Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Die Neutralität der Schweiz

Vorwort

«Wenn es die neutrale Schweiz nicht gäbe, müsste man sie erfinden», hat ein Berater John F. Kennedys im Jahr der Kuba-Krise 1962 gesagt. Zum Glück ist dies nicht nötig: Die Schweizer Neutralität besteht seit Jahrhunderten und sie ist international breit anerkannt.

Was bedeutet Neutralität eigentlich? Es gibt unterschiedliche Aspekte. Unser Selbstverständnis als Schweizerinnen und Schweizer ist eng mit der Neutralität verknüpft. Sie ist Teil unserer Identität und unserer Herkunft. So erstaunt es nicht, dass sich in den Jahresstudien «Sicherheit» der ETH Zürich jeweils grosse Mehrheiten der Befragten für die Beibehaltung der Neutralität aussprechen. Historisch kommt der Neutralität eine wichtige Rolle zu, wenn es um die Staatswerdung der Schweiz geht. Sie wurde bereits 1647 in Dokumenten der damaligen Tagsatzung erwähnt. 1815 wurde sie im Wiener Kongress international anerkannt. Und seit der Bundestaatsgründung 1848 bis heute ist sie ein wichtiges Element unserer Sicherheits- und Aussenpolitik.

Die Neutralität hat ebenfalls eine rechtliche Dimension: So ist die dauernde Schweizer Neutralität im Völkerrecht anerkannt. Ebenso enthält das Völkerrecht Regeln dazu, welche Rechte einem Neutralen zustehen und welche Pflichten er hat, wenn andere Staaten Krieg führen. Und schliesslich hat die Neutralität auch eine breitere aussen- und sicherheitspolitische Dimension: Die Schweiz führt eine Neutralitätspolitik, um ihre Glaubwürdigkeit als neutraler Staat zu gewährleisten. Dazu gehört auch die besondere Rolle, die wir international spielen, indem wir vermitteln und bei Spannungen Brückenbauer sind.

Mit dieser gemeinsamen Broschüre des EDA und des VBS legen wir dar, was die Neutralität der Schweiz bedeutet und wie sie umgesetzt wird. Die Schweizer Neutralität muss zwar nicht mehr erfunden werden, aber das Verständnis für ihre Bedeutung und Rolle ist wichtig für unser Land, heute und in Zukunft.

Bundespräsident Ignazio Cassis
Vorsteher Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten

Inhaltsverzeichnis

Was bedeutet «Neutralität» 4
Neutralitätsrecht 4
Neutralitätspolitik 5

Die Neutralität der Schweiz 6
Merkmale der Schweizer Neutralität 6
Wann gelangt die Neutralität zur Anwendung? 7

Die Neutralität der Schweiz im historischen Kontext 8

Neutralität in der Praxis 12
Verhältnis der Schweiz zu internationalen Organisationen 12
Neutralität als Chance für die Friedensförderung 14
Neutralität in der Sicherheitspolitik 15

Aktuelle Herausforderungen für die Neutralität 17

Neutralität kurz und knapp 18

Was bedeutet «Neutralität»

Für die Neutralität eines Staates massgebend sind das Neutralitätsrecht, die Neutralitätspolitik sowie Geschichte und Tradition des Landes. Das Neutralitätsrecht legt die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates fest. Die Neutralitätspolitik umfasst alle Massnahmen, die ein neutraler Staat von sich aus ergreift, um die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit seiner dauernden Neutralität zu gewährleisten. Die Umsetzung der Neutralitätspolitik ist entsprechend immer auf das aktuelle internationale Umfeld bezogen.

Neutralität bedeutet Nichteinmischung. Der Begriff «neutral» stammt aus dem Lateinischen und setzt sich aus den beiden Worten «ne» und «uter» zusammen, was «keiner von beiden» bedeutet.

Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht ist in den **Haager Abkommen von 1907** über die Rechte und Pflichten von neutralen Mächten und Personen im Fall des Landkriegs und des Seekriegs festgeschrieben, welche die Schweiz 1910 ratifizierte. Diese sind die einzigen internationalen Abkommen, die das Neutralitätsrecht regeln. Allerdings haben sie sich gewohnheitsrechtlich weiterentwickelt: So gelten heutzutage dieselben Regeln nicht nur für Land- und Seekriege, sondern auch für Luftkriege. Die Haager Abkommen von 1907 sowie das Gewohnheitsrecht sind **in der Schweiz direkt anwendbar.**

Das Neutralitätsrecht ist Teil des Völkerrechts. Da sich das Neutralitätsrecht ausschliesslich auf die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten während bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten bezieht, wird es manchmal auch als Teil des Kriegsvölkerrechts bezeichnet.

Unter Völkerrecht versteht man die Gesamtheit der auf internationaler Ebene geltenden rechtsverbindlichen Regeln. Diese finden sich in völkerrechtlichen Verträgen, im Völkergewohnheitsrecht sowie in den allgemeinen Rechtsprinzipien. In der Schweiz unterliegen völkerrechtliche Verträge der Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte. Gegen internationale Verträge können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das fakultative Referendum ergreifen. Die Einhaltung und Förderung des Völkerrechts ist ein Ziel der Aussenpolitik der Schweiz.

Pflichten eines neutralen Staates

Das Neutralitätsrecht sieht für den neutralen Staat die folgenden Pflichten vor:

- Das Neutralitätsrecht verpflichtet den neutralen Staat, an keinen internationalen bewaffneten Konflikten teilzunehmen. Ebenso darf der Neutrale kriegführende Parteien nicht militärisch begünstigen, weder mit Truppen, Rüstungsgütern, noch dadurch, dass er sein eigenes Territorum zur Verfügung stellen würde.

- Zudem hat der neutrale Staat die Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums sicherzustellen, allerdings nur innerhalb der Grenzen des Zumutbaren: er kann und muss nicht für jeden Angriff gewappnet sein. Zur Gewährleistung der Unverletzlichkeit des Territoriums kann der neutrale Staat mit anderen Staaten zusammenarbeiten – beispielsweise bei der Beschaffung von Rüstungsmaterial oder in der militärischen Ausbildung.

