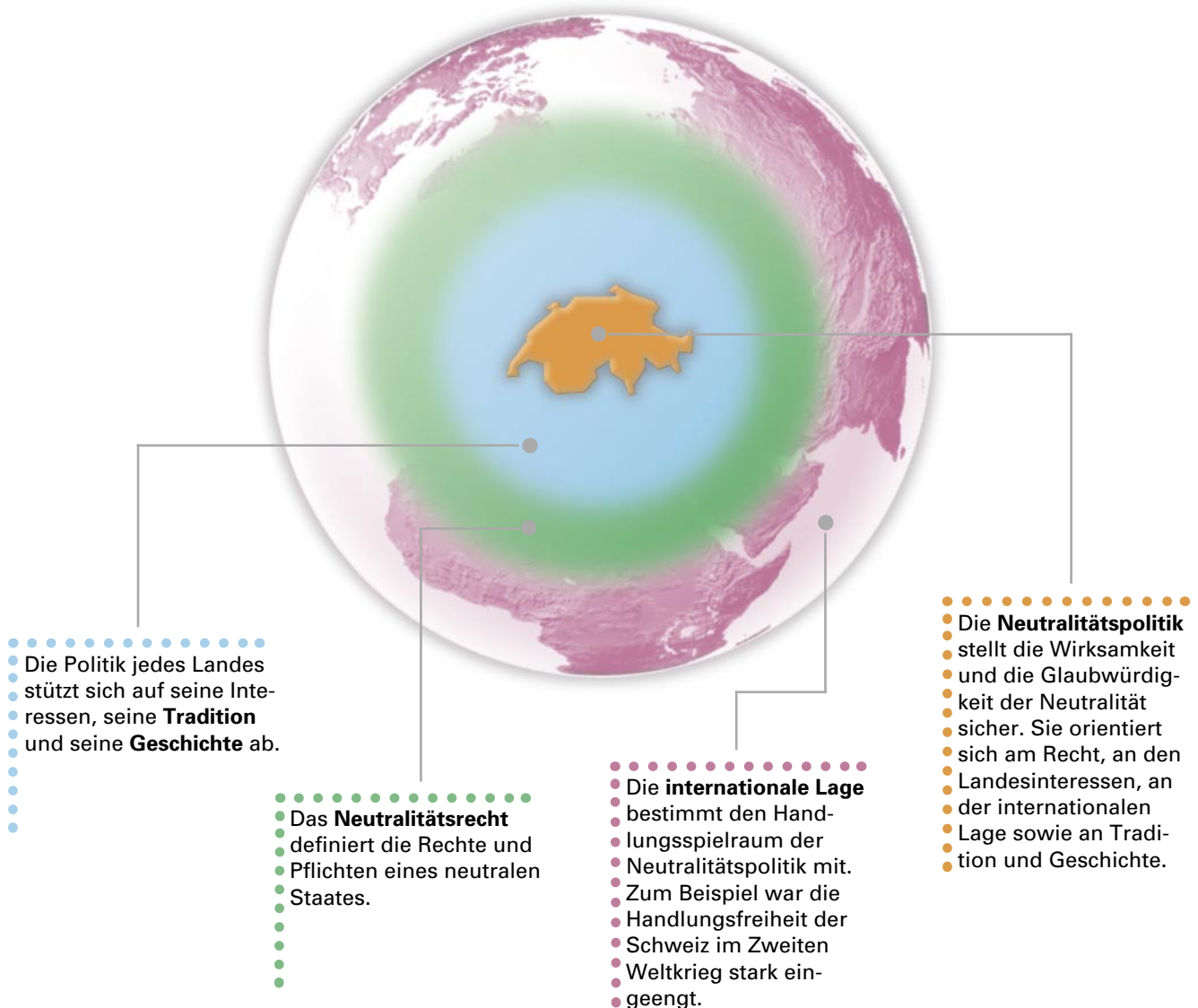
DIE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ



Eine Informationsbroschüre des Eidg. Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS; in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA.

ELEMENTE DER NEUTRALITÄT

Die bestimmenden Faktoren der Neutralitätspolitik sind die Interessen des Landes, das Neutralitätsrecht, die internationale Lage sowie Tradition und Geschichte.



i Neutral stammt aus dem Lateinischen: «ne uter» – keiner von beiden. Eine Macht ist neutral, wenn sie in einem Krieg nicht Partei ergreift. Die Neutralität der Schweiz ist selbstgewählt, dauernd und bewaffnet.

TRADITION

Aktive Neutralität

Die Geschichte lehrte die Schweiz nicht nur, sich aus ausländischen Konflikten herauszuhalten. Sie lehrte sie auch die Bedeutung des aktiven und solidarischen Handelns.

Hier reicht der Einsatz der Schweiz von humanitären Internierungen (Beispiel Bourbaki-Armee) bis zum weltweit ausgreifenden Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Und von den Guten Diensten der Diplomatie bis hin zu den Waffenstillstandsbeobachtern in Korea und der Schweizer Kompanie (SWISS-COY) im Kosovo.

Innerer Zusammenhalt

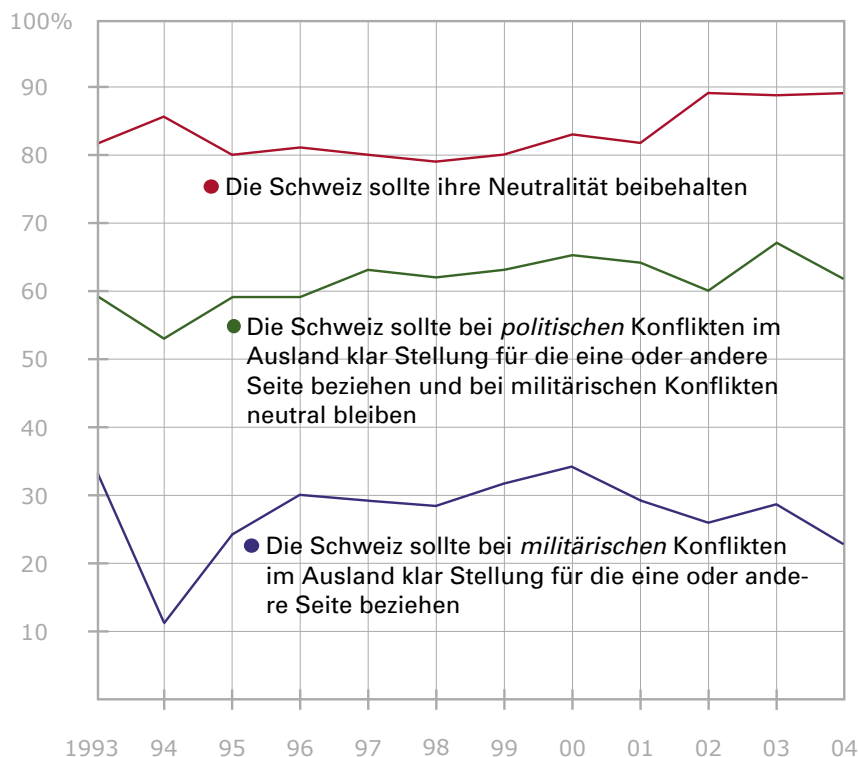
In einer Schweiz mit mehreren Kulturen, Sprachen und Religionen diente die Neutralität stets auch dazu, den inneren Zusammenhalt zu garantieren. So ist in der Geschichte der Grundsatz der Neutralität auch auf innereidgenössische Konflikte angewandt worden. Eine Abkehr von der Neutralität zur aktiven Aussenpolitik hätte beispielsweise im 16. Jahrhundert (konfessionelle Streitigkeiten) zu unerträglichen Zerreisproben geführt.

