Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 26. Oktober 2022

Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022

Inhaltsverzeichnis

1 Das Postulat der APK-S 1
2 Ausgangslage 1
3 Was ist Neutralität 2
3.1 Schweizer Charakteristika 2
3.2 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik 3
3.3 Instrument zur Wahrung der Interessen und Werte der Bundesverfassung 7
3.4 Neutrale im internationalen Vergleich 8
4 Historische Entwicklung der Schweizer Neutralität 11
4.1 Ein Blick zurück 11
4.2 Neutralitätsbericht von 1993 13
4.3 Die Praxis der letzten 30 Jahre 15
5 Der Ukrainekrieg 19
5.1 Übernahme der EU-Sanktionen 19
5.2 Transitgesuche 20
5.3 Kriegsmaterialexporte 20
5.4 Lieferung von Schutzausrüstung 21
5.5 Positionierung in multilateralen Gremien 22
5.6 Ausweisung von Diplomaten 22
5.7 Aufnahme von Verwundeten 22
6 Neutralität im heutigen internationalen Kontext 22
6.1 Geopolitisches Umfeld 22
6.2 Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa 23
6.3 Wahrnehmung der Neutralität in Europa und der Welt 24
6.4 Bedeutung des digitalen Raums 24
7 Fazit und Ausblick 25
Anhang 1 Abkürzungsverzeichnis 26
Anhang 2 Glossar 28
Anhang 3 Postulat APK-S 22.3385 35

1 Das Postulat der APK-S

Am 11. April 2022 hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerats (APK-S) das Postulat 22.3385 Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik eingereicht:

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen aktuellen departementsübergreifenden Neutralitätsbericht zu unterbreiten. Er behandelt dabei die Grenzen qua Neutralitätsrecht (z.B. Überflüge, Waffenlieferungen, NATO-Mitgliedschaft oder -kooperation) und die beabsichtigte Nutzung des Handlungsspielraums der Neutralitätspolitik (Sanktionen: Verhängung und Vollzug).

Am 11. Mai 2022 hat der Bundesrat die Annahme des Postulats beantragt. Am 16. Juni 2022 hat der Ständerat das Postulat angenommen.

Der Bundesrat hat am 31. August und am 7. September 2022 eine Aussprache über die Neutralität geführt. Am 7. September 2022 hat der Bundesrat die Stossrichtung für die Beantwortung des Postulats festgelegt. In diesem Rahmen hat er auch den Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine verabschiedet. Ein Teil der im Postulat aufgeworfenen Fragen wird durch diesen Zusatzbericht beantwortet. Der vorliegende Postulatsbericht wurde unter Leitung des EDA gemeinsam in einer Arbeitsgruppe mit dem VBS, WBF und EJPD erarbeitet und mit allen Departementen abgestimmt. Durch die Einberufung einer externen Expertengruppe[1] wurde auch die Sichtweise ausserhalb der Bundesverwaltung berücksichtigt.

2 Ausgangslage

Die Schweiz ist seit mehreren Jahrhunderten neutral. Ihre Neutralität hat sich im Verlaufe der Geschichte bei unterschiedlichen geopolitischen Grosswetterlagen und Konflikten als wirksames sicherheits- und aussenpolitisches Instrument erwiesen. Dabei war sie nie Selbstzweck, sondern stets ein Instrument zur Interessenwahrung, allen voran für die Sicherheit, die Unabhängigkeit und den Wohlstand des Landes, aber auch zur Verteidigung der Werte. Diese Interessen und Werte sind in der Bundesverfassung verankert.

Am 24. Februar 2022 hat Russland die Ukraine angegriffen. Die russische Aggression ist ein Angriff auf grundlegende Werte wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie eine schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts. Der Krieg in der Ukraine hat in der Schweiz zu einem erhöhten Diskussionsbedürfnis über die Neutralität geführt, welches auch dem Postulat 22.3385 zugrunde liegt.

Der Bundesrat überprüft seine Praxis der Neutralität regelmässig. Zum letzten Mal tat er dies in umfassender Weise im sog. Bericht 93, der als Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren veröffentlicht wurde.[2] Auch in den Folgejahren wurden Berichte zur Neutralitätspraxis erarbeitet, bei denen jeweils ein punktuelles Ereignis beleuchtet wurde.[3]

[1] Mitglieder der Expertengruppe in alphabetischer Reihenfolge: Yves Daccord (ehemaliger Generaldirektor des IKRK), Martin Dumermuth (ehemaliger Direktor des Bundesamts für Justiz), Renata Jungo-Brüngger (Vorstandsmitglied Mercedes-Benz-Gruppe), Dominik Knill (Präsident Schweizerische Offiziersgesellschaft), Christoph Mäder (Präsident economiesuisse), Anna-Lina Müller (Co-Geschäftsführerin Think Tank Foraus), Philippe Rebord (ehemaliger Chef der Armee), René Rhinow (alt Ständerat, Professor Emeritus für öffentliches Recht an der Universität Basel), Sacha Zala (Professor für Schweizer und Neueste allgemeine Geschichte, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz).

[2] Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993; BBl 1994 I 153.

[3] So beispielsweise der Bericht zur Neutralitätspraxis im Kosovo-Konflikt aus dem Jahr 2000: «Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000»; oder der Bericht zur Neutralitätspolitik im Irak-Konflikt 2005, BBl. 2005 6997; oder der Bericht «Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023-2024».

Der vorliegende Bericht legt in Kapitel 3 zunächst dar, wie die Neutralität begrifflich einzuordnen ist und was die Schweizer Neutralität auszeichnet. In Kapitel 4 folgt eine historische Einbettung, welche die Handhabe der Neutralität im Laufe der Zeit beleuchtet. Kapitel 5 führt die neutralitätsrelevanten Entscheide des Bundesrats aus, die er seit Beginn des Ukrainekriegs gefällt hat. Kapitel 6 zeigt schliesslich den heutigen Kontext auf, in dem die Neutralität als Instrument der Sicherheits- und Aussenpolitik anzuwenden ist. Der Bericht schliesst in Kapitel 7 mit einem Fazit und einem Ausblick.

3 Was ist Neutralität

Neutralität heisst keine Beteiligung an einem Krieg zwischen Staaten. Ein international bewaffneter Konflikt besteht dann, wenn entweder ein Staat eine Kriegserklärung abgegeben hat oder Kampfhandlungen zwischen Staaten stattfinden.

Der Status der Neutralität soll verhindern, dass weitere Staaten in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen werden. Neutralität kann für viele Staaten relevant werden, und es gibt in der Anwendung der Neutralität grosse Unterschiede:

- Die Neutralität ist **dauernd** oder **fallweise**: Ein dauernd neutraler Staat beteiligt sich in keinem Fall an einem Krieg zwischen Staaten. Er beginnt keinen Krieg und lässt sich nicht in einen Krieg verwickeln. Dauernde Neutralität ist an erster Stelle ein Bekenntnis zum Frieden. Die fallweise Neutralität bedeutet, dass sich ein Staat in einem konkreten bewaffneten Konflikt entscheidet, sich neutral zu verhalten. Jeder Staat hat die Möglichkeit, sich in einem bestimmten Konflikt für neutral zu erklären, sofern ihm keine verbindlichen Bündnispflichten entgegen stehen.[4]

- Die Neutralität ist **politisch** oder **rechtlich**: Während bei gewissen Staaten die Neutralität ein rein politischer Positionsbezug ist, stützen sich andere auf das Neutralitätsrecht ab. Bei wenigen Ländern wie der Schweiz wird zudem die Neutralität völkerrechtlich anerkannt.

- Die Neutralität kann **bewaffnet** oder **unbewaffnet** sein: An sich muss ein neutraler Staat in der Lage sein, das eigene Territorium zu verteidigen. Damit wird verhindert, dass dieses zu Kriegszwecken missbraucht wird. Es gibt aber auch Staaten, welche sich unbewaffnet für neutral erklären.

3.1 Schweizer Charakteristika

Die Schweizer Neutralität zeichnet sich durch folgende fünf Charakteristika aus:

- Erstens, die Schweiz ist immer und somit **dauernd** neutral, also in allen Fällen von Kriegen zwischen Staaten. Diese dauernde Neutralität ist **völkerrechtlich anerkannt**. Es handelt sich um einen besonderen internationalen Rechtsstatus der Schweiz, der in Europa sonst nur noch Österreich zukommt.

- Zweitens ist die Schweizer Neutralität **selbstgewählt**. Auch wenn der Status international anerkannt und völkerrechtlich verbrieft wurde, steht es der Schweiz frei, einseitig auf diesen Status zu verzichten. Sie ist völkerrechtlich nicht zur Neutralität verpflichtet.

[4] So erklärte sich bspw. Jordanien im Irakkrieg 1990 als neutral, beteiligte sich aber 2003 an der Koalition der USA gegen Irak. Die USA ihrerseits erklärten sich z.B. im Krieg zwischen Iran und Irak in den 1980er Jahren als neutral.

- Drittens ist sie **bewaffnet**. Das heisst, die Schweiz ist im Stande und bereit, ihr Territorium zu verteidigen. Mit der Bewaffnung wird der eigene neutrale Status durchgesetzt. Sie trägt so zur Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Schweizer Neutralität bei.

- Viertens hat die Schweiz seit Mitte des 16. Jahrhunderts **keine Politik der Expansion** betrieben. Sie hat weder versucht, ihr Territorium militärisch zu vergrössern noch hat sie sich als Staat am Wettlauf um Kolonien beteiligt. Diese friedliche Haltung anderen Staaten gegenüber trägt wesentlich zur Glaubwürdigkeit der Neutralität bei.

- Fünftens ist die Schweizer Neutralität **keine Gesinnungsneutralität**. Die Neutralität verbietet es weder der Schweiz als Staat noch ihren Bürgerinnen und Bürgern, ihre Meinung zu internationalen Ereignissen frei zu äussern und Position zu beziehen. Neutralität heisst nicht, werteneutral zu sein.

Neutralität und Solidarität

Neutralität ist meist passiv konnotiert. Die Schweiz hat sich aber nie als ein passives Mitglied der Staatengemeinschaft verstanden. Zu jedem Zeitpunkt hat sie sich in der internationalen Politik aktiv eingebracht, je nach innen- und aussenpolitischen Handlungsspielräumen und herrschenden Umständen mal mehr, mal weniger. Die humanitäre Tradition und die Guten Dienste werden deshalb oft in einem Atemzug mit der Neutralität genannt und sind somit als Ergänzung zu dieser zu sehen. Beide sind Ausdruck der Solidarität der Schweiz.

- Die humanitäre Tradition steht insb. für das Engagement für das humanitäre Völkerrecht, die umfangreiche und effiziente humanitäre Hilfe in Krisengebieten sowie den Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegsgebieten.

- Die Guten Dienste als ein Element der Schweizer Aussenpolitik «zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker»[5] umfassen alle Massnahmen zur «Friedenserhaltung zwischen fremden Mächten, zur Friedenserhaltung zwischen feindlichen Parteien, zur Überwindung sonstiger Konflikte oder zum Ausgleich bestehender Gegensätze».[6] Dazu gehören neben Schutzmachtmandaten auch eine grosszügige Gaststaatpolitik mit dem internationalen Genf oder anderen Begegnungsorten in der Schweiz sowie Konfliktprävention, Dialogunterstützung und Mediation. Gute Dienste werden dabei nicht nur von Staaten ohne Machtansprüche angeboten, sondern können auch von starken Garantiemächten oder internationalen Organisationen wahrgenommen werden.

Die Neutralität ist grundsätzlich keine unverzichtbare Voraussetzung für die Erbringung von Guten Diensten und humanitären Aktivitäten, trägt aber im Fall der Schweiz nach wie vor – neben Qualitäten wie Diskretion, Expertise und Flexibilität – zur Glaubwürdigkeit dieses Engagements bei und ist noch immer einer von mehreren (Standort-)Vorteilen der Schweiz. Für die Glaubwürdigkeit des Engagements der Schweiz dürfte ebenfalls bedeutsam sein, dass sie eine universelle Menschenrechtspolitik ohne Doppelstandards verfolgt. Eine solche Politik ist sowohl mit dem rechtlichen als auch dem politischen Verständnis der Neutralität vereinbar und stellt keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten dar.