- In Friedenszeiten darf der neutrale Staat gemäss Neutralitätsrecht keine Verpflichtungen eingehen, die im Kriegsfall eine Verletzung seiner Neutralität zur Folge hätten. So kann er beispielsweise keiner Militärallianz wie der Nato beitreten, die eine gegenseitige Beistandspflicht im Kriegsfall vorsieht.

Mit der Unterzeichnung des Nordatlantikvertrags am 4. April 1949 in Washington wurde die North Atlantic Treaty Organisation (Nato) gegründet. Herzstück des Vertrags ist die Beistandspflicht, die in Artikel 5 geregelt ist: Ein bewaffneter Angriff gegen ein Nato-Mitglied wird als Angriff gegen alle Nato-Mitglieder angesehen. Er verpflichtet die Bündnispartner, dem angegriffenen Staat beizustehen und das Recht auf Selbstverteidigung gemeinsam wahrzunehmen.

Rechte eines neutralen Staates

Das Neutralitätsrecht sieht für den neutralen Staat auch Rechte vor:

- Der neutrale Staat besitzt das Recht auf Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums. Den Kriegführenden ist es untersagt, Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen über das Gebiet eines neutralen Staates zu transportieren, sei es zu Land, auf dem Seeweg oder zu Luft.

- Der neutrale Staat hat auch das Recht auf Selbstverteidigung. Er kann eine Verletzung seines Territoriums selber mit Gewalt zurückweisen.

- Zudem schränkt das Neutralitätsrecht den neutralen Staat in seinen diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen nicht ein. So hat dieser das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr, solange dieser nicht militärischen Zwecken dient.

Neutralitätspolitik

Die Neutralitätspolitik ist die Gesamtheit der Massnahmen, die ein Staat über die Einhaltung des Neutralitätsrechts hinaus trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seines Status als Neutraler in der internationalen Gemeinschaft zu erhalten und zu fördern.

Sie hat vorwiegend eine aussen- und sicherheitspolitische Funktion: Sie soll bei der Verwirklichung nationaler Zielsetzungen, insbesondere der Wahrung der völkerrechtlichen Existenz des neutralen Staates, der Gewährleistung der Sicherheit und des Heraushaltens aus bewaffneten Konflikten einen Beitrag leisten.

In der Ausgestaltung der Neutralitätspolitik ist der politische Gestaltungsspielraum des neutralen Landes gross. Die Neutralitätspolitik orientiert sich an der jeweiligen Situation, den Landesinteressen, an der internationalen Lage sowie an Geschichte und Tradition des Landes.

Wie im nächsten Kapitel ausführlich dargestellt, hat die Schweiz die Neutralität nie als starres Statut der Aussen- und Sicherheitspolitik verstanden, sondern setzt sie als flexibles Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt unseres Landes ein. Sie definiert dabei aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall, wie sie sich positioniert.

Die Neutralität der Schweiz

In der **Bundesverfassung** ist die Wahrung der Neutralität als Aufgabe von Bundesrat und Parlament definiert (Art. 173 und 185 BV). Der Bundesrat hat diesbezüglich mehrmals festgehalten, dass er eine weitergehende Verankerung des Kerninhalts der Neutralität in der Bundesverfassung oder in nationalen Gesetzen als nicht zweckmässig erachtet, da dies den sicherheits- und aussenpolitischen Spielraum der Schweiz einschränken würde.

Merkmale der Schweizer Neutralität

→ Die Neutralität der Schweiz ist **selbstgewählt**. Die Schweiz hat vielfach ihren Willen zur Neutralität bekundet (z.B. Beitritt zur UNO), aber nie eine völkerrechtliche Verpflichtung zur dauernden Neutralität übernommen oder anerkannt. Sie wäre deshalb jederzeit berechtigt, ihre Neutralität aufzugeben, wenn sie dies zur Wahrung ihrer Landesinteressen für nötig halten würde.

Ein Staat kann sich entweder ad hoc oder dauernd zur Neutralität verpflichten. So hat er jederzeit die Möglichkeit, sich bezüglich eines international bewaffneten Konfliktes ad hoc oder aber unabhängig eines spezifischen Kontextes dauernd der Neutralität zu verpflichten. Allerdings ist es wichtig, dass die Neutralität eines Staates international anerkannt wird. Sonst kann die Neutralität ihren Zweck der Wahrung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Staates nicht erfüllen.

→ Die schweizerische Neutralität ist **dauernd**. Die Schweiz bleibt in jedem bewaffneten Konflikt zwischen anderen Staaten neutral, wer auch immer die Kriegsparteien sind, wann und wo auch immer ein Krieg ausbricht. Dies im Gegensatz zu einem Staat, der sich in Bezug auf einen bestimmten bewaffneten Konflikt, bis zu dessen Ende als zeitlich befristet neutral erklärt.

→ Die Neutralität der Schweiz ist **bewaffnet.** Die Schweiz verfügt über eine eigene Armee, um ihre Unabhängigkeit und ihre territoriale Integrität zu verteidigen. Die Armee dient auch dazu, neutralitätswidrige Handlungen kriegführender Staaten auf ihrem Gebiet zu verhindern. Die neutrale Schweiz hat nie Zweifel daran gelassen, dass sie bereit ist, ihre Milizarmee wenn nötig zur Selbstverteidigung einzusetzen. Gleichzeitig machte sie aber auch klar, dass sie darauf verzichtet, ihre Interessen mit bewaffneter Gewalt durchzusetzen.

→ Die dauernd bewaffnete Neutralität wurde am Wiener Kongress 1815 in einer Erklärung der europäischen Grossmächte Russland, England, Preussen, Österreich und Frankreich **international anerkannt**.

Am Wiener Kongress 1815 halten die europäischen Grossmächte in der Erklärung vom 20. März fest, dass die «immerwährende» Neutralität der Schweiz im Interesse der europäischen Staaten liege. Sie stellen die völkerrechtliche Anerkennung in Aussicht. Acht Monate später ist es so weit: Im Vertrag von Paris anerkennen die Grossmächte am 20. November 1815 die «immerwährende» Neutralität der Schweiz und garantieren die Unverletzlichkeit des schweizerischen Hoheitsgebiets. Damit wird die Neutralität der Schweiz erstmals völkerrechtlich anerkannt.

Wann gelangt die Neutralität zur Anwendung?