Im 19. und 20. Jahrhundert hätte die Parteinahme für Deutschland oder Frankreich die Eidgenossenschaft in eine Staatskrise gestürzt.

Ohne Neutralität gegen aussen wäre der Zusammenhalt im Innern undenkbar gewesen.

Die Meinungen der Schweizerinnen und Schweizer zu Neutralität und Solidarität

Langfristige Meinungsumfragen (Zustimmungsraten)



Quelle:
Jahresstudien «Sicherheit» der
Militärischen Führungsschule an
der Eidgenössischen Technischen
Hochschule Zürich



Symbol der humanitären Tradition: Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf

GESCHICHTE

Zu Beginn war die Neutralität eine Art Notbehelf. Sie stiftete jedoch im Lauf der Geschichte klaren Nutzen und ist deshalb im Selbstverständnis der Schweiz stark verwurzelt.

Im Bundesvertrag von 1815 und in den Verfassungen von 1848, 1874 und 1999 wurde die Neutralität für die Behörden zu einer aussenpolitischen Norm.

Diese Maxime wurde stets flexibel den Umständen angepasst und den Interessen des Landes entsprechend angewandt.

Schlacht bei Marignano

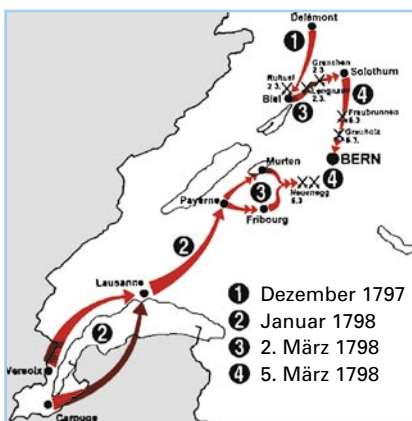
1515

Ein 20 000-köpfiges eidgenössisches Heer findet auf dem Schlachtfeld von Marignano die militärischen Grenzen eidgenössischer Grossmachtspolitik. Franz I. von Frankreich schliesst mit den Besiegten 1516 einen wegweisenden Frieden. Dieser Friede bildet für Jahrhunderte ein vertragliches Fundament der aussenpolitischen Zurückhaltung der Schweiz. Aussenpolitische Einigkeit ist im konfessionellen Zeitalter ohnehin unmöglich.

Die Franzosen erobern Graubünden. Sie werden aber von den Österreichern bis über Zürich zurückgedrängt. Nach der Zweiten Schlacht von Zürich gewinnen die Franzosen die Ostschweiz zurück. Die österreichisch-russische Armee unter Alexander Suworow ist gezwungen, die Schweiz über Pragel, Panixer und Sankt Luzisteig zu verlassen. Das Leiden der Zivilbevölkerung und die auferlegten Kriegslasten sind gross. Das Direktorium der helvetischen Republik fordert von Frankreich die Wiederherstellung der Neutralität der Schweiz. Dies wird aus machtpolitischen Gründen abgelehnt.

Französische Besetzung

1798



Die vier Phasen des französischen Einmarsches in die Schweiz (heutige Grenzen)



Suworow am Gotthard

Schlacht an der Beresina

1812

Nach der französischen Eroberung von 1798 gibt es für die Schweiz während 16 Jahren keine Neutralität. Beim gescheiterten Russland-Feldzug 1812 haben die Schweizer an der Beresina den Resten von Napoleons «Grande Armée» den Rückzug zu sichern.



In Napoleons Diensten an der Beresina

Die Schweiz als Schlachtfeld

1799

Die europäischen Grossmächte kämpfen um die Alpentransversalen. Die Schweiz wird zum Kriegsschauplatz.

Schweizer gegen Napoleon

1815

Schweizer beteiligen sich an der Bekämpfung von Napoleons Truppen, unter anderem bei der Belagerung von Hüningen. Nach dieser letzten militärischen Aktion ausserhalb der Landsgrenzen anerkennen die Mächte in Paris die immerwährende Neutralität der Schweiz und garantieren die Unverletzlichkeit ihres Territoriums.

Aufnahme der Bourbaki-Armee

1871



Soldaten der Bourbaki-Armee, betreut durch eidgenössische Soldaten

Die Schweiz erklärt sich im Deutsch-Französischen Krieg bereit, die geschlagene französische Ostarmee (93 000 Mann) des Generals Charles Denis Bourbaki zu internieren. Die glaubwürdige Handhabung der bewaffneten Neutralität der Schweiz und Initiativen von Schweizern (Gründung des Roten Kreuzes; 1863) verschaffen der schweizerischen Neutralität eine hohe internationale Anerkennung.

Haager Abkommen

1907

Die Schweiz unterzeichnet die Haager Abkommen über Rechte und Pflichten der Neutralen (Friedenskonferenz in Den Haag, s. Seite 11).

Die Schweiz im Ersten Weltkrieg

1914



Schweizer Soldaten im Ersten Weltkrieg im Schützengraben

Ab 1915 ist die Schweiz vollständig vom Krieg umgeben. Die Kriegsparteien sind überzeugt, dass die Schweiz keine Umgehungsangriffe des jeweiligen Gegners durch ihr Territorium zulassen würde. Sie respektieren deshalb die Neutralität der Schweiz und die Schweizer Grenze. Am Hauenstein und auf dem Mont Vully erinnern die Spuren der damals gebauten Festungsanlagen an die im Ersten Weltkrieg glaubwürdig behauptete Neutralität.

Eskorten im Ausland

1919



August 1919: Schweizer Militäreskorte vor der russischen Kirche in Warschau

Bewaffnete Eskorten der Schweizer Armee beschützen Warentransporte (z.B. Textilien) nach Osteuropa. Die Neutralität wird dadurch nicht verletzt, da der Schutz durch die Eskorte jeweils mit Zustimmung aller beteiligten Regierungen erfolgt.

GESCHICHTE

Differenzielle Neutralität

1920

Die Schweiz tritt dem Völkerbund bei, Genf wird zum Sitz des Völkerbundes. Die Neutralität der Schweiz wird anerkannt. Die Schweiz ist bereit, Wirtschaftssanktionen mitzutragen.

Integrale Neutralität

1938

Die erfolglosen Völkerbunds-Sanktionen gegen Italien veranlassen die Schweiz, die differenzielle Neutralität wieder zugunsten der integralen Neutralität aufzugeben, das heisst, auch von Wirtschaftssanktionen abzusehen.

Beginn des Zweiten Weltkrieges

1939

Der Bundesrat bekräftigt zu Beginn des Zweiten Weltkrieges die Neutralität der Schweiz, was von den kriegführenden Parteien anerkannt wird. Zur Behauptung ihrer Unabhängigkeit und Neutralität mobilisiert die Schweiz ihre Armee.



General Guisans Vereidigung vor der Bundesversammlung am 30. August 1939

Die Schweiz nach 1945

«Neutralität und Solidarität»: Bundesrat Max Petitpierre prägt das Leitmotiv der schweizerischen Ausenbeziehungen in der Nachkriegszeit. Er verschafft dadurch der Neutralität wieder verstärkte Anerkennung.