Neutralität als Identitätsmerkmal

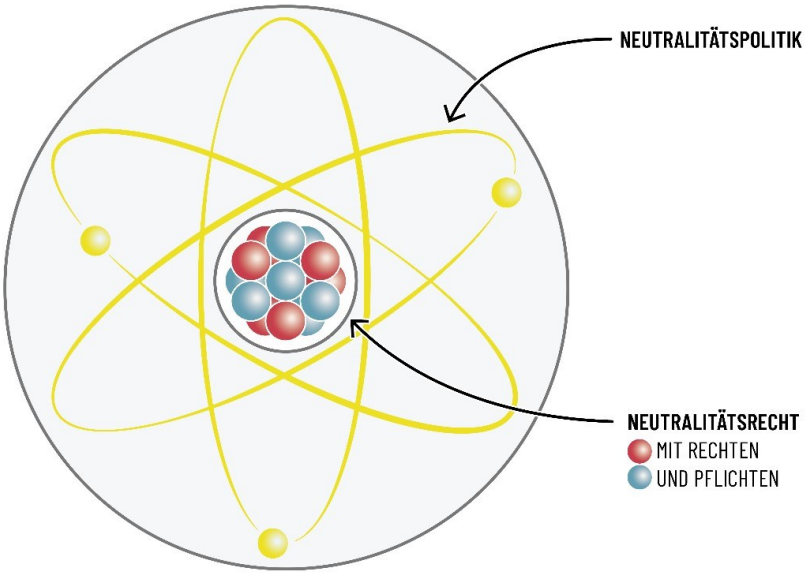
In der Schweiz geniesst die Neutralität eine ungebrochen hohe Akzeptanz. 97% der Schweizerinnen und Schweizer sprachen sich Anfang 2022 im Rahmen der jährlichen Studie «Sicherheit 2022» der ETH Zürich für die Beibehaltung der Neutralität aus. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre sind 96% der Schweizer Bevölkerung gemäss der gleichen Studie der Überzeugung, dass die Schweiz dank ihrer

[5] Art. 54 Abs. 2 BV.
[6] Probst, Raymond (1992): Die Schweiz und die «guten Dienste». In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt, 659-676, S. 660.

Neutralität ihre Interessen am besten wahren und gleichzeitig zur Sicherheit in der Welt beitragen kann. Aufgrund des Krieges in der Ukraine führte die ETH Zürich zwischen Mai und Juni 2022 eine Nachbefragung durch. Sie ergab, dass die Zustimmung zur Neutralität zwar einen Rückgang von - 8% gegenüber der Befragung zu Beginn des Jahres verzeichnet, dass aber dennoch nach wie vor 89% der Schweizer Bevölkerung die Neutralität beibehalten will. Dies zeigt, dass trotz des Ukrainekriegs und der veränderten Bedrohungslage für die Schweiz aus Sicht der Bevölkerung die Neutralität immer noch mehr Vor- als Nachteile mit sich bringt. Die Neutralität bleibt daher innenpolitisch ein wichtiges Identifikationsmerkmal.

3.2 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Die Schweizer Neutralität setzt sich aus dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zusammen. Um das Verhältnis der beiden zu beschreiben, kann das Bild eines Atoms hilfreich sein: Das Neutralitätsrecht ist ähnlich wie bei einem Atom der feste Kern der Neutralität. Wie bei einem Atomkern mit Protonen und Neutronen besteht das Neutralitätsrecht aus Rechten und Pflichten. Um das Neutralitätsrecht herum bewegt sich wie die Elektronen in der Atomhülle flexibel, aber in einem abgegrenzten Bewegungsraum, die Neutralitätspolitik.



Grafik 1: Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik (Quelle: EDA)

Dabei gilt:

- Neutralitätsrecht: Verankert in völkerrechtlichen Verträgen und im Völkergewohnheitsrecht.
- Neutralitätspolitik: Umfasst alle Massnahmen, die der Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Neutralität dienen.

Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht entwickelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts als Völkergewohnheitsrecht und wurde 1907 in zwei Haager Abkommen kodifiziert.[7] Die Schweiz ist den Abkommen 1910 beigetreten. Seither hat es sich durch die Praxis und Rechtsüberzeugung der Staaten als Völkergewohnheitsrecht weiterentwickelt. Es sind dabei auch nationale Gerichtsentscheide sowie juristische Einschätzungen einzelner Staaten und internationaler Gremien zu berücksichtigen. Bei der Weiterentwicklung spielt die Schweiz selber eine tragende Rolle, da kein anderer Staat seit so langer Zeit den Status der dauernden Neutralität aufrechterhält.

[7] V. Haager Abkommen und XIII. Haager Abkommen.

Das Neutralitätsrecht findet nur Anwendung auf internationale bewaffnete Konflikte.[8] Bei internen bewaffneten Konflikten, wie bspw. bei Bürgerkriegen, kommt das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung.

Das Neutralitätsrecht regelt zwischen dem Neutralen und den Konfliktparteien die folgenden **Rechte und Pflichten**:

RECHTE DES NEUTRALEN	PFLICHTEN DES NEUTRALEN
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.	Verbot, sein Territorium zur Verfügung zu stellen. Dabei Sicherstellung der Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums innerhalb der Grenzen des Zumutbaren.
Recht auf Selbstverteidigung, auch mit militärischen Mitteln.	Keine militärische Unterstützung im bewaffneten Konflikt.
Recht auf freien Wirtschaftsverkehr, solange dieser nicht militärischen Zwecken dient.	Verbot der Lieferung von kriegsrelevanten Gütern aus staatseigenen Beständen; Gleichbehandlungsgebot, sofern der private Export von kriegsrelevanten Gütern beschränkt wird.
	Vorwirkung: In Friedenssituationen darf der Neutrale keine Tatsachen schaffen, die ihm die Einhaltung der Pflichten im Kriegsfalle verunmöglichen, insb. darf er keinem Militärbündnis mit Beistandspflichten beitreten und darf keine Stationierung von fremden Streitkräften zulassen.

Tabelle 1: Rechte und Pflichten des Neutralen

Auch wenn das Neutralitätsrecht als harter Kern dargestellt wird, lässt es einen relativ grossen Interpretationsspielraum zu. Dies aus den folgenden Gründen:

- Es gibt nur wenige Regeln, welche die Rechte und Pflichten des Neutralen gegenüber den Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts festlegen. Dabei handelt es sich zudem um allgemeine rechtliche Prinzipien wie «militärische Unterstützung» oder «kriegsrelevante Güter», welche stark auslegungsbedürftig sind.

- Das Völkergewohnheitsrecht zur Neutralität wird nur von einer kleinen Zahl von Staaten und inhaltlich nur punktuell über konkrete Praxisentscheide weiterentwickelt. Eine gesamthafte und kohärente Weiterentwicklung findet nicht statt.

- Die völkervertragsrechtlichen Grundlagen des Neutralitätsrechts sind über 100 Jahre alt. Bereits 1907 ist es nicht gelungen, alle relevanten Aspekte der Neutralität in den Haager Abkommen zu kodifizieren.[9] Seither sind neue Problemstellungen dazu gekommen, für die es keine spezifischen Regeln gibt. Dies führt zur Herausforderung, wie die bestehenden Regeln auf aktuelle Kontexte anzuwenden sind. Zur Illustration: Verschiedene Rechte und Pflichten beziehen sich auf das Territorium des Neutralen. Was bedeutet dies für Cyberoperationen, die im digitalen Raum und somit per se grenzüberschreitend stattfinden?[10]

[8] Siehe auch die Ausführungen des Internationalen Gerichtshofes zum Neutralitätsrecht und dessen Anwendbarkeit auf internationale bewaffnete Konflikte (Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, avis consultatif, CIJ Recueil 1996, S. 260).
[9] Siehe die Botschaft des Bundesrates zu den Haager Abkommen von 1907 (BBl. **1909** I 1 S. 40): «Auch die zweite Haager Konferenz hat keine vollständige Kodifikation des Neutralitätsrechts zu Stande gebracht, sondern nur eine Reihe von mehr oder weniger umstrittenen Fragen in einer Weise geordnet, die auf die Interessen der neutralen Staaten billige Rücksicht nimmt».
[10] Siehe hierzu auch Direktion für Völkerrecht (2021): Schweizer Positionspapier: Die Anwendung des Völkerrechts im Cyberraum – Annex UN GGE Cybersicherheit 2019/2021. Bern; Antwort des Bundesrates vom 1. September 2021 auf die Ip. 21.3614 Ist die Schweiz neutralitätspolitisch gut auf einen Cyberkrieg eingestellt? (30.09.2021, Müller Damian).

Bei diesem Spielraum handelt es sich einerseits um die gewohnte Herausforderung bei der Anwendung einer Regel auf den Einzelfall. So kann bspw. der Begriff «kriegsrelevante Güter» im jeweiligen Kontext eines Konflikts sehr unterschiedliche Bedeutungen haben. Um zu bestimmen, was «kriegsrelevante Güter» sind, müssen detaillierte Kenntnisse über die Bedürfnisse der Konfliktparteien vorliegen. Andererseits ist der Spielraum für die Auslegung umso beträchtlicher, weil die wenigen Regeln auf sehr unterschiedliche Kontexte und von einer nur beschränkten Anzahl von neutralen und kriegführenden Ländern angewendet werden. Insofern gibt es wenig Rechtsanwendung und noch weniger Rechtsprechung. Es besteht deshalb erheblicher Auslegungs- und Ermessensspielraum bei der Anwendung des Neutralitätsrechts auf konkrete Sachverhalte.

Die wohl grundlegendste völkerrechtliche Entwicklung seit den Haager Abkommen ist die Verankerung des Gewaltverbots und des Systems der kollektiven Sicherheit in der UNO-Charta. Als die Haager Abkommen 1907 abgeschlossen wurden, galt der Krieg völkerrechtlich als zulässiges Mittel der Staaten, um ihre Interessen durchzusetzen. Die Ächtung des Krieges folgte erst 1928 im sog. Briand-Kellogg Pakt. 1945 wurde dann in der UNO-Charta das Gewaltverbot verankert. Die Neutralität steht in einem Spannungsverhältnis zum Gewaltverbot. Es stellt sich seit 1945 die Frage, ob bei einer Verletzung des Gewaltverbots das Neutralitätsrecht überhaupt noch zur Anwendung gelangt oder ob seine Anwendung geändert werden müsste. Dabei gilt:

- Stellt der UNO-Sicherheitsrat eine Bedrohung, einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung fest, so kommt gemäss Staatenpraxis und Völkerrechtslehre das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung.[11] In diesem Fall wird das Neutralitätsrecht aufgrund des Beschlusses des UNO-Sicherheitsrates ausgesetzt. Gegenüber militärischen Handlungen, welche die UNO-Mitgliedstaaten zur Ausführung des Beschlusses des UNO-Sicherheitsrats vornehmen, besteht somit keine Neutralität. Dies entspricht der aktuellen Praxis der Schweiz.

- Liegt hingegen kein Beschluss des UNO-Sicherheitsrates vor, so bleibt das Neutralitätsrecht nach den heute geltenden Regeln anwendbar.[12] In diesem Fall fehlt ein verbindlicher Entscheid, welcher Staat das Gewaltverbot als Aggressor verletzt und welcher Staat sich als Opfer auf das ebenfalls in der UNO-Charta enthaltene Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Oft machen beide Seiten das Selbstverteidigungsrecht geltend. Ohne Beschluss des UNO-Sicherheitsrates besteht unter den Staaten dann meist kein Konsens darüber, wer Aggressor und wer Opfer ist. In diesen Fällen bleibt die Neutralität anwendbar.

Neutralitätspolitik

Die Gestaltung der Neutralitätspolitik liegt im Ermessen des neutralen Staates. Ihr Inhalt sowie ihre Rolle unterliegen Veränderungen im Laufe der Zeit. Sie hängt auch davon ab, ob die Neutralität als reines Instrument der Sicherheits- und Aussenpolitik oder als breite aussenpolitische Handlungsmaxime auf dem Grundsatz der Unparteilichkeit verstanden wird.

[11] Siehe für die Schweizer Haltung hierzu auch Kapitel 4.2 zum Neutralitätsbericht 1993.