Um die Neutralität besser zu verstehen, ist es wichtig, verschiedene Kontexte unterscheiden zu können.

Wann ist Neutralität anwendbar?

→ Die Neutralität ist nur anwendbar auf Konflikte zwischen Staaten.

→ Die Neutralität ist nur anwendbar auf internationale bewaffnete Konflikte.

Wann ist Neutralität nicht anwendbar?

→ Die Neutralität ist nicht anwendbar, wenn der UNO-Sicherheitsrat, gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta, Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit autorisiert.

→ Die Neutralität ist nicht anwendbar, wenn es zu einem bewaffneten Angriff durch einen anderen Staat kommt. In diesem Fall darf der betroffene neutrale Staat sich mit allen rechtmässigen Mitteln verteidigen, die ihm zur Verfügung stehen. Dazu gehört auch die Kooperation mit anderen Staaten zur gemeinsamen Verteidigung.

→ Die Neutralität ist nicht anwendbar auf innerstaatliche Konflikte oder auf Konflikte zwischen nicht-staatlichen Akteuren. Sie ist nicht anwendbar auf politische Auseinandersetzungen zwischen zwei Staaten.

Was gilt bezüglich der Neutralität ausserdem?

→ Die Neutralität verbietet die militärische Begünstigung von Konfliktparteien. Diplomatische oder wirtschaftliche Beziehungen zu den kriegführenden Staaten können nach eigenem Ermessen des neutralen Staates weiterhin gepflegt werden, sofern sie nicht einer militärischen Unterstützung gleichkommen.

→ Die Neutralität hat keinen Bezug zu Migration und Flüchtlingsbewegungen, die oft Folgen von bewaffneten Konflikten sind, von Umweltzerstörung und Naturkatastrophen. Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sowie Flüchtlings- und Katastrophenhilfe zugunsten der notleidenden Bevölkerung können auch in Ländern geleistet werden, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Dies entspricht der humanitären Tradition der Schweiz.

→ Die Neutralität ist ein Verhalten in einem internationalen bewaffneten Konflikt, nicht eine Haltung gegenüber Sachfragen. Sie ist keine Gesinnungsneutralität. Neutralität bedeutet nicht Unparteilichkeit: Auch ein neutraler Staat hat das Recht zur politischen Stellungnahme und Kooperation und kann sich einsetzen für seine Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

Die Neutralität der Schweiz im historischen Kontext

Neutralitätspolitische Entwicklungen der Schweiz im 20. Jahrhundert

1938–1945

Die zunehmenden weltpolitischen Spannungen veranlassen die Schweiz, wieder von Wirtschaftssanktionen abzusehen und zur integralen Neutralität zurückzukehren. Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges bekräftigt der Bundesrat die Neutralität der Schweiz, was von den kriegführenden Parteien anerkannt wird. Zur Behauptung ihrer Unabhängigkeit und Neutralität mobilisiert die Schweiz ihre Armee. Trotz grossem Druck kann die Schweiz während dem Zweiten Weltkrieg ihre Neutralität aufrechterhalten. Im Handelskrieg zwischen den Kriegführenden muss sie aber Zugeständnisse machen.

Aus dem Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: «Im Zweiten Weltkrieg wurden die Regeln des allgemeinen Neutralitätsrechts weitgehend verletzt. Auch im Fall der Schweiz kam es zu Verstössen gegen das Neutralitätsrecht durch die Kriegführenden. Umgekehrt hielt sich auch die Schweiz nicht immer strikt an ihre neutralitätsrechtlichen Pflichten. Im Interessenkalkül der schweizerischen Verteidigungs-, Aussen- und Wirtschaftspolitik des Zweiten Weltkriegs spielte die Neutralität eine zentrale Rolle. Nach damaliger Selbsteinschätzung von Behörden und Volk trug sie wesentlich dazu bei, das Land aus dem Krieg herauszuhalten. Dabei wurde nicht verkannt, dass die Schweiz vorab dank dem entschlossenen Kampf der Alliierten und einem günstigen Schicksal verschont blieb.»

1919–1938

Nach den traumatischen Erfahrungen des Ersten Weltkriegs soll eine neue Weltordnung entstehen. Es wird die Idee eines «Verbands der Staaten» diskutiert mit dem Ziel, künftige Kriege zu verhindern. Eine Periode aktiver schweizerischer Aussenpolitik beginnt. Die Neutralität der Schweiz wird «zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens» 1919 im Vertrag von Versailles anerkannt. 1920 tritt die Schweiz dem Völkerbund bei. Als neutrales Land ist sie von der Teilnahme an militärischen Sanktionen des Völkerbundes befreit, aber bereit, Wirtschaftssanktionen mitzutragen.

Der Völkerbund war eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Genf. Er entstand als Ergebnis der Pariser Friedenskonferenz nach dem Ersten Weltkrieg und nahm 1920 seine Arbeit auf. Sein Ziel, den Frieden durch schiedsgerichtliche Beilegung internationaler Konflikte, internationale Abrüstung und ein System der kollektiven Sicherheit dauerhaft zu sichern, konnte er nicht erfüllen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vereinten Nationen (UNO) beschlossen seine damals noch 43 Mitglieder, darunter auch die Schweiz, einstimmig, den Völkerbund mit sofortiger Wirkung aufzulösen.

1945–1990

Nach 1945 handhabt die Schweiz unter dem Eindruck der anhaltenden politischen Spannungen zwischen Ost und West im Kalten Krieg ihre Neutralität im Vergleich zu anderen neutralen Staaten sehr strikt und eng. So verzichtet sie unter Hinweis auf ihre Neutralität vorerst auf den Beitritt zu internationalen Organisationen mit politischem Charakter. Erst 1963 tritt sie dem Europarat bei und 1975 unterzeichnet sie in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der heutigen OSZE. In der Schlussakte von Helsinki anerkennen die unterzeichnenden Staaten das Recht auf Neutralität aller Teilnehmer.