Missionen im Ausland

1953

1953 werden Schweizer Beobachter mit Zustimmung aller Parteien an die Waffenstillstandslinie nach Korea entsandt. Dies ist praktisch der Beginn der aktiven Neutralität. Bis heute beteiligt sich die Schweiz im Ausland an verschiedensten friedensfördernden Missionen.

KSZE-Schlussakte

1975

Dank ihrem anerkannten diplomatischen Engagement und ihrer konsequenten Haltung erreicht die Schweiz, dass in der KSZE-Schlussakte von Helsinki das Recht der Staaten auf Neutralität ausdrücklich anerkannt wird. Die KSZE wandelt sich 1995 zur OSZE, die sich – auch mit Hilfe der Schweiz – an friedensfördernden Massnahmen beteiligt.

Volksabstimmung zum UNO-Beitritt

1986

In seiner Botschaft zum UNO-Beitritt führt der Bundesrat aus, dass der Beitritt «nur in Betracht kommt, wenn die Schweiz ihre bisherige dauernde Neutralität beibehalten kann».

Der Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur UNO hält fest, dass der Bundesrat im Falle eines UNO-Beitritts eine «feierliche Erklärung abgibt, in der er ausdrücklich bekräftigt, dass die Schweiz ihre dauernde und bewaffnete Neutralität beibehält».

1986 lehnt das Schweizer Volk den Beitritt zur UNO mit über 75% Nein-Stimmen ab.

Wirtschaftssanktionen

1990

Der UNO-Sicherheitsrat ergreift nach dem irakischen Überfall auf Kuwait Sanktionen gegen den Irak. Der Bundesrat erklärt den autonomen Nachvollzug von Wirtschaftssanktionen mit der Neutralität für vereinbar. Damit ist erneut eine differenzielle Neutralität analog jener der 20er-Jahre hergestellt, wenngleich dieser Name nicht mehr verwendet wird. An militärischen Sanktionen beteiligt sich die Schweiz jedoch nicht. In der Folge trägt die Schweiz aber weitere Sanktionen (z.B. gegen Libyen, Haiti oder Jugoslawien) mit.



Golfkrieg 1990/1991

Neutralitätsbericht

1993

Im Neutralitätsbericht von 1993 hält der Bundesrat fest, wie er die Neutralität unter den veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen handhaben will. Dem Bericht zufolge vermag die Neutralität allein unser Land nicht gegen neue Gefahren wie Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Umweltzerstörung zu schützen. Es gilt deshalb, die internationale Kooperation in der Aussen- und Sicherheitspolitik auszubauen, ohne dadurch die Neutralität zu schwächen. Die Schweiz «wird ihre Neutralität in einer Weise handhaben, die es ihr ermöglicht, die notwendigen militärischen Vorkehrungen zu ihrer eigenen Verteidigung auch gegenüber neuen Bedrohungsformen zu treffen; dies könnte je nach Bedrohung auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Abwehrmassnahmen einschliessen». (Seite 89)

Bosnien

1995

Nach dem Jugoslawien-Krieg erlaubt die Schweiz den Transit von Militärpersonen und Material der internationalen Friedenstruppe IFOR / SFOR für Bosnien und Herzegowina. Ihr Einsatz liegt auch im Interesse der Schweiz. Als Beitrag zur internationalen Rechtsordnung ist diese Erlaubnis neutralitätskonform. Sie ist durch ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats sanktioniert.



Schweizer Kampfflugzeug Tiger identifiziert über den Alpen ein amerikanisches Transportflugzeug der IFOR

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

1996

PfP ist eine Initiative der NATO von 1994. Die Schweiz nimmt seit 1996 daran teil. PfP hat zum Ziel, die sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit in Europa zu intensivieren. Die Teilnahme der Schweiz an PfP ist mit der Neutralität vereinbar, da kein NATO-Beitritt gefordert wird und keine Verpflichtung zum militärischen Beistand im Falle von Konflikten entsteht. Im Präsentationsdokument vom 30.10.96 ist darum festgehalten: «Die Schweiz ist der dauernden und bewaffneten Neutralität verpflichtet. Sie hat nicht die Absicht, die Neutralität aufzugeben. Sie will nicht der NATO beitreten.»

GESCHICHTE

Integrationsbericht

1999

Zitat aus dem Integrationsbericht des Bundesrats:
«Die Mitgliedschaft unseres Landes in der Europäischen Union ist mit unserer Neutralität solange vereinbar, als die EU kein militärisches Verteidigungsbündnis darstellt.» (Seite 380)

Sicherheitspolitischer Bericht 2000

1999

In seinem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 stellt der Bundesrat fest:
«Für die Zukunft ist es wichtig, dass sich die Neutralität nicht zum Hindernis für unsere Sicherheit entwickelt. Auch unter kompromissloser Einhaltung des Neutralitätsrechts verfügen wir über einen erheblichen Handlungsspielraum, der mehr als bisher im Sinne einer partizipativen Aussen- und Sicherheitspolitik genutzt werden muss.» (Seite 34)

Kosovo

1999

Während des Kosovo-Krieges lehnt die Schweiz das Begehren der NATO für militärische Überflüge und den Transit militärischer Güter durch ihr Territorium ab. Da die bewaffnete Aktion der NATO ohne UNO-Mandat erfolgt, ist das Neutralitätsrecht anzuwenden. Wie die anderen europäischen Neutralen hält auch die Schweiz die von ihr mitgetragenen nicht-militärischen UNO- und EU-Sanktionen gegen Jugoslawien aufrecht. Diese Sanktionen verstossen nicht gegen das Neutralitätsrecht. Gleichzeitig engagiert sich die Schweiz im Krisengebiet im humanitären Bereich. Im Auftrag des UNHCR und des Katastrophenhilfekorps transportiert die Schweizer Luftwaffe in Albanien Flüchtlinge, Verletzte und Hilfsgüter (Operation ALBA).



Humanitärer Einsatz der Luftwaffe (Operation ALBA) während des Kosovo-Krieges

Nach dem Ende des Krieges wird im Kosovo eine internationale Friedenstruppe (KFOR) stationiert. Diese stützt sich auf ein Mandat der UNO. Die Schweiz erlaubt den Transit militärischer Güter zugunsten der KFOR. Sie beteiligt sich auch mit einem Kontingent freiwilliger Armeeangehöriger (SWISSCOY) an der KFOR.

Aussenpolitischer Bericht

2000

Die modernen Bedrohungen, Gefahren und Risiken erfordern eine verstärkte internationale Zusammenarbeit: «Deshalb bildet *Sicherheit durch Kooperation* das Leitmotiv der neuen schweizerischen Sicherheitspolitik. Vor diesem Hintergrund wird der Bundesrat die bereits im Neutralitätsbericht 1993 dargelegte und im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 bestätigte Strategie weiterverfolgen: Die grundsätzliche Beibehaltung der Neutralität gekoppelt mit der konsequenten Nutzung des Handlungsspielraums sind geeignete Mittel, um einen nützlichen Beitrag für Sicherheit und Frieden in der Welt zu leisten.» (Seite 297)

Teilrevision des Militärgesetzes

2001

Am 1. September tritt die im gleichen Jahr vom Volk beschlossene Teilrevision des Militärgesetzes in Kraft. Das revidierte Militärgesetz regelt die Teilnahme der Schweiz an den friedensunterstützenden Operationen der UNO und der OSZE und schafft die Voraussetzung für die Bewaffnung der schweizerischen Friedenstruppen zum Selbstschutz im Ausland. Das Engagement der Schweiz ist «mit dem Neutralitätsrecht und mit der schweizerischen Neutralitätspolitik vereinbar» (Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des Militärgesetzes, S. 485). Eine Teilnahme der Schweiz an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung schliesst das Militärgesetz hingegen aus.