[12] Die anhaltende globale Relevanz des Neutralitätsrechts ausserhalb von Entscheiden des UNO-Sicherheitsrates wurde u.a. auch in den Draft Artciles on the Effect of Armed Conflict on Treaties durch die UNO-Völkerrechtskommission 2011 bestätigt (siehe namentlich Art. 17 und dazugehöriger offizieller Kommentar). Auch der Internationale Gerichtshof (IGH) hat dies 1999 in *Legality of the Use of Threat of Nuclear Weapons*, 1999 ICJ Reports 66, paras. 88f., festgehalten.[12] Siehe für die Völkerrechtslehre auch Bothe, Michael (2015): Neutrality, Concept and General Rules. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford, Rz. 9 und Paul Seger (2014): The Law of Neutrality. In: Clapham, Andrew/Gaeta, Paola (Hrsg.): The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict. Oxford: Oxford University Press, 248-270, S. 262. Verschiedene Staaten, die weltweit militärische Operationen als Konfliktparteien durchführen, setzen sich zudem in sog. Law of War Manuals vertieft mit dem Neutralitätsrecht auseinander, so z.B. die USA in ihrem 2015 veröffentlichten Manual (Department of Defense of the United States of America [2015]: Law of War Manual. Washington, D.C, S. 929-994). Auch dabei wird das Neutralitätsrecht ausserhalb von Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates als grundsätzlich anwendbar erachtet. Für die Praxis nationaler Gerichte siehe z.B. im Kontext des Irakkriegs 2003 das Urteil des irischen High Court (*Horgan v. An Taoiseach & Ors* [2003] IEHC 64) sowie das Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 21.06.2005 – 2 WD 12.04).

Es gab Zeiten – vor allem zu Beginn des Kalten Krieges –, in denen die Neutralitätspolitik mit der Aussenpolitik der Schweiz insgesamt gleichgesetzt wurde. Die gesamte thematische Spannweite der Aussenpolitik – z.B. Handelspolitik, Finanzpolitik, Teilnahme an multilateralen Organisationen – wurde mit einem Neutralitätsnarrativ überlagert und die Neutralität zur Staatsdoktrin erklärt. Dies hat sich nach 1960 sukzessive verändert und die Bedeutung der Neutralitätspolitik hat abgenommen. Sie ist eines von verschiedenen Instrumenten zur Förderung der Interessen und Werte der Schweiz.

Die Schweiz führt heute eine Neutralitätspolitik, «die ihre Haltung in den Angelegenheiten bestimmt, die nicht durch das Neutralitätsrecht festgelegt werden, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss ausübt».[13] Der Bundesrat hat hierzu weiter ausgeführt, dass unter die Neutralitätspolitik alle Massnahmen fallen, welche die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Neutralität gewährleisten; dies dient dazu, die anderen Staaten zu überzeugen, dass die Schweiz sich im Falle künftiger Konflikte neutral verhalten und diese Position respektiert wird.[14]

Für einen dauernd Neutralen wie die Schweiz ist die Neutralitätspolitik eine unverzichtbare Ergänzung zum Neutralitätsrecht. Dies einerseits, weil das letztmals 1907 kodifizierte Neutralitätsrecht nicht auf alle Fragestellungen Antworten liefert, die sich in den aktuellen internationalen Beziehungen zur Neutralität stellen. Ein Beispiel dafür sind die Wirtschaftssanktionen, die die Schweiz im Ukrainekrieg gegen Russland verhängte und die neutralitätsrechtlich weder verlangt noch verboten waren. Ein anderes Beispiel ist der Umgang mit internen Konflikten wie bspw. in Syrien, welche grosse Auswirkungen auf internationaler Ebene haben und eine Positionierung neutraler Staaten erfordern. Es braucht das gestaltende Element der Neutralitätspolitik, um mit Fragestellungen umzugehen, welche einen Bezug zur Neutralität haben, ohne in den Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts zu fallen. Andererseits ist die Neutralität nur von Nutzen für die Schweiz, wenn sie von anderen Staaten anerkannt und im Kriegsfall respektiert wird. Ansonsten bleibt der Status als Neutraler toter Buchstabe. Für die Durchsetzung und Sicherstellung dieses Status braucht es ergänzende politische Massnahmen.

Vor diesem Hintergrund soll mit der Neutralitätspolitik erstens gegenüber anderen Staaten bekräftigt werden, dass sich die Schweiz im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts an das Neutralitätsrecht halten wird. Dazu gehört auch, dass in Friedenszeiten keine Abhängigkeiten geschaffen werden, welche die Einhaltung des Neutralitätsrechts im Krieg in Frage stellen könnten. Dies betrifft die Politikgestaltung in Bereichen wie militärische Zusammenarbeit und Transitrechte. Zweitens können in der Neutralitätspolitik auch Bereiche relevant sein, die neutralitätsrechtlich nicht geregelt sind, die aber einen Bezug zur Neutralität aufweisen und bei denen andere Staaten Erwartungen an die Neutralen haben. Dies kann Einreiseverbote, das Einfrieren von Konten, die Politik als Gaststaat internationaler Organisationen, der Ausschluss eines kriegsführenden Staates von einem multilateralen Forum, oder die Handhabe der Besuchsdiplomatie sowie das Ausweisen von Diplomaten betreffen.

3.3 Instrument zur Wahrung der Interessen und Werte der Bundesverfassung

Die Neutralität hat in der Geschichte der Schweiz einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung der Interessen und Werte geleistet, welche in der Bundesverfassung verankert sind. Zu nennen ist hier der Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV), welcher u.a. die Freiheit und die Rechte des Volkes, die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes, die gemeinsame Wohlfahrt und den Zusammenhalt des Landes ebenso wie die friedliche und gerechte internationale Ordnung als Ziele der Eidgenossenschaft nennt.

---

[13] BBl. **1994** I 153 S. 213 .
[14] Anhang Neutralität zum Aussenpolitischen Bericht 2007 (BBl. **2007** 5557 S. 5559); Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023-2024 – Bericht des Bundesrates vom 5. Juni 2015 in Erfüllung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) 13.3005 vom 15. Januar 2013, S.

Der Schweizerische Gesetzgeber hat sich bewusst dagegen entschieden, die Neutralität als Ziel in der Verfassung zu verankern, weil sie eben ein Instrument und kein Selbstzweck ist. Die Neutralität braucht Flexibilität, damit sie sich dem Lauf der Zeit anpassen kann. Dementsprechend sieht die heutige Bundesverfassung in Bezug auf die Neutralität lediglich vor, dass Bundesrat und Bundesversammlung Massnahmen "zur Wahrung der Neutralität der Schweiz" ergreifen (Art. 173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV).

Die Neutralität ist ein Instrument der Sicherheits-, Aussen- und Wirtschaftspolitik. Deswegen schützt die Neutralität diejenigen Werte und Interessen, die eine sicherheits-, aussen- und wirtschaftspolitische Dimension haben. Aussenpolitik ist aber immer auch Innenpolitik, umso mehr als die Neutralität für die Schweiz einen starken Identifikationswert hat. Entsprechend muss auch die innenpolitische Dimension der Neutralität als Interesse genannt werden, welches bei der Anwendung der Neutralität mitbestimmend ist.

Folgende Werte und Interessen sind zu nennen, zu deren Verwirklichung die Neutralität beiträgt:

- **Unabhängigkeit und Sicherheit (Art. 2 Abs. 1 BV)**
  Unabhängigkeit und Sicherheit treten in Art. 2 BV als Begriffspaar auf. Die Schweiz ist durch enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen mit der Welt verknüpft. Diese Vernetzung führt dazu, dass eine totale Unabhängigkeit, im Sinne einer Autarkie, nicht mehr möglich ist. Unabhängigkeit im heutigen Kontext heisst, die Beziehungen zu anderen Akteuren so zu gestalten, dass ein möglichst hohes Ausmass an autonomer Entscheidungsfähigkeit gewahrt bleibt. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit und Sicherheit ist auch Teil der Landesverteidigung und damit Aufgabe der Armee, die in Art. 58 Abs. 2 BV umschrieben wird.

- **Gemeinsame Wohlfahrt (Art. 2 Abs. 2 BV)**
  Die gemeinsame Wohlfahrt wird insb. durch die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums sichergestellt. Letzteres wird durch einen starken und stabilen Wirtschafts-, Finanz- und Handelsstandort und einen entsprechenden internationalen Ordnungsrahmen erreicht. In Bezug auf die Neutralität kann zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen unterschieden werden. Während ein kurzfristiges Interesse besteht, den uneingeschränkten Handel mit allen beliebigen Partnern, also auch mit kriegsführenden Parteien, so lange wie möglich weiter zu führen, können längerfristige Interessen zur Durchsetzung einer regelbasierten internationalen Ordnung bspw. mit Sanktionen diesem kurzfristigen Bestreben entgegenstehen. Die gemeinsame Wohlfahrt ist Teil der aussenpolitischen Grundsätze gemäss Art. 54 Abs. 2 BV und wird u.a. mit dem Einsatz für die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland (Art. 101 BV) sowie mit Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung (Art. 102 BV) gefördert.

- **Innerer Zusammenhalt des Landes (Art. 2 Abs. 2 BV)**
  Auch wenn die Neutralität nicht mehr wie im 19. Jahrhundert notwendig ist, um den heterogenen Bundesstaat zusammenzuhalten, bleibt sie ein zentrales Identifikationsmerkmal für die Schweiz.

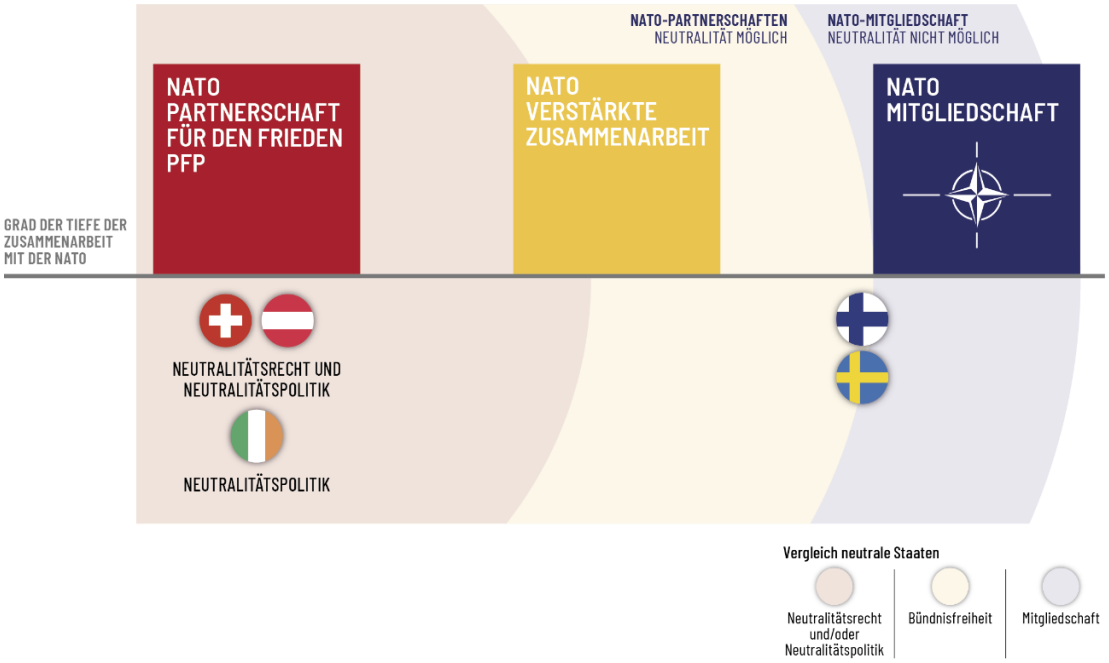
- **Friedliche und gerechte internationale Ordnung (Art. 2 Abs. 4 BV)**
  Die Schweiz setzt sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung ein, in der Machtpolitik möglichst wenig Raum einnehmen kann. Die Schweiz kann sich mit verschiedenen Massnahmen für die Aufrechterhaltung dieser Ordnung einsetzen, wie bspw. dem Mittragen von Sanktionen oder auch der Erbringung von Guten Diensten und Massnahmen zur Friedensförderung. Dieser Einsatz für Frieden ist Teil der aussenpolitischen Grundsätze (Art. 54 Abs. 2 BV) und stellt neben der Verteidigung eine der Kernaufgaben der Armee dar (Art. 58 Abs. 2 BV).

Die genannten Werte und Interessen stehen teilweise zueinander in Spannungsverhältnissen. So kann in einer globalisierten Welt die Unabhängigkeit in einem Spannungsverhältnis zur nationalen Sicherheit stehen. Es braucht daher eine Güterabwägung im Lichte der jeweiligen Umstände.