Ab 1990

Die epochalen Umwälzungen nach dem Fall der Mauer in Berlin und dem Zusammenbruch der Sowjetunion verändern das aussen- und sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz grundlegend. Einerseits eröffnen sich Möglichkeiten für ein friedliches, vereintes Europa in Freiheit. Es besteht Aussicht auf ein System, das Interessengegensätze auf friedlichem Wege ausgleicht und Rechtsbrecher in die Schranken weist. Anderseits kommen mit dem Zerfall alter Machtverhältnisse bisher unterdrückte oder neue Konflikte und damit neuartige Instabilität zum Vorschein. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat nach dem Ende des Kalten Krieges die Anpassung der Neutralitätspolitik an die neuen Verhältnisse für notwendig, wie er in seinem Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993 schreibt. Dieses Dokument ist bis heute massgebend für die Schweizer Neutralität. Es hat den Grundstein gelegt für das Verständnis, dass Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges am besten durch Kooperation zu erreichen ist und dass eine solche Kooperation in einer mit der Neutralität vereinbaren Weise erfolgen kann.

Bis 1919

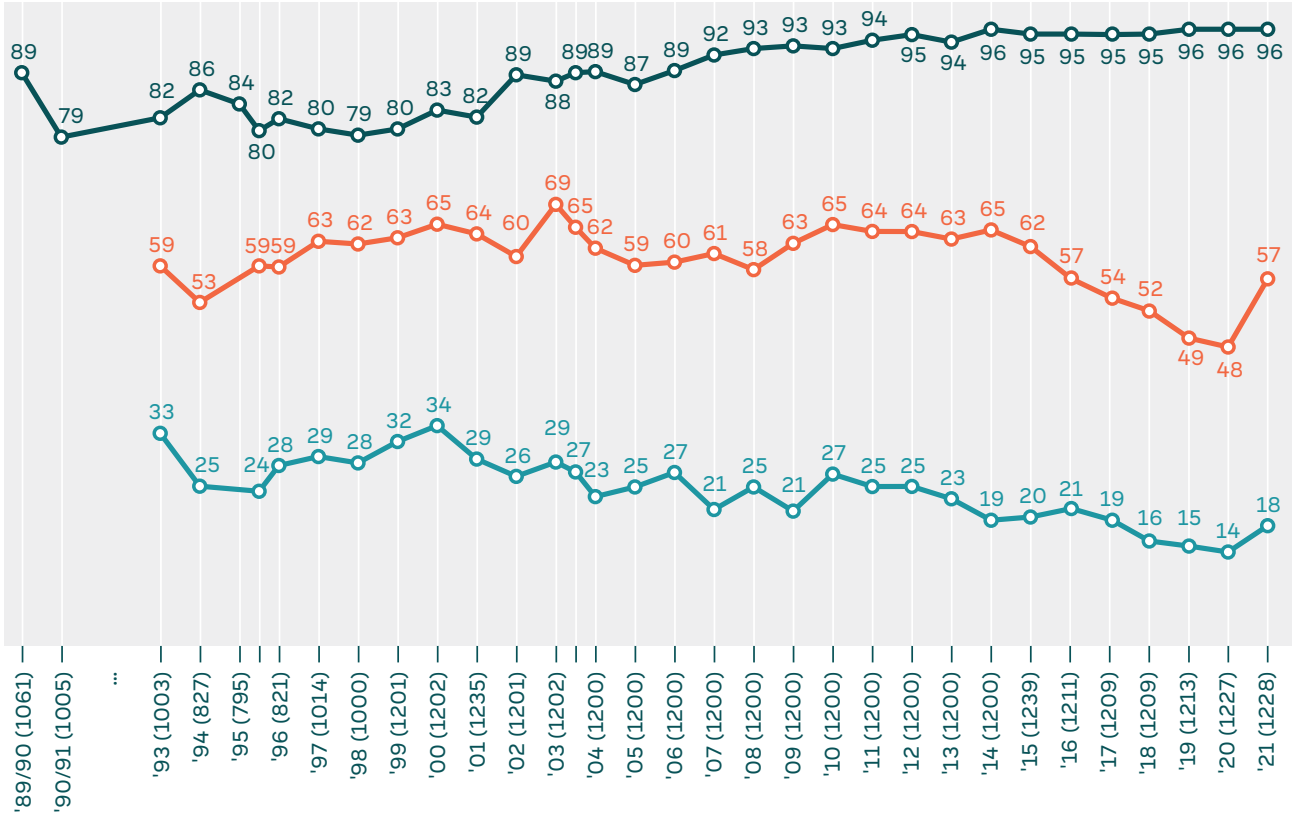
Vor 1900 befindet sich die Schweiz als konfessionell, kulturell und sprachlich heterogenes Gebilde mitten im Spannungsfeld rivalisierender europäischer Grossmächte und von Nationalbewegungen in den Nachbarstaaten. Die Neutralitätspolitik des Stillsitzens und der aussenpolitischen Enthaltsamkeit schützt die Eidgenossenschaft vor Spaltung und Auflösung, da eine Parteinahme gegen aussen zu Zerreissproben entlang der konfessionellen und sprachlich-kulturellen Grenzen geführt hätte. Im ersten Weltkrieg sichert diese Haltung den inneren Zusammenhalt der Schweiz und hat eine wichtige Integrationsfunktion.

Die Neutralität der Schweiz heute

In der Schweiz geniesst die Neutralität eine hohe Akzeptanz. Die Beibehaltung der Neutralität ist unbestritten. Dies zeigt das Beliebtheitsbarometer des Center for Security Studies und der Militärakademie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich:

Verschiedene Einstellungen zur Neutralität

«Wie kann die Schweiz Ihrer Meinung nach am besten ihre Interessen wahren und gleichzeitig zur Sicherheit in der Welt beitragen?»
(«sehr» und «eher» einverstanden in Prozent, gerundet)



- «Die Schweiz sollte ihre Neutralität beibehalten.»
- «Die Schweiz sollte bei politischen Konflikten im Ausland klar Stellung für die eine oder andere Seite beziehen, bei militärischen Konflikten aber neutral bleiben.» (Differenzielle Neutralität)
- «Die Schweiz sollte bei militärischen Konflikten im Ausland klar Stellung für die eine oder andere Seite beziehen.» (de-facto Aufgabe)

Quelle: Jahresstudien «Sicherheit» des Center for Security Studies und der Militärakademie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich

Die Eckpfeiler der Schweizer Neutralitätspolitik

Sicherheitspolitische Kooperationen

Die Neutralität hindert die Schweiz nicht daran, Vorkehrungen zur Abwehr neuer Bedrohungen zu treffen, die sich häufig nur durch internationale Zusammenarbeit bekämpfen lassen, wie beispielsweise im Bereich des grenzüberschreitenden Terrorismus oder Angriffen im digitalen Raum. Dabei geht die Schweiz keine Verpflichtungen ein, mit denen sie riskiert, in einen Konflikt hineingezogen zu werden. Sie bewahrt sich die Freiheit, jederzeit in völliger politischer und militärischer Unabhängigkeit über Massnahmen zu entscheiden, die sie für nötig hält. Erwähnt seien die Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden (seit 1996) und das Entsenden von Schweizer Armeeangehörigen im Rahmen internationaler Friedensmissionen unter UNO-Mandat wie in Bosnien und Herzegowina (seit 1996) und im Kosovo (seit 1999).