Anschläge in den USA

2001



New York nach den Anschlägen: Ground Zero

«Errungenschaften und Werte wie Friede, liberale Gesellschaft und Toleranz erleiden durch diesen gigantischen Akt des Hasses einen schweren Rückschlag. Trotzdem sind das Werte, an die wir weiterhin glauben.» Bundespräsident Moritz Leuenbergers Worte gelten dem terroristischen Angriff auf Amerika vom 11. September 2001. Die sicherheitspolitische Einordnung des Geschehens nimmt der Bundesrat in seiner Antwort auf eine nationalrätliche Motion am 13. Februar 2002 vor: Die «Grundlinie der schweizerischen Sicherheitspolitik, Sicherheit durch Kooperation unter voller Beachtung der dauernden und bewaffneten Neutralität, wird durch die Ereignisse (...) in ihrer Richtigkeit bestätigt: Gerade der Terrorismus ist ein Phänomen, das die Staatsgrenzen ignoriert und dem nur in internationaler Zusammenarbeit mit Aussicht auf Erfolg beizukommen ist».

Beitritt der Schweiz zur UNO

2002

Am 3. März stimmen 54,6% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Beitritt der Schweiz zur UNO zu. Dieser erfolgt am 10. September. Die Schweiz ist das erste Land, dessen UNO-Mitgliedschaft vom Volk beschlossen wurde. In ihrer Beitrittserklärung bekräftigt sie: «Die Schweiz ist ein neutraler Staat, dessen Status im Völkerrecht verankert ist.» Sie «bleibt auch als Mitglied der UNO neutral». Die Schweiz ist dabei gehalten, die Wirtschaftssanktionen der UNO mitzutragen und darf die vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen militärischen Sanktionen nicht behindern. Ob und wie weit sie der UNO Mittel und Truppen für entsprechende humanitäre und militärische Operationen zur Verfügung stellen will, steht in ihrem freien Ermessen. Die Schweiz und die UNO verfolgen das gleiche Ziel: Frieden und Sicherheit auf der Welt zu fördern und zu gewährleisten. Es liegt deshalb im Interesse unseres Landes, die UNO mit seiner aktiv und solidarisch gelebten Neutralität zu unterstützen.

Krieg im Irak

2003

Der Krieg, den eine von den USA angeführte Koalition gegen das Regime Saddam Husseins führt, stützt sich nicht auf ein UNO-Mandat. Es gilt daher für die Schweiz das klassische Neutralitätsrecht. Entsprechend verbietet der Bundesrat die Überflüge über Schweizer Territorium. Ausgenommen sind humanitäre und medizinische Evakuationsflüge. Zudem unterstellt er den Export von Kriegsmaterial an die Kriegsparteien einer Bewilligungspflicht. Nach dem Ende des Krieges ist das Neutralitätsrecht nicht mehr anwendbar. Die Massnahmen, die während des Konflikts ergriffen wurden, werden aufgehoben.



Saddam Hussein nach seiner Verhaftung

NEUTRALITÄTSRECHT

Das Neutralitätsrecht ist Teil des Völkerrechts. In den Haager Abkommen von 1907 werden wesentliche Rechte und Pflichten der neutralen Staaten festgehalten.

Auf nationaler Ebene ist die Neutralität als Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit in der Bundesverfassung erwähnt.

Bewaffnete Neutralität und Unabhängigkeit



1647: Erste Sollbestandes-tabelle, in der die Truppenkontingente für den Neutralitätsschutz beziffert werden

Wil 1647 / Münster 1648:

Unter dem Eindruck des Dreissigjährigen Krieges beschliesst die Tagsatzung von Wil die Schaffung eines gemeinsamen Bundesheeres zur Behauptung der Neutralität.

Johann Rudolf Wettstein (Bürgermeister von Basel) erwirkt im westfälischen Münster 1648 die aussenpolitische Anerkennung der Unabhängigkeit der Schweiz.

Neutralität wird international anerkannt



1815: Die Vertreter der Grossmächte ordnen das politische Europa neu

Wien und Paris 1815: Die Neutralität wird völkerrechtlich anerkannt.

Im Vertrag von Paris vom 20. November 1815 anerkennen die europäischen Grossmächte die immerwährende Neutralität der Schweiz und garantieren die Unverletzlichkeit ihres Territoriums.

Bundesverfassung: Neutralität als Mittel



Abbildung der Bundesverfassung von 1848

Bern 1848: Die Neutralität ist kein Staatszweck.

Für die Schöpfer der Bundesverfassung ist die Neutralität ein Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit. Sie wird deshalb nicht in den Zweckartikel der Bundesverfassung von 1848 aufgenommen. Bundesrat und Bundesversammlung müssen aber über die Einhaltung und Respektierung der Neutralität wachen.

Neutralitätsrecht wird festgeschrieben

Den Haag 1907: Haager Abkommen.

In den Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 werden die Rechte und Pflichten der Neutralen im Krieg erstmals schriftlich festgehalten.

Wichtigste Pflichten sind:

- Nichtteilnahme an Kriegen
- Selbstverteidigung
- Gleichbehandlung der Kriegführenden (betrifft Kriegsmaterial-Export)
- Keine Söldner für die Kriegsparteien
- Keine Zurverfügungstellung des Territoriums für die Kriegsparteien

Bedeutendstes Recht ist das Recht auf Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums.

Das Neutralitätsrecht von 1907 gilt immer noch. Heute prägen jedoch stark innerstaatliche Konflikte das Bild. Das Neutralitätsrecht findet auf diese keine Anwendung.



Der russische Zar Nikolaus II. gab den ersten Anstoss zu den Haager Konferenzen

Neue Bundesverfassung

Bern 1999: Neutralität und Verfassungsrevision.

Die Neutralität bleibt von der vom Volk beschlossenen Nachführung der Bundesverfassung unberührt. Wie bis anhin, gehört die Handhabung der Neutralität in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung (Artikel 173 und Artikel 185).



Im Parlament wird die Bundesverfassung nachgeführt

Schweizer Neutralität als Vorbild

Wien 1955: Die Schweiz als Vorbild.

Als Vorbedingung zum Staatsvertrag erklärt sich Österreich bereit, immerwährend eine Neutralität zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.



1955: Die Wiener Bevölkerung jubelt über den Staatsvertrag

NEUTRALITÄTSRECHT

Welches sicherheitspolitische Engagement ist mit dem Neutralitätsrecht vereinbar?
Das Recht gibt dem Neutralen in Friedenszeiten einen grossen Handlungsspielraum. Friedensfördernde Massnahmen sind unbedenklich, die militärische Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern ist möglich.
Die Grenze des rechtlich Zulässigen wird dann überschritten, wenn der Neutrale durch sein Engagement eine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall eingeht.

Sicherheitspolitische Engagements im Überblick

Wirtschaftssanktionen



- Vollzug von Wirtschaftssanktionen, die von der UNO verhängt werden
- Teilnahme an Wirtschaftssanktionen, die von anderen internationalen Akteuren (z.B. EU) verhängt werden

Neutralitätsrechtliche Beurteilung

Mit der Neutralität vereinbar, wenn der UNO-Sicherheitsrat die Sanktionen beschliesst.