3.4 Neutrale im internationalen Vergleich

Neben der Schweiz sind auch andere Staaten neutral. Sie definieren ihr Verständnis der Neutralität eigenständig und sehr unterschiedlich. Es gibt Staaten, die einer dauernden Neutralität folgen (namentlich Österreich, Irland und Costa Rica) und es gibt Staaten, die die Neutralität nur fallweise nutzen (z.B. aktuell Indien im Ukrainekrieg). Von besonderer Bedeutung für die Schweiz ist die Praxis der europäischen Staaten Österreich, Irland, Schweden und Finnland. Finnland und Schweden bezeichnen sich bereits seit Längerem nicht mehr als «neutral», sondern als «bündnisfrei» (non-aligned). Mit dem am 29. Juni 2022 gestarteten Beitrittsprozess werden die beiden Staaten NATO-Mitglieder und ihren bisherigen Status als bündnisfreie Nationen aufgeben.[15]

Nur die Schweiz und Österreich sind völkerrechtlich als dauernd neutrale Staaten anerkannt und haben sich zur Einhaltung des Neutralitätsrechts (selbst-)verpflichtet. Daneben gibt es neutrale Staaten, die sich einzig politisch als neutral bezeichnen.



Grafik 2: Neutralität, Bündnisfreiheit und die Zusammenarbeit mit der NATO (Quelle: EDA)

Neutralität und Bündnisfreiheit (sog. non-alignment): Neutrale Staaten sind immer militärisch bündnisfrei. Dagegen sind nicht alle bündnisfreien Staaten neutral. Mit dem Status der «Bündnisfreiheit» bringen Staaten zum Ausdruck, dass sie keinem militärischen Bündnis angehören. Entstanden ist dieser Status aus dem Bedürfnis von Staaten während des Kalten Krieges sich keinem der beiden Blöcke der USA oder Sowjetunion anschliessen zu müssen, ohne aber den Status der Neutralität einzunehmen. Die bekannteste bündnisfreie Gruppierung ist das Non-Aligned Movement, dem sich Staaten während des Kalten Kriegs anschlossen.[16] Die NAM-Staaten wie Indien, Südafrika und Vereinigte Arabische Emirate spielen heute im UNO-Rahmen bei sicherheitspolitischen Diskussionen eine bedeutsame Rolle.

Neutralität und EU-Mitgliedschaft: Die Beibehaltung der Neutralität ist grundsätzlich auch bei einer Mitgliedschaft in der EU möglich.[17] Es stellen sich aber neutralitätsrelevante Fragen. Dies gilt insb. für die Beteiligung an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Diese umfasst auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Entscheide im Rahmen der GASP werden grundsätzlich gestützt auf das Einstimmigkeitsprinzip gefällt. Alle Mitgliedstaaten haben daher

[15] Weitere neutrale Staaten sind Malta, der Vatikan, Liechtenstein, San Marino, Turkmenistan und Moldawien. Zudem können sich Staaten fallweise für eine neutrale Position entscheiden.
[16] Spring, Alexander (2014): The international law concept of neutrality in the 21st century. In: Dike Law Books. Zürich: Dike. S. 48..
[17] Für die Schweiz, siehe Bericht 93. Finnland kam allerdings zum Schluss, dass die EU-Mitgliedschaft sich nicht mit der Neutralitätspolitik verträgt.

die Möglichkeit einer "konstruktiven Enthaltung", d.h. das Land, das sich der Stimme enthalten hat, ist nicht verpflichtet, diesen Beschluss durchzuführen. Es akzeptiert aber, dass dieser für alle anderen Staaten bindend ist und unterlässt alles, was die Ausführung des Beschlusses durch die anderen Staaten behindern könnte. Die gegenseitige Verteidigungsklausel,[18] welche in den Gründungsverträgen der EU aufgenommen wurde und durch die Solidaritätsklausel[19] ergänzt wird, steht einer neutralen Position von EU-Mitgliedstaaten nicht per se entgegen, denn die Unterstützung im Angriffsfall kann auch auf nicht militärische Art und Weise geleistet werden.

Neutralität und NATO: Gemäss Art. 5 des NATO-Vertrags gilt ein bewaffneter Angriff gegen mindestens einen Mitgliedstaat als ein Angriff gegen alle. Daraus resultiert eine zwingende gegenseitige Beistandspflicht. Neutralität ist mit der Beistandspflicht, welche alle NATO-Mitgliedstaaten trifft, nicht zu vereinbaren. Neutralität und ein NATO-Beitritt schliessen sich somit gegenseitig aus. Alle neutralen Staaten, die in diesem Kapitel beleuchtet werden, haben ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes sicherheitspolitisches Interesse an der Zusammenarbeit mit der NATO. Das Hauptgefäss für diese Zusammenarbeit ist die Partnerschaft für den Frieden (PfP). Die Schweiz ist seit 1996 Teil der PfP. Die Nato hat in ihren Partnerschaften schon immer eine massgeschneiderte Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten gesucht. Sie ist in letzter Zeit noch mehr dazu übergegangen, individuelle Zusammenarbeitsprogramme zu vereinbaren, je nach Interessen und Möglichkeiten des jeweiligen Partnerstaates, selbst wenn bisherige Zusammenarbeitsformate wie die Partnerschaft für den Frieden weitergeführt werden.

Dauernd Neutrale

Österreich

Österreich hat 1955 nach dem Vorbild der Schweiz seine dauernde Neutralität erklärt. Die Erklärung erfolgte im Rahmen der Verhandlungen zum Abzug der Besatzungsmächte. Die österreichische Neutralität ist verfassungsgesetzlich verankert und völkerrechtlich anerkannt. Österreich hat sich im EU-Beitrittsvertrag dazu verpflichtet, sich aktiv und in vollem Umfang an der GASP zu beteiligen. In der Praxis führt dies dazu, dass das Neutralitätsrecht bei Entscheiden zur GASP keine Anwendung findet. Österreich hat aber bspw. beim Beschluss zur Waffenlieferung an die Ukraine eine «konstruktive» Enthaltung eingebracht, um diesen Beschluss nicht mittragen zu müssen. Österreich beteiligt sich auch an der PfP.

Irland

Die Motivation für Irlands Neutralität ist das Bedürfnis zur Unabhängigkeit vom UK. Irland verfolgt eine sog. militärische Neutralität, welche den Beitritt zu einem Militärbündnis ausschliesst. Für Einsätze irischer Truppen im Ausland wie bspw. in UNO-Friedensmissionen ist eine Resolution des UNO-Sicherheitsrats erforderlich. Anders als im Falle Österreichs und der Schweiz ist die irische Neutralität weder im Völkergewohnheitsrecht noch im Landesrecht verankert. Irland hat seine Neutralität im Zuge des EU-Beitritts nicht aufgegeben. Der Vertrag von Lissabon bietet Irland Garantien, damit die traditionelle Politik der militärischen Neutralität bestehen bleiben kann.[20]

Costa Rica

1983 proklamierte der damalige Präsident Luis Alberto Monge die dauernde, aktive und unbewaffnete Neutralität Costa Ricas. Die aktive Neutralität steht für den Einsatz für friedliche Lösungen und für die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Im Unterschied zur Schweiz ist Costa Ricas Neutralität unbewaffnet. Begründet wird dies damit, dass ein neutrales Land gerade weil es keine Armee hat, vor Angriffen anderer Staaten geschützt ist. Für Costa Rica ist dies das stärkste Friedensbekenntnis.

[18] Art. 42 Abs. 7 EU-Vertrag: «Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt».

[19] Art. 222 Vertrag über die Arbeitsweise der EU.

[20] Art. 42 Abs. 7 EU-Vertrag.

Bündnisfreie und fallweise Neutrale

Finnland und Schweden

Finnland erklärte sich zu Beginn des Kalten Krieges aus geopolitischen Gründen als politisch neutral, ohne jedoch den Status eines völkerrechtlich Neutralen einnehmen zu wollen. Auch Schweden verfolgte seit dem 19. Jahrhundert eine Politik der Neutralität, da es mit seiner Grossmachtpolitik schlechte Erfahrungen gemacht hatte. Nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelten sich beide Staaten mit dem EU-Beitritt und später mit Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags von neutralen zu bündnisfreien Staaten. Finnland kam zum Schluss, dass die Neutralität nicht mit einer EU-Mitgliedschaft vereinbar ist.[21] Auch Schweden gab seine Neutralität schrittweise auf. Die endgültige Aufgabe erfolgte 2009 mit dem Entscheid, die Verteidigungsfähigkeit der nordischen Länder mit einer neuen Struktur namens Nordic Defence Cooperation zu stärken. Die Bündnisfreiheit von Schweden und Finnland betraf primär die Nicht-Mitgliedschaft in der NATO.

Indien

Indien ist ein Beispiel für einen Staat, der seit der Unabhängigkeit einer langjährigen Tradition der Bündnisfreiheit folgt. Diese variiert stark, abhängig von den inneren Notwendigkeiten und den äusseren Machtverhältnissen. Es handelt sich um eine politische Positionierung ohne Bezug zum Neutralitätsrecht. Im Ukrainekrieg bspw. erklärte sich Indien als neutral, um eine gewisse Distanz zu Russland zu markieren, ohne dessen Vorgehen explizit zu verurteilen oder Sanktionen zu ergreifen. Diese Neutralität wurde von Beobachtern auch als «strategische Neutralität» bezeichnet. Indien will «multi-aligned» sein und strebt als ausgleichende Kraft eine starke «strategische Autonomie» an. Es versucht so, einen Mittelweg zwischen den USA, Russland und China und einen Modus mit der NATO zu finden.

Zwischenfazit

Österreich ist am ehesten vergleichbar mit der Schweiz. Es bestehen aber auch hier Unterschiede in Bezug auf die Verteidigungsfähigkeit, die EU-Mitgliedschaft und den Stellenwert, den die Neutralität in der Bevölkerung geniesst. Der Vergleich mit Finnland und Schweden zeigt, dass beide Länder über Jahre hinweg eine enge Beziehung zur NATO aufgebaut haben und daher der Schritt zur NATO-Mitgliedschaft nicht unvorbereitet kommt. Der Beitritt Schwedens und Finnlands zur NATO wird die Bedeutung der PfP verändern. Die Zusammenarbeit der NATO mit Partnerstaaten wird künftig noch individueller und flexibler gestaltet werden, je nach Interessen und Möglichkeiten des jeweiligen Partners. Mit Irland und Costa Rica teilt die Schweiz primär den Status der dauernden Neutralität.

4 Historische Entwicklung der Schweizer Neutralität

Die Neutralität war nie und ist nicht starr. Ihr konkreter Gehalt ergibt sich jeweils aus dem zeitgenössischen Kontext. Das gilt sowohl für das Neutralitätsrecht als auch für die Neutralitätspolitik. Der Bundesrat legt periodisch Berichte über die der Zeit angepasste Neutralität vor. Der letzte umfassende Bericht datiert aus dem Jahre 1993. Bereits davor hatte die Schweiz ihr Neutralitätsverständnis von Zeit zu Zeit nach den jeweiligen internationalen Realitäten und Schweizer Interessen ausgerichtet.

4.1 Ein Blick zurück

Auch wenn die Neutralität nicht von der Schweiz erfunden wurde, hat diese wesentlich zu ihrer Entwicklung in den letzten vier Jahrhunderten beigetragen. Die Tagsatzung verabschiedete ihre erste offizielle Neutralitätserklärung 1674, als Frankreich in die Franche-Comté einmarschierte. Die Eidgenossenschaft hatte sich seit dem Dreissigjährigen Krieg für das «Stillesitzen» entschieden, hauptsächlich wegen der exponierten geopolitischen Lage zwischen den Grossmächten Frankreich und

[21] Zwingend ist die Aufgabe der Neutralität aufgrund des EU-Beitritts allerdings nicht. Österreich, Irland und Malta hielten an ihrer Neutralität fest, anerkannten aber, dass sie als EU-Mitgliedsstaaten die Entscheide der GASP mittragen müssen.

Habsburg und aufgrund der Schwierigkeit, infolge der bündischen Struktur der Eidgenossenschaft sowie der internen religiösen und politischen Spannungen eine gemeinsame Aussenpolitik festzulegen. Das damalige Verständnis der Neutralität – es existierte noch kein Neutralitätsrecht – unterschied sich jedoch deutlich vom heutigen: So stellten die Kantone ausländischen Mächten Söldner zur Verfügung und erlaubten diesen, auf ihrem Boden zu rekrutieren.