Friedensförderung

Gestützt auf ihre lange Tradition der Guten Dienste und der humanitären Hilfe gibt die Schweiz ihrer Neutralität eine friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung. Sie stellt ihre Aussenpolitik und ihre Neutralität in den Dienst von internationaler Sicherheit, Frieden und Solidarität. Die Neutralität dient dazu, den Frieden in Europa und der Welt mitzugestalten und den Kontakt zu den Gesprächspartnern zu erleichtern. Die Schweiz ist Mitglied in verschiedenen internationalen Organisationen wie der UNO und der OSZE. Diese Mitgliedschaften sind mit ihrer Neutralität vereinbar.

Freie politische Stellungnahme

Die Schweizer Neutralität beeinträchtigt weder das Recht zur freien politischen Stellungnahme in internationalen Gremien (wie z.B. in der UNO) noch zum aktiven Einsatz für die Achtung und Förderung der Schweizer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

Schweizer Identitätsmerkmal

Auch wenn es heute nicht mehr der Neutralität bedarf, um die Willensnation Schweiz entlang den konfessionellen, kulturellen und sprachlichen Trennlinien zusammenzuhalten, ist die Neutralität ein wichtiger Teil von Tradition, Geschichte und Selbstverständnis der Schweiz und ihrer Bürgerinnen und Bürger geblieben. Die Neutralität geniesst bei der Schweizer Stimmbevölkerung unabhängig vom Geschlecht und über alle Altersgruppen, sämtliche Bildungsniveaus, alle Sprachregionen sowie über das gesamte politische Spektrum grossen Rückhalt.

Neutralität in der Praxis

Verhältnis der Schweiz zu internationalen Organisationen

Die Schweiz ist heute Mitglied verschiedener internationaler Organisationen, die sich für Frieden und Sicherheit sowie die Respektierung der Menschenrechte, der Rechtstaatlichkeit und der Demokratie in Europa und in der Welt einsetzen. Die Mitgliedschaft in solchen internationalen Organisationen ist mit der Neutralität vereinbar, sofern es sich nicht um Militärbündnisse handelt und die Schweiz dadurch nicht zum Beistand in einem internationalen bewaffneten Konflikt verpflichtet ist.

Organisation der Vereinten Nationen UNO

Die Schweiz ist seit September 2002 Mitgliedstaat der UNO. Die Schweiz ist das einzige Land, das aufgrund einer Volksabstimmung der UNO beigetreten ist. Die Stimmberechtigten stimmen dem UNO-Beitritt am 3. März 2002 mit 54,6 Prozent zu. In der Schweizer Beitrittserklärung heisst es: «Die Schweiz ist ein neutraler Staat, dessen Status im Völkerrecht verankert ist.» Sie «bleibt auch als Mitglied der UNO neutral».

Die aussenpolitischen Zielvorgaben der Schweiz decken sich weitgehend mit denjenigen der UNO: Frieden und Sicherheit weltweit, souveräne Gleichheit aller Staaten und Verzicht auf Gewalt in den internationalen Beziehungen. Die Schweiz betreibt eine sachorientierte Politik. Die daraus resultierende Glaubwürdigkeit erlaubt es ihr im multilateralen Umfeld, wenn immer möglich Blockaden zu überwinden und Vorhaben gemeinsam mit Gleichgesinnten umzusetzen. So hat die Schweiz an der Schaffung des UNO-Menschenrechtsrats in Genf mitgewirkt und setzt sich ein für eine starke, funktionsfähige und effiziente UNO – insbesondere für mehr Transparenz und verbesserte Arbeitsmethoden im UNO-Sicherheitsrat.

Der UNO-Sicherheitsrat kann Sanktionen gegen ein Mitglied verhängen; diese sind für alle Mitglieder bindend. Gemäss Lehre und ständiger Praxis ist diese Bindungswirkung auch für neutrale Staaten mit der Neutralität vereinbar, da der Sicherheitsrat im Auftrag der Staatengemeinschaft tätig wird, um Weltfrieden und internationale Sicherheit wiederherzustellen. Deshalb findet auch das Neutralitätsrecht keine Anwendung, wenn der Sicherheitsrat zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit handelt. Der Bundesrat setzte die Sanktionen des Sicherheitsrats denn auch bereits vor dem UNO-Beitritt der Schweiz ab 1990 freiwillig und autonom um.

Gemäss Militärgesetz können Schweizer Armeeangehörige im Rahmen eines UNO-Friedensförderungseinsatzes zu ihrer eigenen Sicherheit und zur Auftragserfüllung bewaffnet werden. Eine Beteiligung an friedenserzwingenden Operationen dagegen ist der Schweiz gemäss Militärgesetz verboten.

Im 2011 hat die Schweiz ihre Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat für 2023/24 eingereicht. In seinem Bericht von 2015 zur Kandidatur legt der Bundesrat dar, dass ein Sicherheitsratsmandat mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik der Schweiz vereinbar ist. Ein Einsitz im Sicherheitsrat würde der Schweiz besondere Möglichkeiten eröffnen, um auf der Basis ihrer eigenständigen Aussenpolitik zu Frieden und Sicherheit weltweit beizutragen. Andere neutrale oder bündnisfreie Staaten wie Österreich, Schweden, Finnland und Irland waren schon wiederholt Mitglied des Sicherheitsrats.

www.eda.admin.ch/uno und www.un.org

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE

Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern der OSZE. Mit 57 Teilnehmerstaaten in Nordamerika, Europa und Asien ist die OSZE die weltweit grösste regionale Sicherheitsorganisation.