Mit der Neutralität vereinbar, da Wirtschaftssanktionen vom Neutralitätsrecht nicht erfasst sind (Ausnahme Kriegsmaterial).

Friedensunterstützung



- Gewährung von Transitrechten für friedensunterstützende Operationen
- Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen
- Teilnahme an friedens erzwingenden Operationen mit militärischen Mitteln

Neutralitätsrechtliche Beurteilung

Mit der Neutralität vereinbar, wenn die Operation aufgrund eines Mandats des UNO-Sicherheitsrats oder mit der Zustimmung der Konfliktparteien erfolgt.

Mit der Neutralität vereinbar, wenn die Operation aufgrund eines Mandats des UNO-Sicherheitsrats oder mit der Zustimmung der Konfliktparteien erfolgt.

Nach dem Neutralitätsbericht des Bundesrats mit der Neutralität vereinbar, wenn die Operation gemäss einem Mandat des UNO-Sicherheitsrats erfolgt und die Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen gegen einen Rechtsbrecher vorgeht. Das Militärgesetz schliesst aber die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung aus.

Zusammenarbeit mit dem Ausland



- Ausbildungszusammenarbeit mit ausländischen Partnern
- Rüstungszusammenarbeit mit ausländischen Partnern

Neutralitätsrechtliche Beurteilung

Mit der Neutralität vereinbar, wenn keine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall entsteht.

Mit der Neutralität vereinbar, wenn keine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall entsteht. Im Kriegsfall verlangt das Neutralitätsrecht eine grundsätzliche Gleichbehandlung der kriegführenden Staaten.

.....

Teilnahme an internationalen Programmen bzw. Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

- Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden / Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat
- Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie OSZE, Europarat
- Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (UNO)

Neutralitätsrechtliche Beurteilung

Mit der Neutralität vereinbar, da die PfP-Teilnahme und die Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat weder einen NATO-Beitritt noch eine Beistandsverpflichtung zur Folge haben.

Mit der Neutralität vereinbar, da keine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall besteht.

Mit der Neutralität vereinbar, da keine Verpflichtung zu neutralitätswidrigem Verhalten eingegangen wird.



- Beitritt zur Europäischen Union (EU)
- Beitritt zur NATO

Mit der Neutralität vereinbar, solange die EU keine für alle Mitglieder bindende gegenseitige militärische Beistandspflicht hat.

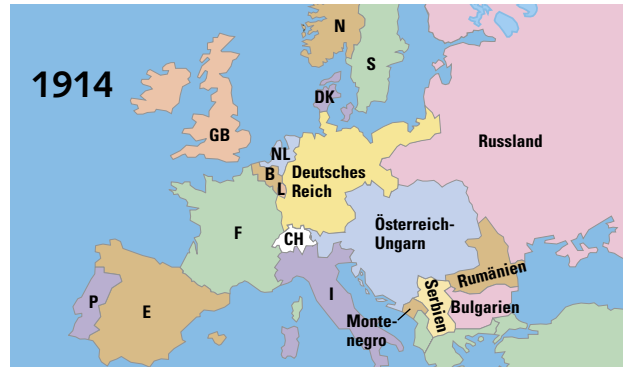
Mit der Neutralität nicht vereinbar, da eine NATO-Mitgliedschaft die Verpflichtung zum Beistand im Kriegsfall einschliesst.

LAGE

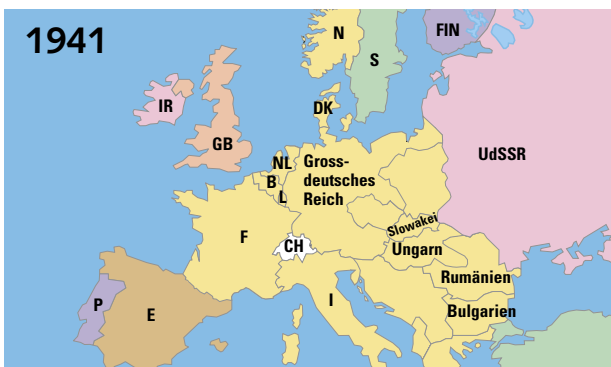
Die Welt ist im Wandel. Unsere Neutralitätspolitik wandelt sich mit ihr. Neue Lagen erfordern neue Antworten. In jeder Epoche kam der Neutralität eine spezifische Bedeutung zu. Wie sich das Kräftefeld um die Schweiz verändert hat, zeigen die untenstehenden Karten.



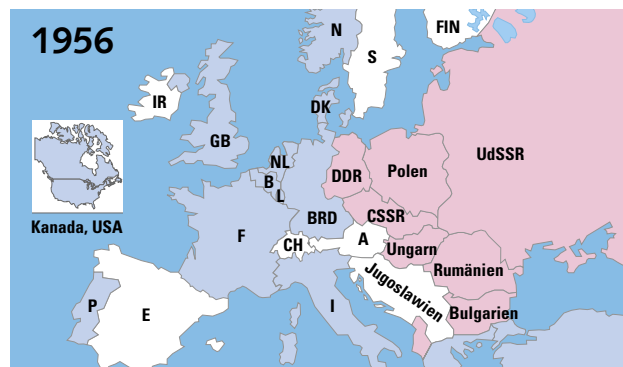
1815: Im Wiener Kongress wird Europa neu geordnet. Die Schweiz liegt mitten im Kräftefeld der Grossmächte. Diese anerkennen ihre immerwährende Neutralität.



1914: Europa am Vorabend des Ersten Weltkrieges. Die Schweiz liegt auf der verlängerten Konfliktlinie zwischen Frankreich und Deutschland.



1941: Europa vor dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion. Die Schweiz ist durch das von Deutschland und Italien dominierte Gebiet umschlossen.



1956: Der Kalte Krieg. Europa ist strategisch die Spannungszone zweier weltanschaulich gegensätzlicher Allianzen: der Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt. Die Schweiz bleibt militärisch der selbstständigen Landesverteidigung treu.

NATO-Staaten
 Warschauer Pakt
 Neutrale, Blockfreie



2004: Europa ungeteilt. EU und NATO sorgen für ein Zusammenwachsen Europas. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewinnen an Boden. Die Schweiz engagiert sich in der Friedensförderung.