Der Einmarsch der französischen Truppen in die Schweiz im Jahr 1798 besiegelte das Ende der Alten Eidgenossenschaft und gleichzeitig der damals praktizierten Neutralität. Die Schweiz verlor faktisch ihre Unabhängigkeit und wurde zu einem französischen Satellitenstaat. Als solcher wurde die Schweizer Aussenpolitik an diejenige Frankreichs ausgerichtet. Zwar anerkannte Frankreich formell die Neutralität der Schweiz, doch entschied Frankreich auch, wie diese zu handhaben war.

Die dauernde Neutralität entstand, als sich die Tagsatzung am 13. November 1813 von der französischen Vormundschaft lossagte und die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz erklärte. Nach der Abdankung Napoleons gelang es der Schweiz, dass die europäischen Grossmächte 1815 am Wiener Kongress zuerst die schweizerische Neutralität als im europäischen Interesse würdigten und auf der darauffolgenden Pariser Friedenskonferenz die immerwährende Neutralität zum ersten Mal auch völkerrechtlich anerkannten. Die Grossmächte erklärten, dass die «Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss in dem wahren Interesse der Politik ganz Europas liegen».

Auf nationaler Ebene wurde die Neutralität bei der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 erneut bekräftigt. Bei der Ausarbeitung der ersten Bundesverfassung wurde die Neutralität jedoch bewusst nicht in der Zweckbestimmung der Eidgenossenschaft erwähnt, sondern nur in den Bestimmungen über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesrats.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts erlebte die Neutralität eine wichtige Weiterentwicklung mit der Haager Friedenskonferenz von 1907. Das Neutralitätsrecht wurde erstmals in zwei Konventionen zur See- und Landneutralität kodifiziert. Sie stellen bis heute die wichtigsten schriftlichen Rechtsquellen der Neutralität dar.

Nur wenige Jahre später stellte der Erste Weltkrieg die Einheit der Schweiz und ihre Neutralität auf eine harte Probe. Umgeben von kriegführenden Parteien blieb die Schweiz in diesem Konflikt neutral, und es gelang ihr, nicht in den Krieg hineingezogen zu werden und den durch sprachlich-regionale und konfessionelle Spannungen gefährdeten inneren Zusammenhalt zu wahren.

Die Katastrophe des Ersten Weltkriegs führte zur Gründung des Völkerbunds. Die Schweiz trat diesem nach einer Volksabstimmung 1920 bei. In der Londoner Beitrittserklärung vom 13. Februar 1920 erhielt sie eine weitere internationale Anerkennung ihrer dauernden Neutralität und wurde von der Teilnahme an den vom Völkerbund vorgesehenen militärischen Sanktionen befreit, nicht aber von den wirtschaftlichen.[22] Damit entstand die differentielle Neutralität. Sie war durch ein verstärktes Engagement auf der internationalen Bühne und insb. die Übernahme von Wirtschaftssanktionen gekennzeichnet. Zum ersten Mal übernahm die Schweiz 1935 (auch wenn nur teilweise) Sanktionen, die vom Völkerbund gegen Italien infolge der Aggression gegen Abessinien/Äthiopien verhängt wurden.

Der Völkerbund war jedoch nicht in der Lage, die erneut wachsenden internationalen Spannungen zu bewältigen und wurde allmählich wirkungslos. Vor diesem Hintergrund beschloss die Schweiz 1938 – mit Billigung des Völkerbundrats – die Hinwendung zur integralen Neutralität.[23] Dies bedeutete die Reduzierung des Engagements der Schweiz im Rahmen des Völkerbunds auf ein Minimum und der Verzicht auf Sanktionen. Die integrale Neutralität bestimmte das Verhalten der Schweiz während

[22] Siehe dodis.ch/1721.
[23] Siehe dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1660.

des Zweiten Weltkriegs. Die Zeit nach 1938 war jedoch auch von zahlreichen Verletzungen der Neutralität gekennzeichnet. Diese wurden sowohl durch die Kriegsparteien als auch durch die Schweiz selbst begangen, die sich in einem stetigen Balanceakt befand, um die Integrität ihres Territoriums und ihre Unabhängigkeit zu bewahren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hielt die Schweiz an der integralen Neutralität fest. Diese wurde quasi einer Staatsdoktrin gleichgesetzt. Obwohl ideologisch und wirtschaftlich fest im westlichen Lager verankert, vermied die Schweiz jede Teilnahme an multilateralen politischen bzw. militärischen Institutionen. Sie legte dabei auch die neutralitätsrechtlichen Vorwirkungen für den dauernd neutralen Staat extensiv aus.[24] Sie trat der UNO vorerst nicht bei und blieb auf Distanz zum europäischen Einigungsprozess. Die Schweiz engagierte sich trotzdem in gewissen Bereichen, z.B. indem sie ab 1953 als "westliche Neutrale" an der Korea-Mission zur Überwachung des Waffenstillstands teilnahm.[25] Sie machte auch gewisse Zugeständnisse, wie bspw. als sie 1951 auf – vor allem amerikanischen – Druck akzeptierte, sich insgeheim an der Embargopolitik gegen den kommunistischen Block zu beteiligen (CoCom-Embargo).[26]

Ab 1960 begann sich der Bundesrat schrittweise von diesem extensiven Neutralitätsverständnis zu entfernen. Die Schweiz trat 1963 dem Europarat bei. Ab den 1970er Jahren engagierte sie sich in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ab 1995: OSZE). In diesem Zusammenhang gelang es ihr und anderen Neutralen, in der Helsinki-Schlussakte von 1975 die Neutralität als ein legitimes Element der europäischen Sicherheit zu verankern.[27] Gemäss dieser Schlussakte können sich Staaten entsprechend auf ein «Recht auf Neutralität» berufen. Der Bundesrat verfolgte ab den späten 1970er Jahren auch das Ziel eines UNO-Beitritts. Dieser wurde in einer ersten Volksabstimmung 1986 noch abgelehnt[28] und konnte schliesslich in einer zweiten Volksabstimmung 2002 realisiert werden.[29]

4.2 Neutralitätsbericht von 1993

Als 1989 die Berliner Mauer fiel, veränderte sich die Welt mit dem Ende des Kalten Krieges grundlegend. Im Folgejahr ergriff zudem der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegenüber dem Irak als Reaktion auf den Angriff auf Kuwait. Der Bundesrat beschloss – obwohl die Schweiz damals nicht Mitglied der UNO war – zum ersten Mal die Übernahme von nichtmilitärischen UNO-Sanktionen.[30] Diese aussen- und innenpolitischen Meilensteine führten ähnlich wie heute zu einem Klärungsbedürfnis. In der Folge verfasste der Bundesrat den Bericht 93, der als Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren veröffentlicht wurde. Der Bericht 93 ist bis heute die Grundlage für das Neutralitätsverständnis der Schweiz.

Der Bericht kam zum Schluss, dass die Neutralität in der damaligen «Phase des Übergangs und der Ungewissheit weiterhin ein zweckmässiges Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik» sei.[31] Die Neutralitätspolitik sei so zu gestalten, dass sie sich auch künftig «durch die Stetigkeit und Berechenbarkeit auszeichnet, die ihr in der Vergangenheit internationalen Respekt gesichert haben».[32]

[24] Siehe z.B. die Leitlinien des Politischen Departements von 1954 (sog. Bindschedler-Doktrin) und die darin enthaltene extensive Auslegung der neutralitätsrechtlichen Vorwirkungen.
[25] Zur Teilnahme der Schweiz an der Neutralen Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), siehe dodis.ch/T2067.
[26] Zum sog. Hotz-Linder-Agreement von 1951 und dessen Anwendung, siehe dodis.ch/T1803.
[27] Siehe dazu dodis.ch/58821 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1588.
[28] Siehe dazu dodis.ch/T1772.
[29] Siehe dazu dodis.ch/T1773.
[30] Siehe dazu dodis.ch/54497 sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1674.
[31] BBl. **1994** I 153 S. 208
[32] BBl. **1994** I 153 S. 208

Der Bericht 93 hat folgende Eckwerte definiert:

- **Bei Massnahmen des UNO-Sicherheitsrates ist die Neutralität nicht anwendbar:** Der Bundesrat kam gestützt auf die völkerrechtliche Lehre und Staatenpraxis zum Schluss, dass die Neutralität nicht zur Anwendung gelangt, wenn der UNO-Sicherheitsrat militärische oder wirtschaftliche Zwangsmassnahmen gegen einen Staat verhängt. Er trug damit der Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts in diesem Punkt Rechnung, wonach es sich bei Zwangsmassnahmen der UNO nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen der Staatengemeinschaft handelt.[33] Bei Zwangsmassnahmen der UNO ist die Schweiz somit nicht an die Pflichten aus dem Neutralitätsrecht gebunden und ihre Handlungsfreiheit nicht rechtlich beschränkt.[34]

- **Autonome Übernahme von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der UNO. Teilnahme an militärischen Massnahmen der UNO ebenfalls möglich:** Der Bundesrat anerkannte auch, dass die Schweiz ein grosses Interesse an einem funktionierenden Sicherheitssystem der UNO und an einer auf dem Völkerrecht und dem Gewaltverbot beruhenden Friedensordnung hat. Zwangsmassnahmen, welche die UNO geschlossen ergreife, um diese Werte durchzusetzen, lägen darum im Interesse der Schweiz. Mit Blick auf den Sinn und Zweck von Sanktionen führte der Bericht aus, ein Abseitsstehen der Schweiz könnte als «Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen» werden.[35] Aus diesem Grund werde die Schweiz die UNO unterstützen und in autonomer Weise auch als Nichtmitglied an nichtmilitärischen und insb. wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen teilnehmen. Ob die Schweiz die UNO auch bei militärischen Zwangsmassnahmen unterstütze, bspw. durch die Gewährung von Überflugrechten, müsste im Einzelfall und anhand einer Güterabwägung entschieden werden.

- **Sanktionen ausserhalb der UNO:** Der Bundesrat hielt weiter fest, dass auch Sanktionen ausserhalb der UNO dem Frieden und der internationalen Ordnung dienen können und somit die Beteiligung an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO möglich sei. Es brauche dafür eine umfassende Güterabwägung im Einzelfall.[36]

- **Neutralität ist kein Hindernis für Beitritt zur EU:** Der Bundesrat kam 1993 zum Schluss, dass rechtlich ein EU-Beitritt mit der Neutralität zu vereinbaren sei, weil ein Beitritt nicht mit zwingenden Beistandspflichten verbunden sei. Mit Blick auf die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU wies er aber darauf hin, dass sich diese noch in einer frühen Phase befinde. Der Bundesrat hielt damals fest, dass im Falle der Schaffung einer soliden und dauerhaften Verteidigungsstruktur durch die EU die Schweiz bereit sein müsse, ihre Neutralität grundsätzlich zu überdenken, falls sie denn eine Teilnahme an dieser Struktur anstreben sollte.

- **Die Guten Dienste:** Der Bundesrat wies im Bericht darauf hin, dass die Schweiz neben der eher passiven Funktion der Neutralität auch einen aktiven Friedensbeitrag leiste, welcher der Schweizer Neutralität «zugleich eine gewisse universelle Funktion verleiht».[37] Allerdings habe die Nachfrage nach den Guten Diensten der Schweiz abgenommen, was insb. der Erstarkung internationaler Organisationen zugeschrieben wurde. Entsprechend kam der Bundesrat zum Schluss, dass eine Fortentwicklung und Ausdehnung des Angebots der Schweiz für ihren Friedensbeitrag notwendig sei.

[33] Noch 1981 war die Beurteilung zum Stand des Völkerrechts in diesem Punkt anders ausgefallen (siehe Botschaft vom 21. Dezember 1981 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen [BBl. **1982** I 497 S. 546-549]).
[34] BBl. **1994** I 153 S. 229
[35] BBl. **1994** I 153. 229
[36] BBl. **1994** I 153 S. 241 f.
[37] BBl **1994** I 153, S. 216

- **Kooperation und Partizipation:** Komplementär zur Neutralität sind eine «umfassende Solidarität, regionale und weltweite Kooperation und Partizipation» der beste Weg, um die Interessen der Schweiz zu sichern. Deswegen soll die bisher restriktive Haltung zugunsten verstärkter Kooperation mit anderen Staaten geändert werden.