Die OSZE will mittels Dialog Differenzen überwinden, Vertrauen aufbauen und gemeinsam handeln. Im Vordergrund stehen Themen wie Rüstungskontrolle, Terrorismusbekämpfung und Demokratisierung. Als neutraler Staat und Nichtmitglied von Nato und EU ist die Schweiz gut positioniert, um in Konflikten zu vermitteln. 1996 und 2014 hatte die Schweiz den Vorsitz der OSZE inne. Während ihres zweiten Vorsitzjahres 2014 engagierte sie sich als Vermittlerin im Ukrainekonflikt: Die OSZE einigte sich auf eine Beobachtungsmission. Die Schweiz stellt der OSZE auch sonst regelmässig Expertinnen und Experten zur Verfügung, etwa für Wahlbeobachtungen und Polizeiarbeit.

www.osce.org

Europäische Union EU

Für die Schweiz ist die EU eine zentrale Partnerin, auch im Bereich der Friedensförderung und Sicherheitspolitik. Die Schweiz entscheidet von Fall zu Fall und nach eingehender Prüfung, wo sie im Sicherheitsbereich mit der EU zusammenarbeiten will. Ebenso entscheidet sie gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung, ob und wie sie sich an Wirtschaftssanktionen der EU anschliessen will. Sie berücksichtigt dabei das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik sowie aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Aspekte. In der grossen Mehrheit der Fälle trägt die Schweiz die Sanktionen der EU mit. Mit Expertinnen und Experten sowie Armeeangehörigen beteiligt sie sich zudem an Friedensmissionen wie der EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina oder der Rechtsstaatsmission EULEX im Kosovo.

www.eda.admin.ch/europa und www.europa.eu

Nordatlantisches Militärbündnis (Nato)/Partnerschaft für den Frieden

Eine Nato-Mitgliedschaft kommt für die Schweiz nicht in Frage. Die Nato ist ein Verteidigungsbündnis, in deren Nordatlantikvertrag die Beistandspflicht im Kriegsfall von allen Mitgliedern verlangt wird: Für den Fall des bewaffneten Angriffs sind die Mitgliedstaaten zur so genannten kollektiven Selbstverteidigung verpflichtet. Als neutrales Land, welches keine Kriegspartei in einem internationalen Konflikt begünstigen darf, kann die Schweiz der Nato nicht angehören.

Die Schweiz nimmt seit 1996 jedoch an der Partnerschaft für den Frieden teil. Diese wurde von den Staats- und Regierungschefs der Nato 1994 ins Leben gerufen, um die Stabilität im euro-atlantischen Raum durch eine Zusammenarbeit mit den ehemaligen Mitgliedern des Warschauer Pakts sowie mit neutralen Staaten über die alten Trennlinien hinweg zu fördern. Diese Teilnahme ist mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik der Schweiz kompatibel: Die Schweiz hat vor Beginn ihrer Teilnahme explizit festgehalten, dass sie neutral ist und bleibt.

Für die Schweiz ist die Partnerschaft für den Frieden Teil ihres Engagements für Frieden und Sicherheit. Es ist eine Möglichkeit, mit der Nato und anderen Partnerstaaten punktuell und nach eigenen Interessen sicherheitspolitisch zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit erfolgt auf freiwilliger Basis und wird von den jeweiligen Partnern selbst bestimmt.

www.nato.int

Neutralität als Chance für die Friedensförderung

Einerseits führt die Neutralität dazu, dass sich die Schweiz nicht an internationalen Konflikten beteiligt; andererseits hilft sie der Schweiz bei der Umsetzung ihrer aussen- und sicherheitspolitischen Prioritäten – insbesondere bei ihrem Engagement für Frieden und Sicherheit. Dank ihrer Neutralität, ihrer humanitären Tradition, ihrer Erfahrung und Expertise hat die Schweiz in der Friedensförderung hohe Glaubwürdigkeit.

BV, Artikel 54, Absatz 2: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

Die Neutralität und der Umstand, dass die Schweiz keine koloniale Vergangenheit hat, keinem Machtblock angehört und keine versteckte Agenda verfolgt, erleichtern ihr den Kontakt zu den unterschiedlichsten Gesprächspartnern und ermöglichen ihr, eine konstruktive Rolle zu spielen.

Gute Dienste

In den letzten fünfzehn Jahren entwickelte die Schweiz ein breites Instrumentarium zur Förderung von Frieden und Sicherheit:

- Zu den Guten Diensten gehören die **Wahrung fremder Interessen** (Schutzmachtmandate). Dabei übernimmt die Schweiz als Schutzmacht einen Teil der konsularischen und/oder diplomatischen Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen ganz oder teilweise abbrechen. Dank der Schutzmacht können diese Staaten in der Folge immer noch minimale Beziehungen aufrechterhalten, und die Schutzmacht gewährt Staatsangehörigen im jeweils anderen Staat konsularischen Schutz.

- Im Bereich der **Fazilitation und Mediation** verfügt die Schweiz über einen «Werkzeugkasten», der weltweit anerkannt und nachgefragt ist und auch für die Friedensförderung gewinnbringend zum Einsatz kommt. Die unparteiische Schweiz kann Brücken bauen, wo andere blockiert sind, mit vielfältigen Partnern zusammenarbeiten und eigene Initiativen entwickeln.

- Als Gastgeberin internationaler Friedenskonferenzen und -verhandlungen festigt die Schweiz auch ihre **Rolle als Gaststaat.** Diese gründet auf der humanitären Tradition und der Geschichte der Guten Dienste der Schweiz. Insbesondere mit der Ausstrahlung des **Internationalen Genf,** das Sitz zahlreicher internationaler Organisationen ist, prägt diese Rolle das Bild der Schweiz in der Welt mit.

Teilnahme an Friedensmissionen

Im Rahmen der Friedensförderung beteiligt sich die Schweiz an zivilen und militärischen Friedensmissionen:

- Die Schweiz stellt jährlich rund 200 zivile Expertinnen und Experten zur Verfügung, die an den Zentralen internationaler Organisationen (UNO, OSZE und EU) sowie in deren Friedensmissionen in Krisengebieten oder an Wahlbeobachtungen teilnehmen.