NATO-Staaten
 Neutrale, bündnisfreie Staaten
 Übrige

Neutrale und bündnisfreie Staaten in Europa

Neben der Schweiz gelten Irland, Schweden, Finnland und Österreich als neutrale bzw. bündnisfreie Staaten. Die Modelle im Vergleich:

Land	Grunddaten	Charakter der Neutralität	Mitgliedschaften	Mögliche Entwicklung	Teilnahme an internationalen Operationen (Stand Mitte 2004)
 Schweden	Neutral seit 1855; Grund: negative Erfahrungen mit früherer schwedischer Grossmachtpolitik.	Schweden versteht sich als bündnisfrei.	Europäische Union (EU), Pfp-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine baldige NATO-Mitgliedschaft ist nicht zu erwarten.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Kongo, Naher Osten, Afghanistan, Eritrea/Äthiopien).
 Finnland	Neutral seit 1955; Grund: geopolitische Lage.	Seit 1995 versteht sich Finnland als bündnisfrei. Es legt grossen Wert auf seine autonome Verteidigungsfähigkeit.	Europäische Union (EU), Pfp-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine baldige NATO-Mitgliedschaft ist nicht zu erwarten.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Eritrea/Äthiopien, Afghanistan, Naher Osten).
 Österreich	Neutral seit 1955; Grund: Staatsvertrag.	Neutralität nach Schweizer Muster. Seit 2001 als Bündnisfreiheit verstanden.	Europäische Union (EU), Pfp-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine NATO-Mitgliedschaft Österreichs ist mittelfristig denkbar.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Naher Osten, Bosnien-Herzegowina, Zypern).
 Irland	Neutral seit 1938; Grund: Distanz zum Nachbarn.	Die selbstgewählte Neutralität dient auch dazu, sich ein Maximum an Handlungsfreiheit zu erhalten.	Europäische Union (EU), Pfp-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Irland strebt keine NATO-Mitgliedschaft an.	Rund 800 Personen (u.a. Liberia, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Naher Osten, Afghanistan).
 Schweiz	Neutral seit 1516, völkerrechtlich anerkannt seit 1815; Grund: aussenpolitisches Instrument für den Kleinstaat; Zusammenhalt des Landes.	Selbstgewählte, dauernde und bewaffnete Neutralität.	EFTA, Pfp-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Die Schweiz strebt keine NATO-Mitgliedschaft an.	Rund 250 Personen (u.a. Kosovo, Nordkorea/Südkorea, Afghanistan, Georgien, Naher Osten).

LAGE

Wandel der Konflikte im 20. Jahrhundert:

Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde der Krieg als grundsätzlich legitimes Mittel zur Durchsetzung staatlicher Interessen betrachtet. Mit der Gründung des Völkerbundes und der Vereinten Nationen (UNO) wurde er geächtet.

Heute sind viele Konflikte nicht mehr zwischenstaatlicher, sondern innerstaatlicher Natur. Auf diese findet das Neutralitätsrecht keine Anwendung. Allerdings kann sich durch das Entstehen und das Verschwinden von Staaten die Lage laufend ändern. Konflikte werden zudem komplexer und unberechenbarer durch die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure mit extremistischem, terroristischem oder organisiert-kriminellem Hintergrund und durch den Zerfall staatlicher Macht. Oftmals dominieren Formen von asymmetrischer Gewalt.

Die wichtigsten Konfliktsituationen 1995–2003

Die nachstehende Liste zeigt Beispiele von Konfliktsituationen auf der Welt. Die hauptsächlich zwischenstaatlichen Konflikte sind **fett** gekennzeichnet.

Europa

Albanien
Armenien–Aserbeidschan
**Bosnien und Herzegowina–
Ex-Jugoslawien**
Georgien
Grossbritannien (Nordirland)
Kroatien–Serbien
Mazedonien
Moldawien
Russische Föderation
Serbien–NATO (Kosovo)
Spanien (Baskenland)
Türkei
Zypern

Asien

Afghanistan
Bangladesch
China
Indien
Indien–Pakistan
Indonesien
Irak–USA
Israel–Libanon
Israel (Palästina)
Jemen
Kambodscha
Laos
Libanon
Myanmar

Nepal
Nordkorea–Südkorea
Osttimor
Papua-Neuguinea
Philippinen
Salomonen
Sri Lanka
Tadschikistan
Usbekistan

Amerika

Ecuador–Peru
Guatemala
Haiti
Kolumbien
Mexiko
Peru
Venezuela

Afrika

Ägypten
Algerien
Angola
Äthiopien–Eritrea
Burundi
Elfenbeinküste
Guinea-Bissau
Komoren
Kongo (Brazzaville)
DR Kongo
Liberia
Madagaskar
Marokko
Moçambique
Nigeria
Ruanda
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sudan
Tschad
Uganda
Zentralafrika



Organisationen zur Konfliktlösung

Weltweit wurden seit dem Zweiten Weltkrieg verschiedene Organisationen und Zusammenarbeitsforen aufgebaut, die dazu beitragen, Konflikte möglichst zu verhindern und den Frieden zu sichern. Auch die neutralen Staaten sind zum Teil in diesen Organisationen vertreten und bemühen sich aktiv um Konfliktlösungen.

UNO

Die UNO ist die universelle Vereinigung von Staaten zur Sicherung des Weltfriedens.

Der UNO-Sicherheitsrat ist hauptverantwortlich für die Wahrung von Frieden und Sicherheit. Gestützt auf die UNO-Charta beschliesst er Massnahmen zur Konfliktbewältigung. Dazu gehören Massnahmen, die mit Zustimmung der Konfliktparteien erfolgen, aber auch wirtschaftliche und militärische Zwangsmassnahmen.

OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bemüht sich, vor allem durch Präventivdiplomatie, Sicherheit und Frieden, Menschenrechte und Demokratie sowie die Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Sie ist die einzige Organisation, der alle europäischen Länder angehören. Den Frieden fördert die OSZE insbesondere mit Missionen in Krisengebieten und mit der Durchführung und Überwachung von Wahlen.

NATO

Das Verteidigungsbündnis umfasst 26 europäische und nordamerikanische Staaten. Die NATO behält ihre ursprüngliche Kernaufgabe, die Mitgliedstaaten gegen militärische Angriffe zu verteidigen. Sie ist auch bereit, ausserhalb des Bündnisgebiets den Frieden mit militärischen Mitteln zu erhalten oder zu erzwingen.



Sitzung des UNO-Sicherheitsrats

PfP / EAPC

Um verstärkt auch mit Ländern, die der NATO nicht angehören, die Zusammenarbeit zugunsten des Friedens zu fördern, hat die NATO 1994 die Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace; PfP) lanciert. Neben den 26 NATO-Mitgliedstaaten beteiligen sich weitere 20 europäische Staaten (inklusive die Schweiz) daran. Sie sind alle Mitglieder des 1997 gegründeten Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC), der als sicherheitspolitisches Forum dient.

EU

Die Europäische Union (EU) wurde als Wirtschaftsorganisation gegründet, trug aber entscheidend dazu bei, die Verständigung und den Frieden ihrer 25 Mitgliedstaaten zu sichern. Die EU verfolgt eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik.

Europarat

Der Europarat ist eine Organisation von 45 europäischen Staaten, zu welchen auch die Schweiz zählt. Seine Hauptaufgaben: Schutz der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie.

NEUTRALITÄTSPOLITIK

Politische Feinmechanik ist gefragt:

Der Bundesrat setzt das Neutralitätsrecht und neutralitätspolitische Erwägungen in Entscheide um. Die Entscheidungsfindung erfordert immer eine aktuelle Lagebeurteilung. Vier Fallbeispiele sollen in knappster Form veranschaulichen, welche Erwägungen zu welchen Entscheiden geführt haben.

Zweiter Weltkrieg

Der bisher grösste Krieg auf der Erde erfasst von 1939 an zwei, von 1940 an alle Nachbarn der Schweiz (mit Ausnahme Liechtensteins). Die heute bekannten Operationspläne Deutschlands sahen die Eroberung der Schweiz vor.

Erwägungen

Lage / Umfeld

Die Schweiz steht im Spannungsfeld, gleichzeitig die militärische Selbstverteidigung vorzubereiten und das wirtschaftliche Überleben zu sichern. Zwischen 1940 und 1944 ist das Land durch die von der Achse Berlin–Rom dominierten Gebiete umschlossen.