Der Bundesrat orientierte sich in der folgenden Praxis am Neutralitätsverständnis von 1993, so etwa mit den Entscheiden für die Teilnahme am NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden und zur Beteiligung an der internationalen Friedensmission im Kosovo.

Folgearbeiten
Die Eckwerte des Berichts 93 wurden vom Bundesrat mit folgenden Arbeiten weiterentwickelt:

- **Der Bericht zur Neutralitätspraxis im Kosovo-Konflikt aus dem Jahr 2000**[38] führte aus, dass sich der Bundesrat bei seinen Entscheiden punkto Sanktionen oder Überflüge auf den Bericht 93 abgestützt hatte, diese aber nicht als kohärent wahrgenommen wurden. Deswegen kam der Bericht zum Schluss, dass das Neutralitätsverständnis ungenügend kommuniziert wurde.

- **Die Botschaft zum Embargogesetz 2000**[39] stützte sich auf den Bericht 93. Die relevante Aussage der Botschaft hinsichtlich Neutralität war, dass Sanktionen grundsätzlich mit der Neutralität vereinbar sind.

- **Der Bericht zur Neutralitätspolitik im Irak-Konflikt 2005**[40] kam zum Schluss, dass sich die dauernde Neutralität als Leitsatz der Aussen- und der Sicherheitspolitik der Schweiz bewährt hatte und dass eine Neuausrichtung nicht notwendig sei.

- **Der Bericht zur Frage der Vereinbarkeit einer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mit der Neutralität von 2015**[41] hielt fest, dass eine Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat keine zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz mitbringen würde. Dies gelte auch für die Neutralität. Die Schweiz könne an ihrer gegenwärtigen Praxis festhalten.

4.3 Die Praxis der letzten 30 Jahre

Der Bundesrat hat die Neutralität gestützt auf den Bericht 93 in den vergangenen 30 Jahren situativ gehandhabt, d.h. mit Blick auf die Umstände des einzelnen Konflikts. Er hat jeweils den Gesamtkontext und die Eigenart jedes Konflikts berücksichtigt und Einzelfallentscheidungen gefällt. Die nachstehenden Fälle zeigen, dass der Bundesrat in den letzten 30 Jahren mit neuartigen militärischen Interventionen wie der humanitären Intervention im Kosovo oder dem präventiven Selbstverteidigungsrecht im Irak konfrontiert war.

Kosovokonflikt 1998/99
Kernthema: «Humanitäre Intervention»
Mit den Luftangriffen der NATO ab März 1999 gegen das damalige Jugoslawien stellte sich die Frage, wie die Schweiz mit einer sog. «humanitären Intervention» ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats in Reaktion auf die schweren Menschenrechtsverletzungen gegenüber der Bevölkerung in Kosovo umgeht. Der Bundesrat entschied, dass ohne Vorliegen eines Beschlusses des UNO-Sicherheitsrats die Neutralität angewandt wird.

[38] Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000.
[39] BBl. **2001** 1433
[40] BBl. **2005** 6997
[41] Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023-2024 – Bericht des Bundesrates vom 5. Juni 2015 in Erfüllung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APKN) 13.3005 vom 15. Januar 2013.

Der Bundesrat traf folgende zentrale Entscheide:

- **Die Schweiz übernimmt zum ersten Mal in ihrer Geschichte EU-Sanktionen**: Angesichts der schweren Völkerrechtsverletzungen durch Jugoslawien und aufgrund der besonderen Betroffenheit der Schweiz (grosse kosovarische Gemeinschaft, mögliche Flüchtlingsströme) entschied der Bundesrat, die EU-Sanktionen gegen Jugoslawien zu übernehmen.

- **Kein Erdölembargo gegenüber Jugoslawien**: Hingegen entschied der Bundesrat, das von der EU verhängte Erdölembargo gegen Jugoslawien nicht zu übernehmen. Der Bundesrat stufte Erdöl als kriegsrelevantes Gut ein, weil Jugoslawien kein eigenes Ölvorkommen hatte und damit die Ausdauer seiner Kriegsfähigkeit unmittelbar vom Ölimport abhing. In Anwendung des Gleichbehandlungsgebots hätte er ansonsten das Embargo auch gegenüber den NATO-Staaten anwenden müssen. Der Bundesrat beschloss jedoch eine Meldepflicht, um die Umgehung der EU-Massnahme über das Schweizer Territorium zu verhindern.

- **Überflugverbot von NATO-Flugzeugen zu militärischen Zwecken**: Damit kam die Schweiz ihrer neutralitätsrechtlichen Pflicht nach, ihr Territorium kriegsführenden Parteien nicht zur Verfügung zu stellen.

- **Zurückhaltung bei Kriegsmateriallieferungen an NATO-Staaten**: Weil das Waffenembargo gegenüber Jugoslawien auf einem Beschluss des UNO-Sicherheitsrates beruhte, gelangte das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot in diesem Punkt nicht zur Anwendung. Aus neutralitätspolitischen Gründen beschloss der Bundesrat jedoch Zurückhaltung bei der Bewilligung von Exporten an die NATO-Staaten und führte eine Bewilligungspflicht ein.

Irakkrieg 2003
Kernthema: «Präventives Selbstverteidigungsrecht»
2003 starteten die USA, Grossbritannien und weitere Koalitionspartner im Irak eine militärische Intervention. Sie machten geltend, dass der Irak über Massenvernichtungswaffen verfügt. Das militärische Eingreifen wurde einerseits durch ein «präventives Selbstverteidigungsrecht» und andererseits durch indirekte Autorisierungen in vergangenen Sicherheitsratsresolutionen gerechtfertigt. Der Bundesrat verneinte eine Autorisierung durch den UNO-Sicherheitsrat und kam zum Schluss, dass ein Neutralitätsfall vorliegt.[42]

Der Bundesrat traf folgende zentrale Entscheide:

- **Überflugverbote:** Bereits vor Beginn der Kampfhandlungen erreichte die Schweiz im Februar 2003 ein Gesuch der USA für eine generelle Überfluggenehmigung. Aufgrund der klaren Absichten der USA, sich auch ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats auf eine militärische Operation vorzubereiten, beschloss der Bundesrat, Überflüge über schweizerisches Hoheitsgebiet zu militärischen Zwecken bereits zu diesem Zeitpunkt zu untersagen. Der Bundesrat war der Ansicht, dass diese Massnahme im Interesse der Glaubwürdigkeit der Neutralität der Schweiz notwendig war. Nach Ausbruch der Kampfhandlungen am 20. März 2003 untersagte der Bundesrat den Alliierten den Überflug über das Schweizer Territorium, wenn die Luftfahrzeuge im Zusammenhang mit dem Irakkrieg unterwegs waren.[43]

- **Bewilligungspflicht für den Export von Kriegsmaterial**: Der UNO-Sicherheitsrat hatte bereits vor dem Krieg ein Waffenembargo gegen den Irak erlassen. Deswegen kam auch hier das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nicht zur Anwendung. Aus neutralitätspolitischen Gründen beschloss der Bundesrat jedoch Zurückhaltung bei der Bewilligung von Exporten an die USA und Grossbritannien und führte ein erweitertes Bewilligungsverfahren

[42] BBl. **2005** 6997 S. 7017
[43] BBl. **2005** 6997 S. 7012

ein. Aufgrund der Staatsnähe von RUAG und der von ihr kontrollierten Unternehmen verlangte der Bundesrat eine schriftliche Bescheinigung, dass das zu exportierende Material nicht im Rahmen des Irakkriegs eingesetzt wird.[44]

Iran 2011

Kernthema: «Schutzmachtmandat»

Ab 2006 erliess der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegen den Iran wegen dessen Nuklearprogramm und der damit einhergehenden Verletzung völkerrechtlicher Pflichten. Die Schweiz als UNO-Mitglied übernahm die Sanktionen. Die USA, die EU, Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und Norwegen ergriffen zusätzliche Sanktionen. Im Oktober 2010 weitete die EU ihre Massnahmen ein weiteres Mal aus. Anlässlich dieser Ausweitung musste der Bundesrat entscheiden, wie weit er gewillt ist, die Sanktionen der EU gestützt auf u.a. neutralitätspolitische Überlegungen mitzutragen.

Der Bundesrat traf folgenden zentralen Entscheid:

- **Nur teilweise Übernahme der EU-Sanktionen**: Als 2011 die USA und die EU weitere einschneidende Sanktionen gegen den Iran beschlossen, konnte ein internationaler bewaffneter Konflikt – und somit ein Neutralitätsfall für die Schweiz – nicht ausgeschlossen werden. Die Schweiz entschied, die Sanktionierung der iranischen Zentralbank sowie das Erdölembargo der EU gegenüber Iran nicht zu übernehmen. Ein wichtiger Faktor in der neutralitätspolitischen Beurteilung waren dabei die besonderen Ansprüche an die Glaubwürdigkeit, die sich aus dem Schutzmachtmandat der Schweiz zur Interessensvertretung zwischen den USA und dem Iran ergaben. Mit der Interessensvertretung konnte die Schweiz einen reellen Beitrag zur Entspannung zwischen den USA und dem Iran leisten, was die Schweiz höher gewichtete, als die Massnahmen im vollen Umfang zu übernehmen.

Ukrainekrise 2014

Kernthema: «OSZE-Vorsitz»

Am 1. März 2014 besetzten nicht markierte bewaffnete Kräfte öffentliche Gebäude auf der Krim. Innert weniger Tage brachten sie die Halbinsel unter ihre Kontrolle, wechselten die politische Führung aus und veranstalteten ein rechtswidriges «Referendum» über den Anschluss an Russland. Später bestätigte Präsident Putin, dass russische Armeeeinheiten an dieser Operation beteiligt waren. Am 18. März 2014 beschloss Russland die Annexion der Krim.[45] Parallel dazu gab es in der Ostukraine ab März 2014 Kampfhandlungen zwischen nicht gekennzeichneten bewaffneten Gruppen und ukrainischen Truppen. Damit begann eine gewaltsame Eskalation der Situation in der Ostukraine. [46] Aufgrund der militärischen Intervention Russlands wurde die Neutralität angewandt. Die Schweiz hatte zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz der OSZE inne und somit eine besondere Rolle bei der Vermittlung im Hinblick auf eine friedliche Lösung. Es stellte sich die Frage, wie sich die Schweiz in diesem besonderen Kontext und aufgrund ihrer spezifischen Funktion in der OSZE positionieren soll.

Der Bundesrat traf folgende zentrale Entscheide:

- **Übernahme der EU-Sanktionen betreffend Nicht-Anerkennung der Annexion der Krim**: Der Bundesrat verurteilte die völkerrechtswidrige Annexion der Krim scharf und übernahm die direkt damit zusammenhängenden Sanktionen der EU vollumfänglich. Entsprechend verbot er u.a. den Handel mit bestimmten Gütern von und nach der Krim.

- **Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung der EU-Sanktionen in allen anderen Bereichen**: Der Bundesrat entschied, dass der Mehrwert der Schweiz im Rahmen der OSZE-Präsidentschaft am grössten ist, wenn sie von beiden Konfliktparteien als glaubwürdige Dialogförderin und Vermittlerin wahrgenommen wird. Entsprechend übernahm der Bundesrat

[44] BBl. **2005** 6997 S. 7013
[45] BBl. **2015** 1055 S. 1079
[46] BBl. **2015** 1055 S. 1080

die weiteren Sanktionen der EU gegenüber Russland nicht, sondern erliess eine Reihe von Massnahmen, mit denen die Umgehung der EU-Sanktionen über die Schweiz verhindert wurde (z.B. Bewilligungspflicht für die Ausgabe von langfristigen Finanzinstrumenten für bestimmte russische Banken und Unternehmen oder Verschärfungen im Bereich der Exportkontrolle).

- **Ausweitung einzelner Sanktionsmassnahmen auf die Ukraine:** Bei den übernommenen Sanktionen musste der Bundesrat das Gleichbehandlungsgebot anwenden. Dies hatte zur Folge, dass das Einfuhrverbot für Feuerwaffen und verwandte Güter nicht nur gegenüber Russland, sondern auch gegenüber der Ukraine angewendet werden musste. Gesonderte Sanktionen für Kriegsmaterial erübrigten sich, da die Kriegsmaterialgesetzgebung bereits Lieferungen an beide Konfliktparteien untersagt.[47]

- **Transit**: Im Unterschied zur EU untersagte die Schweiz auch beiden Kriegsparteien die Überflüge über ihr Territorium.