- Die Schweiz nimmt auch an militärischen Einsätzen zur Friedensförderung teil. Diese können gemäss dem Schweizer Militärgesetz auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates angeordnet werden. Sie müssen den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und damit auch der Neutralität entsprechen. Eine Beteiligung mit Schweizer Armeeangehörigen an Kampfhandlungen ist ausgeschlosssen. Die Teilnahme an Friedensförderungseinsätzen erfolgt hingegen freiwillig.

Swisscoy: Seit 1999 beteiligt sich die Schweizer Armee an der multinationalen KFOR-Mission zur Förderung von Sicherheit und Stabilität im Kosovo. Im Mittelpunkt stehen die Lagebeobachtung und das Verfolgen der sicherheitspolitischen Entwicklung. Dazu stehen militärische Spezialteams von jeweils rund 10 Personen in regelmässigem Kontakt mit der Bevölkerung und sammeln Informationen zur aktuellen Lage. Die Swisscoy-Angehörigen sind zum Selbstschutz bewaffnet. Die Schweizer Armee setzt auch Transporthelikopter für die KFOR ein.

→ Die Schweiz stellt der UNO seit 1990 Militärbeobachter und -beobachterinnen sowie Verbindungs- und Stabsoffiziere für friedensfördernde Missionen zur Verfügung. Diese sind unbewaffnet, müssen strikt unparteiisch sein und sind in internationalen Teams unterwegs. Zu ihren klassischen Aufgaben gehört das Überwachen eines Waffenstillstandes, die Umsetzung von Friedensabkommen, die Vermittlung zwischen den involvierten Parteien und das Verhindern gefährlicher Ausweitungen von Konflikten.

Neutralität in der Sicherheitspolitik

Internationale bewaffnete Konflikte

Die Schweiz wendet die Neutralität immer dann an, wenn mindestens zwei Staaten sich in einem militärischen Konflikt befinden. So verbietet es die Neutralität der Schweiz, kriegführenden Staaten ihr Territorium und ihren Luftraum für Truppen- oder Waffentransporte zur Verfügung zu stellen oder diese militärisch zu unterstützen. Falls für den betreffenden Konflikt ein Mandat des UNO-Sicherheitsrates vorliegt, schliesst sich die Schweiz den wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Kriegsparteien an und unterstützt je nachdem auch militärische Zwangsmassnahmen. Nach Kriegsende kann sich die Schweiz an friedenssichernden Missionen der UNO beteiligen.

Anwendungsbeispiele:

Kosovo 1999: Aktivierung des Neutralitätsrechts

1999 eskalierte der Konflikt zwischen der serbischen und albanischen Bevölkerung im Kosovo. Hunderttausende wurden vertrieben. Um eine weitere Eskalation zu verhindern, griff die Nato zunächst ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats militärisch ein. Da die Kampfhandlungen der Nato nicht durch ein UNO-Sicherheitsratsmandat autorisiert waren, verweigerte der Bundesrat der Nato Transitrechte für den Kampfeinsatz, hielt aber grösstenteils die nicht-militärischen Sanktionen der Europäischen Union gegen Jugoslawien aufrecht. Die Schweiz leistete zudem humanitäre Hilfe. Seit Erlass des UNO-Mandats am 10. Juni 1999 beteiligt sich die Schweiz mit der SWISSCOY an der internationalen Friedenstruppe im Kosovo und gewährt ihr Transitrechte über Schweizer Territorium bzw. durch ihren Luftraum. Zudem beteiligt sich die Schweiz seit 2008 an der zivilen EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX Kosovo.

Irak 2003: Aktivierung des Neutralitätsrechts

Eine von den USA angeführte Koalition griff im März 2003 den Irak an. Da kein Mandat des UNO-Sicherheitsrats vorlag, wendete die Schweiz das Neutralitätsrecht an. Vor und während des Konflikts durften Militärflugzeuge der Konfliktparteien das Hoheitsgebiet der Schweiz nicht überfliegen. Weiter untersagte der Bundesrat die Ausfuhr von Kriegsmaterial und Dienstleistungen an die am Konflikt beteiligten Staaten. Er bewilligte jedoch Überflüge für humanitäre und medizinische Zwecke. Zudem bot die Schweiz humanitäre Hilfe an und organisierte zwei internationale Konferenzen, um Informationen auszutauschen, Probleme vor Ort zu identifizieren und die Koordination der humanitären Hilfe in Irak zu erleichtern.

Ukraine 2014 und 2022: Aktivierung des Neutralitätsrecht

2014 annektierte Russland die Halbinsel Krim, was eine Völkerrechtsverletzung darstellte. Die Schweiz wandte darauf die Neutralität an. Aufgrund der damaligen Situation erliess sie Massnahmen, damit das Schweizer Staatsgebiet nicht zur Umgehung der internationalen Sanktionen gegen Russland missbraucht wurde. Ende Februar 2022 griff Russland die Ukraine militärisch an. Russland verletzte damit in massiver Weise elementare Völkerrechtsnormen. Die Neutralität blieb auch während der militärischen Intervention anwendbar. Der Bundesrat übernahm die EU-Sanktionen gegen Russland gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung. Dabei berücksichtigte er das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik sowie aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Aspekte.

Export von Kriegsmaterial

Gemäss Neutralitätsrecht muss der neutrale Staat alle Kriegsparteien im Hinblick auf den Export von Rüstungsgütern gleich behandeln. Die Schweiz hat über das Neutralitätsrecht hinaus in ihrer Kriegsmaterialgesetzgebung festgehalten, dass Exporte von Kriegsmaterial nicht bewilligt werden, wenn das Bestimmungsland in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist. Bewilligungen werden nur dann erteilt, wenn die Herstellung, Vermittlung, Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial mit dem Völkerrecht unter Einschluss des Neutralitätsrechts, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik im Einklang ist. Im Gegensatz zur Schweiz weicht bspw. Österreich beim Export von Kriegsmaterial von den neutralitätsrechtlichen Pflichten dann ab, wenn es sich um Massnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU handelt.