Neutralitätsrecht

Der Neutrale hat das Recht auf Unverletzlichkeit seines Territoriums, und er hat gleichzeitig die Pflicht, die Integrität seines Territoriums sicherzustellen.

Geschichte

Die Schweiz erklärt 1939 in aller Form ihre Neutralität gemäss den Haager Abkommen. Diese erklärte Neutralität wird von den Kriegführenden weitgehend respektiert.

Tradition

Die Neutralität erscheint der bestimmenden Generation von 1939 als kohärente Fortsetzung der Politik während des Ersten Weltkrieges und des Deutsch-Französischen Krieges von 1870/71.

Entscheide

Angewandte Neutralitätspolitik

Um die Neutralität glaubwürdig zu handhaben, mobilisiert die Schweiz in Spitzenzeiten 450 000 Frauen und Männer zur Landesverteidigung. So wird ein hoher Eintrittspreis manifestiert. Damit und mit wirtschaftlichen Konzessionen an die Achsenmächte kann die Unabhängigkeit behauptet werden. Im Rückblick hätte die Flüchtlingspolitik der Schweiz grosszügiger sein müssen.

Golfkrieg 1991

1990 überfällt der Irak Kuwait. Der UNO-Sicherheitsrat verhängt Wirtschaftssanktionen und ermächtigt eine internationale Koalition unter der Führung der USA zu militärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak. Zuerst wird der Schutz Saudi-Arabiens aufgebaut und 1991 Kuwait befreit.

Erwägungen

Lage / Umfeld

Die Schweiz wird aufgefordert, sich an den Wirtschaftssanktionen der UNO gegen den Irak zu beteiligen. Zudem wird der Wunsch nach Überflugsrechten zugunsten der von den USA angeführten Koalition angebracht.

Neutralitätsrecht

Der Beteiligung an Wirtschaftssanktionen steht aus neutralitätsrechtlicher Sicht nichts im Wege. Gleiches gilt zumindest für Überflugsrechte zu humanitären Zwecken. Der Bundesrat ordnet gleichzeitig eine vertiefte Überprüfung der Vereinbarkeit des Neutralitätsrechtes mit den militärischen UNO-Sanktionen an.

Geschichte

In den 20er-Jahren hatte die Schweiz bereits die «differenzielle Neutralität» angewandt. Sie hatte sich damals zwar an Wirtschaftssanktionen, nicht aber an weiteren Massnahmen des Völkerbundes beteiligt.

Tradition

Traditionellerweise setzt sich die Schweiz für die Stärkung des Völkerrechts und für Sicherheit und Frieden ein.

Entscheide

Angewandte Neutralitätspolitik

Die Schweiz beteiligt sich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Überflugsrechte für Kampfformationen werden keine erteilt. Hingegen wird der Koalition ermöglicht, die Schweiz für humanitäre Einsätze zu überfliegen.



Krieg im Kosovo 1999

Im Frühjahr 1999 eskaliert der Konflikt zwischen Serben und Albanern im Kosovo. Hunderttausende werden vertrieben, in erster Linie Kosovo-Albaner. Es kommt zu Massakern. Die NATO greift ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats in den Konflikt ein, um ein Ende der Menschenrechtsverletzungen zu erzwingen. Ende Mai wird eine politische Einigung erzielt. Kosovo bleibt formal Teil Jugoslawiens. Die Flüchtlinge kehren zurück. Im Kosovo wird unter dem Mandat der UNO die internationale Friedenstruppe KFOR stationiert.



Erwägungen

Lage / Umfeld

Für die Schweiz sind die Menschenrechtsverletzungen im Kosovo nicht akzeptabel. Sie muss auch damit rechnen, zum Hauptzielland für Flüchtlinge zu werden. Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, dass im Kosovo menschenwürdige Zustände herrschen und die Flüchtlinge wieder zurückkehren können.

Neutralitätsrecht

Die Gewährung von Transitrechten für den Kampfeinsatz kommt nicht in Frage, weil der NATO dafür ein ausdrückliches UNO-Mandat fehlt. Einer Beteiligung der Schweiz an humanitären Aktionen und an internationalen Wirtschaftssanktionen steht aber nichts im Wege. Nach dem Krieg können Transitrechte gewährt werden, weil der Einsatz der Friedenstruppe KFOR auf einem Mandat der UNO basiert und mit Zustimmung Jugoslawiens erfolgt. Deshalb ist auch die schweizerische Beteiligung an der KFOR mit der Neutralität vereinbar.

Geschichte

Das Engagement der Schweiz in und um den Kosovo liegt auf der Linie der bisherigen Politik. Die Schweiz erfüllt ihre Neutralitätspflichten und nützt die Handlungsspielräume für eine aktiv gelebte Solidarität.

Tradition

Die Neutralität hat die Schweiz nie daran gehindert, sich mit Nachdruck für die Respektierung der Menschenrechte einzusetzen.



Entscheidung

Angewandte Neutralitätspolitik

Die Schweiz beteiligt sich an der humanitären Initiative «FOCUS» in Jugoslawien und leistet humanitäre Unterstützung für die Flüchtlinge in Albanien («ALBA») und Mazedonien. Der Bundesrat verweigert der NATO Transitrechte für den Kampfeinsatz. Er hält die nichtmilitärischen Sanktionen gegen Jugoslawien aufrecht. Nachdem ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats vorliegt, beteiligt sich die Schweiz an der KFOR und gewährt Transitrechte.

Krieg im Irak 2003

Eine von den USA angeführte Koalition greift im März 2003 den Irak an. Der amerikanische Präsident George W. Bush erklärt am 19. März 2003: «Das Volk der Vereinigten Staaten von Amerika und unsere Freunde und Alliierten wollen sich nicht einem Unrechts-Regime ausliefern, das den Frieden mit Massenvernichtungswaffen bedroht.» Als weitere Begründungen werden angeführt, das irakische Regime unterstütze den Terrorismus und ein freier Irak fördere die Demokratie im Mittleren und Nahen Osten. Die Koalition besetzt das Land und nimmt Saddam Hussein gefangen; die Lage bleibt instabil und ist von Gewalt geprägt.



Erwägungen

Lage / Umfeld

Bundespräsident Pascal Couchepin stellt am 20. März 2003 vor der Vereinigten Bundesversammlung fest: «Niemand kann bestreiten, dass die irakische Führung an diesem Krieg in ihrem Land schwere Schuld trifft.» Damit bezieht er sich u.a. auf die wiederholten, schweren Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen des irakischen Regimes.

Neutralitätsrecht

Die von den USA angeführte Koalition greift den Irak ohne UNO-Mandat an. Damit gibt es für die Schweiz nur den Weg der konsequent gehandhabten Neutralität. Dass aber Neutralität und Solidarität zusammengehören, macht der Bundespräsident ebenfalls deutlich: «Wenn bewaffnete Konflikte zwischen Staaten drohen oder ausbrechen, ist es nicht Aufgabe der Schweiz, sich daran zu beteiligen. Aus ihrem Selbstverständnis heraus muss die Schweiz alles vorkehren, um den Ausbruch des Konflikts zu verhindern, die Opfer zu schützen, zur Wiederherstellung des Friedens beizutragen und die Ursachen der Gewalt zu bekämpfen.»

Geschichte

Die starke Betonung der UNO als Quelle völkerrechtlicher Legitimität entspricht der seit der Korea-Mission ab 1953 entwickelten, in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts und mit dem UNO-Beitritt der Schweiz konsolidierten amtlichen Denkweise.