Praxis bei internen bewaffneten Konflikten mit internationaler Dimension
Die Abgrenzung, ob es sich um einen internationalen bewaffneten Konflikt mit Anwendung der Neutralität handelt oder um einen internen bewaffneten Konflikt, ist nicht immer einfach. Heute haben die meisten internen bewaffneten Konflikte auch eine internationale Dimension. In den letzten Jahren waren die Auswirkungen auf internationaler Ebene besonders bei den internen bewaffneten Konflikten in Libyen, Syrien und Jemen erkennbar, bei denen die Schweiz eine Neutralitätsbewertung vorzunehmen hatte.

Libyen 2011
Vor dem Hintergrund des arabischen Frühlings ging das Gaddafi-Regime 2011 gewaltsam gegen Proteste und Demonstrationen vor. Am 17. März 2011 autorisierte der UNO-Sicherheitsrat mit Resolution 1973 die Staaten, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung in Libyen vor bewaffneten Übergriffen ihrer eigenen Regierung zu schützen. Die NATO setzte diese Resolution mit Luftoperationen gegen die libysche Armee durch. Damit nahm der interne bewaffnete Konflikt eine internationale Dimension an. Aufgrund der UNO-Sicherheitsratsresolution bestanden für die Schweiz aber keine neutralitätsrechtlichen Pflichten. Der Bundesrat entschied deshalb, Transitgesuche, die der Umsetzung der Resolution 1973 galten, zu bewilligen.

Syrien 2011
Im März 2011 reagierte das Assad-Regime mit Gewalt gegen Proteste und Demonstrationen. Es war der Beginn eines rasch eskalierenden internen bewaffneten Konflikts. Die Schweiz übernahm die EU-Sanktionen in Reaktion auf die schweren Menschenrechtsverletzungen durch das Assad-Regime vollständig. Ab 2014 führten die USA und weitere Staaten Luftangriffe in Syrien gegen die Terrororganisation IS, damals ISIS, durch. Obwohl der UNO-Sicherheitsrat mehrere Resolutionen zu ISIS erliess, beinhalteten diese wegen der Haltung Russlands und Chinas keine Autorisierung der Militäroperationen auf syrischem Territorium. Die Schweizer Behörden lehnten entsprechend aus neutralitätspolitischen Gründen Transitgesuche der USA und ihrer Partnerstaaten ab, die direkt ins Konfliktgebiet in Syrien führten.

Jemen 2014
Seit 2014 gibt es in Jemen einen internen bewaffneten Konflikt zwischen der Regierung und den Huthi-Rebellen. Eine Koalition von Staaten unter der Führung von Saudi-Arabien intervenierte in diesem Konflikt, um die jemenitische Regierung zu unterstützen. Gleichzeitig wurde angenommen, dass Iran die Huthi-Rebellen unterstützte, auch wenn es nicht direkt militärisch im Konflikt intervenierte. Damit hatte der Konflikt eine internationale Dimension, auch wenn kein internationaler bewaffneter

[47] Ausschluss von Kriegsmaterialexporten an Länder, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind gemäss Art. 22a Abs. 2 Bst. a KMG.

Konflikt bestand. Für die Schweiz relevant waren in diesem Kontext Fragen der Kriegsmaterialexporte. Der Bundesrat beschloss zur Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität, das Kriegsmaterial an die Staaten der Jemen-Koalition dann nicht zu exportieren, wenn Grund zur Annahme für einen Einsatz im Jemen-Konflikt bestand. Neutralitätspolitische Erwägungen kamen bei diesem Entscheid nicht zum Tragen.

5 Der Ukrainekrieg

Seit Beginn des Ukrainekrieges hatte der Bundesrat zahlreiche Entscheide zur Neutralität zu fällen. Er stützte sich dabei auf die Neutralitätspraxis der letzten 30 Jahre und orientierte sich gegenüber Russland und der Ukraine an folgenden drei Grundlinien:

a. **Die Neutralität wird angewendet:** Der UNO-Sicherheitsrat kam zwar unmittelbar nach dem russischen Angriff am 25. Februar 2022 zusammen, konnte aber keine Massnahmen verabschieden, weil sich Russland als ständiges Mitglied mit Veto-Recht dagegenstellte. Am 27. Februar 2022 forderte der UNO-Sicherheitsrat die UNO-Generalversammlung auf, sich im Rahmen einer Sondersitzung der Situation in der Ukraine anzunehmen. In der UNO-Generalversammlung stimmten am 2. März 2022 über 140 Staaten in einer rechtlich unverbindlichen Resolution der Verurteilung der Aggression Russlands zu. Über 50 Staaten sahen hingegen von einer Verurteilung Russlands ab. Vor diesem Hintergrund kam der Bundesrat zum Schluss, dass **gegenüber Russland und der Ukraine die Neutralität angewandt wird und die im Völkerrecht verankerten Rechte und Pflichten des Neutralen von der Schweiz beachtet werden.**

b. **Neutralität heisst nicht Gleichgültigkeit gegenüber fundamentalen Völkerrechtsverletzungen:** Der Bundesrat verurteilte vom ersten Tag an die schweren Verletzungen des Völkerrechts durch Russland scharf. Mit seiner militärischen Aggression verletzte Russland das völkerrechtliche Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 UNO-Charta) sowie die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine (Art. 2 Ziff. 1 UNO-Charta) in schwerwiegender Form. Die Schweiz vertrat diese Haltung im multilateralen wie bilateralen Rahmen. Unter anderem stimmte sie auch der Resolution der UNO-Generalversammlung vom 2. März 2022 zu.

c. **Die Neutralität ist kompatibel mit der Übernahme von EU-Sanktionen**: Wie im Neutralitätsbericht 93 ausgeführt[48], steht die Neutralität der Übernahme von Wirtschaftssanktionen auch ausserhalb des UNO-Systems nicht per se entgegen. Dies betrifft in der Praxis EU-Sanktionen, die der Bundesrat seither in den meisten Fällen übernommen hat. Wirtschaftssanktionen der EU erfolgen als Reaktion auf Verletzungen des Völkerrechts. Man kann ihnen so eine internationale Ordnungsfunktion zuschreiben. Der Bundesrat beurteilt dabei im Einzelfall, ob die Übernahme gesamthaft im Interesse der Schweiz liegt und ob die Schweiz Sanktionen vollständig, teilweise oder in modifizierter Form übernimmt.

In Anwendung dieser Grundlinien traf der Bund folgende Entscheide:

5.1 Übernahme der EU-Sanktionen

Am 25. Februar 2022 hat das WBF seine Sanktionsliste gegenüber Russland aufgrund der Beschlüsse der EU angepasst und wenige Tage später, am 28. Februar, entschied der Bundesrat, die ersten EU-Sanktionspakete gegen Russland ganz zu übernehmen. Er übernahm auch die nachfolgenden Sanktionspakete und orientierte sich dabei an folgenden Überlegungen:

[48] BBl. **1994** I 153.

- Der Bundesrat schätzte die Situation 2022 anders ein als 2014 bei der Annexion der Krim und dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts in der Ostukraine. Damals hatte Russland zwar auch Völkerrecht verletzt, die Dimensionen des Angriffskrieges und die Intensität der Völkerrechtsverletzungen waren jedoch andere. Zudem hatte sich Russland in Bezug auf die Ostukraine von Anfang an zu Verhandlungen bereit erklärt und die Minsker Abkommen unterzeichnet. Auch spielte die Schweiz als damalige Vorsitzende der OSZE im Verhandlungsprozess eine besondere Rolle. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage im Verhältnis zu 2014 beschloss der Bundesrat diesmal die Übernahme der EU-Sanktionen. 2014 hatte sich der Bundesrat entschieden, lediglich Massnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Sanktionen der EU über das Gebiet der Schweiz umgangen werden können.

- Bei der Übernahme von Sanktionen spielt die Neutralität bei kriegsrelevanten Gütern eine Rolle: Beschränkt die Schweiz im Rahmen von Sanktionen den Export oder Transit von kriegsrelevantem Material für eine der Kriegsparteien, so muss sie diese Beschränkung gemäss Neutralitätsrecht auch auf die andere Partei anwenden. Da der Bundesrat die EU-Sanktionen gegen Russland übernahm folgte daraus, dass die Schweiz auch mit Blick auf die Ukraine in einigen Bereichen Exportrestriktionen einführen musste. Der Bundesrat tat dies beispielsweise bei besonderen militärischen Gütern, um zu verhindern, dass Material mit einem militärischen Zweck die Ukraine als Kriegspartei begünstigt. Damit hielt er die neutralitätsrechtlichen Pflichten bei der Sanktionsübernahme vollumfänglich ein. Massnahmen zur Gleichbehandlung mussten für Kriegsmaterialexporte nicht gesondert beschlossen werden, da das Kriegsmaterialgesetz (KMG)[5] bereits den Export in Länder verbietet, die wie Russland und die Ukraine in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind.

In seiner Einzelfallprüfung trug der Bundesrat auch Schweizer Gegebenheiten Rechnung. So wurde bspw. das Sendeverbot bestimmter russischer Medien nicht übernommen, da er dies als nicht mit der Schweizer Auffassung der freien Meinungsäusserung vereinbar erachtete.

5.2 Transitgesuche

Der Bundesrat entschied am 11. März 2022, dass im Ukrainekrieg folgende Transite über Schweizer Hoheitsgebiet nicht genehmigt werden:

- Überflüge von Militärflugzeugen der Konfliktparteien, die einem militärischen Zweck dienen;

- Überflüge von Militärflugzeugen anderer Staaten, deren Zweck darin besteht, eine der Konfliktparteien militärisch zu unterstützen, namentlich mit der Lieferung von Kriegsmaterial.

Von dieser Regelung nahm der Bundesrat Überflüge aus, die einem humanitären oder medizinischen Zweck dienen, einschliesslich des Transports von Verwundeten. Andere Überflüge im Kontext des Ukrainekriegs, die nicht unter die beschlossene Regelung fallen, werden dem Bundesrat zur Einzelfallbeurteilung vorgelegt. Bis anhin hat der Bundesrat keine Entscheide zu derartigen Gesuchen gefällt.

5.3 Kriegsmaterialexporte und -weitergabe

Gemäss Neutralitätsrecht ist die direkte Weitergabe von Kriegsmaterial aus eigenen Armeebeständen an die Konfliktparteien verboten. Die Schweiz darf deswegen weder Russland noch der Ukraine Waffen aus eigenen Armeebeständen liefern.

Kriegsmaterialexporte privater Unternehmen sind gemäss Neutralitätsrecht erlaubt. Beschränkt die Schweiz den Export von solchen Gütern jedoch für eine der Konfliktparteien, so muss sie diese Beschränkung auch auf die andere anwenden (Gleichbehandlungsgebot). Zusätzlich gilt hier auch das

Kriegsmaterialgesetz. Dieses sieht vor, dass der Export von Kriegsmaterial nicht bewilligt wird, wenn das Bestimmungsland in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist.[49] Der Export von Kriegsmaterial nach Russland und in die Ukraine ist entsprechend durch die Schweizer Gesetzgebung ausgeschlossen. Die Gesetzgebung geht in diesem Punkt weiter als die neutralitätsrechtliche Pflicht.

Der Bundesrat hat sich im Ukrainekrieg an diese Vorgaben gehalten. Die Weitergabe von ursprünglich aus der Schweiz erhaltenem Kriegsmaterial und die Ausfuhr von Kriegsmaterial in Form von Baugruppen und Einzelteilen an Drittstaaten zur Weiterverarbeitung und Integration haben dabei grössere Diskussionen ausgelöst.