Im Ausland erbrachte Sicherheitsdienstleistungen von Privatunternehmen

Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen soll dazu beitragen, die schweizerische Neutralität zu wahren. Das Meldeverfahren für im Ausland erbrachte Sicherheitsdienstleistungen stellt sicher, dass die Erbringung dieser Dienstleistungen nicht im Widerspruch zu der schweizerischen Neutralitätspolitik steht. Dienstleistungen, welche diesem Zweck widersprechen, werden verboten.

Überflugrechte von Flugzeugen fremder Staaten

Ein kriegführender Staat in einem internationalen, bewaffneten Konflikt darf den Luftraum eines neutralen Staates nicht für militärische Zwecke nutzen. Der neutrale Staat darf solche neutralitätswidrigen Handlungen in seinem Luftraum nicht dulden. Ausländische staatliche Flugzeuge oder Helikopter bedürfen deshalb einer Bewilligung (diplomatic clearance), um schweizerisches Hoheitsgebiet zu überfliegen oder in der Schweiz zu landen. Die Behörden erteilen die Bewilligung nur, wenn die Überflüge die Neutralität der Schweiz nicht verletzen.

Militärische Kooperationen

Die Neutralität erlaubt militärische Zusammenarbeit, zum Beispiel in der Ausbildung, der Beschaffung von Rüstungsmaterial oder in internationalen Einsätzen zur Friedensförderung. Die Schweiz hat mit verschiedenen Ländern Abkommen zur militärischen Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit geschlossen und nimmt regelmässig mit Armeeangehörigen an internationalen Übungen teil. Diese Zusammenarbeit hilft die eigenen militärischen Fähigkeiten zur Verteidigung zu entwickeln und zu verbessern. Als neutraler Staat darf die Schweiz aber keine militärische Zusammenarbeit eingehen, aus der für sie Beistandspflichten oder Abhängigkeiten im Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts entstehen könnten.

Aktuelle Herausforderungen für die Neutralität

Die Neutralität hat sich in zwischenstaatlichen, bewaffneten Konflikten als Instrument zum Schutz der Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Schweiz bewährt, und ihre Anwendung beruht in diesen Fällen auf einer klaren Praxis. Doch in den letzten Jahrzehnten haben sich die Krisen und Konflikte stark verändert und finden nur noch selten auf zwischenstaatlicher Ebene statt. Das wirft Fragen zum Neutralitätsrecht auf, da dieses nicht auf die modernen Konfliktbilder zugeschnitten ist.

Beispiele

Interne oder grenzüberschreitende Krisen und Konflikte:
Heute finden grösstenteils nicht mehr Kriege zwischen Staaten statt, sondern Konflikte zwischen staatlichen Organen und nicht-staatlichen Akteuren. Manchmal bekämpfen sich gleichzeitig verschiedene nicht-staatliche Akteure. Oft haben diese Konflikte zudem eine internationale Dimension, weil sie grenzüberschreitend sind oder sich andere Staaten daran beteiligen.

Digitaler Raum:
Staaten und nicht-staatliche Akteure können den digitalen Raum für Angriffshandlungen in bewaffneten Konflikten nutzen. Da der digitale Raum nicht territorial begrenzt ist, kann in vielen Fällen nicht zweifelsfrei ermittelt werden, welche Akteure – staatliche oder nicht-staatliche – für einen Angriff verantwortlich sind.

Es müssen im Einzelfall jeweils Lösungen gefunden werden, wie unter Neutralitätsgesichtspunkten mit solchen Konfliktbildern umzugehen ist. Diese Art des Vorgehens ist beim internationalen Recht jedoch durchaus üblich: Völkerrecht muss oft auf Situationen angewendet werden, für die es ursprünglich nicht geschaffen wurde.

Die Schweiz setzt sich deshalb international für die Klärung solcher völkerrechtlichen Fragen ein. Die dadurch erzielte Stärkung des Völkerrechts dient der Sicherheit und dem Frieden weltweit und stärkt unseren Status als neutrales Land.

Neutralität kurz und knapp

1 Die **Neutralität** ist ein erfolgreiches Instrument der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Sie geniesst grossen Rückhalt in der Schweizer Bevölkerung.

2 Die **Neutralität** setzt sich aus dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zusammen. In der Bundesverfassung ist die Wahrung der Neutralität als Aufgabe von Bundesrat und Parlament definiert (Art. 173 und 185 BV).

3 Das **Neutralitätsrecht** verpflichtet den neutralen Staat, an keinen internationalen bewaffneten Konflikten teilzunehmen und den kriegführenden Parteien weder Truppen noch sein Territorium zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug müssen die Kriegsparteien die Unverletzlichkeit des Territoriums des neutralen Staates respektieren.

4 Die **Neutralitätspolitik** umfasst Massnahmen, die ein neutraler Staat trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seines Status als Neutraler in der internationalen Gemeinschaft zu gewährleisten. Nebst den völkerrechtlich festgelegten Rechten und Pflichten orientiert sich die Neutralitätspolitik an den jeweiligen Landesinteressen, an der internationalen Lage sowie an Geschichte und Tradition des Landes.

5 Die **Neutralität** der Schweiz ist selbstgewählt, dauernd, international anerkannt und bewaffnet. Die Schweiz verfügt über eine eigene Armee, um ihre Unabhängigkeit und ihre territoriale Integrität zu verteidigen und neutralitätswidrige Handlungen kriegführender Staaten auf ihrem Gebiet zu verhindern.

6 Die **Neutralität** hindert die Schweiz nicht daran, Vorkehrungen zur Abwehr neuer Bedrohungen zu treffen, die sich häufig nur durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit bekämpfen lassen. Dabei geht die Schweiz keine Verpflichtungen ein, mit denen sie riskiert, in einen Konflikt hineingezogen zu werden.

7 Gestützt auf ihre lange Tradition der Guten Dienste und der humanitären Hilfe gibt die Schweiz ihrer **Neutralität** eine friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung.

8 Die Schweizer **Neutralität** beeinträchtigt nicht das Recht zur freien politischen Stellungnahme und zum aktiven Einsatz für die Achtung und Förderung der Schweizer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

Impressum

Herausgeber:
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern
www.eda.admin.ch

Publikationsdatum:
03.03.2022

Gestaltung:
Team Audiovisuell, Kommunikation EDA, Bern

Bern 2022 / © EDA