Tradition

Neutralität bedeutet keineswegs Verzicht auf das freie Wort. So unterstreicht der Bundespräsident die Brutalität des Regimes von Saddam Hussein deutlich: «1988 hat er einen Aufstand kurdischer Mitbürgerinnen und Mitbürger niedergeschlagen und Tausende von ihnen vergast.»



Entscheidung

Angewandte Neutralitätspolitik

Die Schweiz ruft umgehend die *Humanitarian Issues Group Iraq* ins Leben, um ein internationales Forum für humanitäre Fragen anzubieten. Sie erteilt nur Überflugsbewilligungen für humanitäre und medizinische Evakuationsflüge. Ausserdem unterstellt sie die Rüstungsexporte in die Krieg führenden Staaten dem Neutralitätsrecht (s. Seite 11).

NEUTRALITÄT: ZUSAMMENFASSUNG

«Eine faire Neutralität wird, so fürchte ich, für unsere Freunde eine unangenehme Pille sein, jedoch eine notwendige, um uns aus den Schrecken eines Krieges zu halten.»

Thomas Jefferson (1743–1826), dritter Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika

SIEBEN KERNPUNKTE

Instrument

- 1 Die Neutralität ist ein erfolgreiches Instrument der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Sie hat sich in zwei Weltkriegen bewährt.

Sicherheit

- 3 Die Neutralität muss immer wieder in Einklang mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage gebracht werden. Ein Aufgeben der Neutralität käme nur in Frage, wenn der Gewinn einer neuen Sicherheit grösser wäre als der Verlust der alten.

Rückhalt

- 2 Die Neutralität geniesst grossen Rückhalt im Volk. Sie hat über Jahrhunderte zum Zusammenhalt der Eidgenossenschaft wesentlich beigetragen. Die Neutralität ist Teil der Tradition, der Geschichte und des Selbstverständnisses unseres Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger.

Grenzen

- 4 Das Völkerrecht setzt der Neutralitätspolitik klare Grenzen. Der Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis ist nicht möglich.



Handlungsspielräume

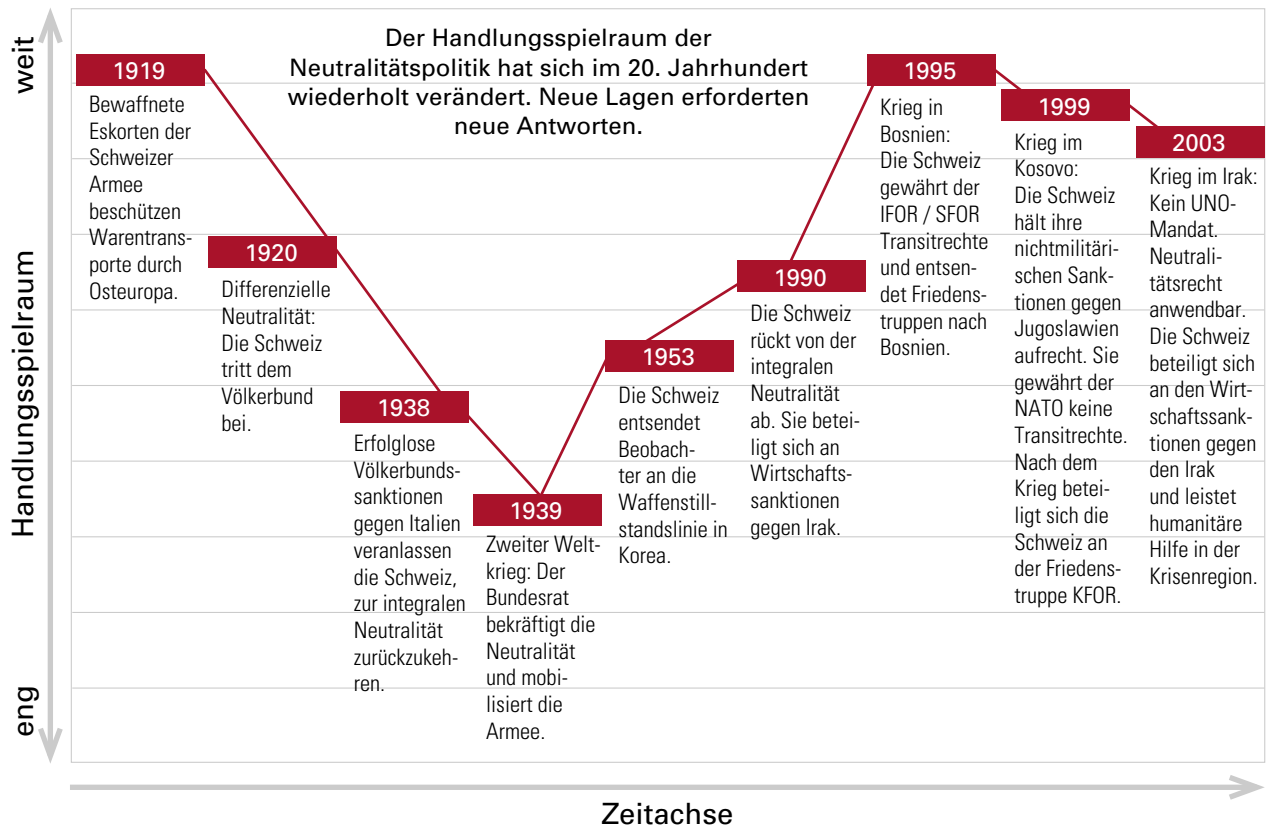
5 Die Neutralität lässt seit vielen Generationen Handlungsspielräume offen. Zum Beispiel seit 1953 für den Einsatz in Korea. Oder für die Beteiligung an internationalen Wirtschaftssanktionen. Oder für die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden. Oder für die Bewaffnung zum Selbstschutz im Ausland. Oder als UNO-Mitglied.

Konsequenz

6 Zu den Konsequenzen der Neutralität gehört der Verzicht auf den vereinbarten Schutz durch ein Bündnis. Andererseits wird dadurch vermieden, dass das Land in fremde Konflikte hineingezogen wird.

Lagegerecht

7 Neutralität wird aktiv, solidarisch und lagegerecht gelebt. So wird sie verstanden und respektiert.





Impressum

Herausgeber: Kommunikation VBS, Bundeshaus Ost, 3003 Bern
Verfasser: Stefan Aeschmann, Emmanuel Bichet, Christian Catrina, Bozena Huser, Urban Kaufmann, Sonja Margelist, Hansruedi Moser, Marco Oswald, Ruedi Plüss, Markus Rusch, Paul Seger, Jürg Stüssi-Lauterburg, Thomas Suremann, Anton Thalmann, Sylvia Zemp
Technik: Alfred Greminger
Konzept/Layout: Stabsstelle Kommunikationsunterstützung, Schweizerische Bundeskanzlei
Bezugsadresse: Broschüre «Die Neutralität der Schweiz», Bestell-Nr. 95.630 d 10.2004 35000 121885/1
Kostenloser Bezug bei BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern (nur schriftliche Bestellungen möglich)
Internet-Bestellung: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

VBS/4. überarbeitete Auflage



Anregungen, Kritik

Ihre Meinung zur Broschüre «Die Neutralität der Schweiz» interessiert uns.

Setzen Sie sich mit uns in Verbindung:

Kommunikation VBS, Bundeshaus Ost, 3003 Bern