Deutschland und Dänemark ersuchten die Schweiz um Zustimmung zur Weitergabe von Schweizer Kriegsmaterial an die Ukraine. Diese Zustimmung der Schweiz ist notwendig, weil beide Staaten im Zeitpunkt der Beschaffung – lange vor dem Ukrainekrieg – eine Erklärung unterzeichnet hatten, dass sie das Material nicht ohne die vorherige Einwilligung der Schweiz weitergeben. Es handelt sich dabei um die sog. Nichtwiederausfuhr-Erklärung, die Staaten gemäss Kriegsmaterialgesetzgebung standardmässig unterzeichnen müssen, bevor sie Kriegsmaterial aus der Schweiz erhalten. Aufgrund der Ausfuhrkriterien des Kriegsmaterialgesetzes und des Neutralitätsrechts lehnte die Schweiz die Gesuche Deutschlands und Dänemarks ab. Hingegen konnte Deutschland gegenüber bestätigt werden, dass es ehemaliges Schweizer Armeematerial an europäische Staaten weitergeben kann, damit sie dieses für den eigenen Gebrauch nutzen können. Es handelt sich dabei um ausgemustertes Material, das die Schweizer Armee vor rund zehn Jahren dem Originalhersteller in Deutschland ohne Auflagen zurückverkauft hatte. Die Schweiz ermöglichte es Grossbritannien, einen kleinen Teil einer Lieferung eines Waffensystems (schultergestützte Mehrzweckwaffe), welches beide Länder bestellt hatten, zeitlich etwas früher zu beziehen, damit Grossbritannien seine eigenen Bestände aufstocken konnte. Für ein solches Vorgehen gibt es keine rechtlichen Beschränkungen in der Schweizer Gesetzgebung und im Neutralitätsrecht.

Bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial in Form von Baugruppen und Einzelteilen an Drittstaaten zur Weiterverarbeitung und Integration entschied der Bundesrat, dass die Zulieferung an europäische Rüstungsunternehmen möglich ist und zwar auch dann, wenn das im Ausland hergestellte Kriegsmaterial in die Ukraine gelangen könnte. Das Neutralitätsrecht macht für diesen Fall internationaler Wertschöpfungsketten keine Vorgaben. Solche Kriegsmaterial-Zulieferungen werden für Partnerstaaten[50] grundsätzlich bewilligt, solange ihr Anteil am Herstellungswert des Endprodukts weniger als 50% beträgt.

5.4 Lieferung von Schutzausrüstung

Seit Kriegsausbruch wurden Anfragen zur Lieferung von Schutzausrüstung an die Schweiz gerichtet. Aus Neutralitätssicht müssen solche Gesuche abgelehnt werden, wenn sie als kriegsrelevante Güter eingestuft werden – dem wurde bei Erlass der Sanktionen Rechnung getragen. Bei schusssicheren Westen und Helmen handelt es sich um Ausrüstungsgegenstände, die für militärische Zwecke hergestellt wurden. Sie gelten nach schweizerischer Gesetzgebung als besondere militärische Güter. Entsprechend wurden Anfragen für die Lieferung von Helmen und schusssicheren Schutzwesten für die ukrainische Armee abgelehnt.

Unproblematisch sind Anfragen zur Lieferung humanitärer Hilfsgüter an die ukrainische Bevölkerung (u.a. Güter aus der Armeeapotheke, Medikamente sowie Familienzelte, Matratzen, Schlafsäcke, Wolldecken). Diese Lieferungen wurden bewilligt.

---

[49] Art. 22a Abs. 2 Bst. a KMG.
[50] Partnerstaaten in diesem Zusammenhang sind Länder nach Anhang 2 zur Kriegsmaterialverordnung (SR 514.511). Dort sind folgende Länder aufgeführt: Argentinien, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, USA.

5.5 Positionierung in multilateralen Gremien

Zahlreiche internationale Gremien – z.B. der Europarat, die UNO-Generalversammlung, der UNO-Menschenrechtsrat, der ständige Rat der OSZE – erliessen Resolutionen und weitere Instrumente in Reaktion auf die militärische Aggression Russlands in der Ukraine. Die Schweiz verurteilte in diesen Gremien die Militäraggression Russlands als schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts und unterstützte solche Resolutionen teilweise aktiv. Gleichzeitig stellte sie sich auf den Standpunkt, dass Russland multilateralen Gremien grundsätzlich weiter angehören sollte, damit Gesprächskanäle und Kontakte offenbleiben.

5.6 Ausweisung von Diplomaten

Zahlreiche europäische Staaten haben Ende März 2022 russische Diplomaten ausgewiesen. Die Ausweisungen wurden einerseits als politische Reaktion auf die militärische Aggression gegen die Ukraine verfügt, insb. auch im Zusammenhang mit den Berichten über mutmassliche Kriegsverbrechen wie in Butscha, und andererseits damit begründet, dass es sich bei den betroffenen Diplomaten um Angehörige der russischen Geheimdienste handle, die Spionagetätigkeiten für Russland im jeweiligen Gaststaat ausüben. Der Bundesrat entschied, keine Ausweisungen von Diplomaten als politische Reaktion auf die militärische Aggression vorzunehmen. Er hielt an seinem Grundsatz fest, solche Ausweisungen nur aus Gründen der inneren Sicherheit vorzunehmen. Damit blieb auch die Funktionsfähigkeit der Schweizer Botschaft in Moskau sichergestellt. Dies insb. mit Blick auf die Interessen von Schweizerinnen und Schweizern vor Ort und vor dem Hintergrund des Schutzmachtmandats der Schweiz für Georgien.

5.7 Aufnahme von Verwundeten

Im Mai 2022 erfolgte ein Aufruf der NATO an Partnerstaaten, verwundete Personen aus der Ukraine aufzunehmen. Die Genfer Konventionen sowie die Haager Abkommen von 1907 sehen vor, dass verwundete Militärpersonen, die auf dem Territorium eines neutralen Staates gepflegt werden, nicht wieder in den Krieg zurückkehren dürfen. Andernfalls käme dies einer militärischer Unterstützung einer Kriegspartei gleich. Bei Zivilpersonen bestehen keine Einschränkungen. Der Aufruf der NATO sah keine Unterscheidung zwischen Zivil- und Militärpersonen vor und enthielt explizit die Vorgabe, dass genesene Personen nach der Behandlung in die Ukraine zurückkehren. Aus diesem Grund konnte die Schweiz dem Aufruf der NATO keine Folge leisten. Eine konkrete Anfrage der Ukraine im Juli zur Aufnahme von betreuungs- und pflegebedürftiger Zivilpersonen, insbesondere auch Kinder, konnte die Schweiz hingegen positiv beantworten.

6 Neutralität im heutigen internationalen Kontext

Die Handhabe der Neutralität als Instrument der Sicherheits- und Aussenpolitik hängt von verschiedenen Faktoren ab. Im heutigen Umfeld gilt es vier Punkte hervorzuheben.

6.1 Geopolitisches Umfeld

Die liberale Weltordnung, die der Schweiz Sicherheit und Wohlstand gebracht hat, ist in den letzten Jahren unter Druck geraten. Bereits drei Wochen vor der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine sprach der Bundesrat deshalb von einer «Zeitenwende».[51] Russlands zerstörerischer Krieg gegen sein Nachbarland beschleunigt diesen Übergang. Er ist ein Frontalangriff auf die UNO-Charta und das Völkerrecht und stellt vermeintliche Gewissheiten fundamental in Frage.

[51] BBl. **2022** 366 S. 5

Im **regionalen Umfeld** der Schweiz markiert der Ukrainekrieg eine tiefgreifende Zäsur. Russland hat die europäische Friedensordnung, die auf der Grundlage der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris geschaffen wurde, zum Einsturz gebracht. Bereits vor dem Krieg machte Moskau mit weitreichenden Forderungen nach einer anerkannten Einflusszone deutlich, dass es die bestehende Ordnung nicht mehr mitträgt und die Souveränität von Nachbarstaaten in Frage stellt.

Das **globale Umfeld** steht im Zeichen wachsender geopolitischer Spannungen. Die Rivalität der Grossmächte prägt die internationalen Beziehungen. Es gibt kaum eine Weltregion, die nicht im Zeichen eines Wetteiferns von Regionalmächten um Vorherrschaft und Einfluss steht. Die Welt ist **multipolar** geworden. Der Ukrainekrieg hat dabei bestehende regionale Dynamiken teilweise verändert und neue Abhängigkeiten und Vernetzungen geschaffen, etwa in Bezug auf die Energieversorgung und die Ernährungssicherheit. Der Krieg hat auch deutlich gemacht, dass sich in Afrika, im Nahen- und Mittleren Osten sowie in Asien viele Staaten nicht auf einen der globalen Machtpole festlegen wollen. Sie erhoffen sich damit mehr politischen Handlungsspielraum und wirtschaftliche Vorteile. Das bedeutet auch, dass Russland global weniger isoliert ist als in Europa. Es sind hauptsächlich westliche Staaten, die als Reaktion auf den Angriff gegen die Ukraine Sanktionen ergriffen haben.[52] Von den G20-Staaten haben neun Mitglieder keine Sanktionen erlassen.[53]

Vor diesem Hintergrund steht auch der Multilateralismus unter Druck. Dies hat Auswirkungen auf das **System der kollektiven Sicherheit der UNO und das Völkerrecht**. Stellt eines der ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates die internationale Friedensordnung in Frage und verstösst gegen fundamentale Regeln der UNO Charta wie das Gewaltverbot, kann der Sicherheitsrat wegen des Vetorechts nicht gegen den Rechtsbrecher vorgehen. Nach dem russischen Veto im Ukrainekrieg hat sich im Völkerrecht verstärkt die Frage gestellt, ob in einem solchen Fall die Neutralität trotz fehlendem Sicherheitsratsbeschluss ausgesetzt werden soll. Seit in Kraft treten der UNO Charta und des Gewaltverbots stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, ob der Verstoss gegen die UNO Charta auch Auswirkungen auf die Anwendung des Neutralitätsrechts haben sollte.[54]

6.2 Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa

Die Schweiz ist grenzüberschreitenden Bedrohungen genauso ausgesetzt wie andere europäische Staaten, mit denen sie wirtschaftlich, technologisch und gesellschaftlich hoch vernetzt ist und deren Werte sie teilt. Wie im Zusatzbericht des Bundesrates zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 ausgeführt, dürfte sich das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz aufgrund des Ukrainekrieges nachhaltig verschlechtern und volatil bleiben. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa soll deshalb intensiviert werden.[55]

Gemäss Zusatzbericht ist ein sicherheitspolitischer Alleingang mit Verzicht auf internationale Kooperation in der Verteidigung kein gangbarer Weg. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass sie ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bislang auf die internationale Zusammenarbeit ausrichtet.

Mit Blick auf die Neutralität ist dabei zu berücksichtigen, dass es der Schweiz im Fall eines bewaffneten Angriffs auf sie selber freisteht, ihre Verteidigung auch in Kooperation mit anderen Staaten oder einem Militärbündnis zu führen. Deshalb muss die Armee fähig sein, mit anderen Streitkräften zusammenarbeiten zu können, d.h. interoperabel zu sein. Neutralitätsrechtlich steht einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO oder der EU nichts entgegen. Solange die Schweiz an ihrer dauernden Neutralität festhält,

[52] Neben den G7-Staaten (USA, Kanada, Deutschland, Frankreich, Italien, UK, Japan) sind dies die 24 weiteren EU-Staaten, alle NATO-Staaten ausser der Türkei, zusätzlich in Europa die Schweiz, Liechtenstein, Andorra und die Ukraine selbst sowie global Australien, Neuseeland, Singapur und Südkorea.
[53] Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Saudi-Arabien, Südafrika, Türkei.
[54] Siehe z.B. Deutscher Bundestag. Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme, Sachstand, 16. März 2022. Siehe auch Kapitel 3.2 im vorliegenden Bericht.
[55] Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine, Bericht des Bundesrates vom 7. September 2022.

muss die Zusammenarbeit aber so ausgestaltet sein, dass sie keiner Unterstützung einer Kriegspartei in einem internationalen bewaffneten Konflikt gleichkommt. Konkrete Vorhaben zur Teilnahme an Übungen und Einsätzen müssen in jedem Fall aus Neutralitätssicht genau geprüft werden.

6.3 Wahrnehmung der Neutralität in Europa und der Welt

Die Neutralität nützt der Schweiz als sicherheits- und aussenpolitisches Instrument nur, wenn sie international anerkannt und respektiert wird. Dafür muss sie als nachvollziehbar und auch nützlich empfunden werden. Ob die anderen Staaten die Neutralität der Schweiz anerkennen, hängt primär von der Glaubwürdigkeit ihrer Handlungen ab. Es braucht also Taten, die zeigen, dass die Schweiz einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung leistet, auch wenn sie dies als neutraler Staat mit anderen Mitteln tut.

Bei der Wahrnehmung der Schweizer Neutralität lässt sich im aktuellen internationalen Kontext eine **geografische Bruchlinie** erkennen, die sich durch den Krieg in der Ukraine verstärkt hat: In Asien, dem Nahen- und Mittleren Osten, Afrika und Lateinamerika ist die Wahrnehmung der Schweizer Neutralität zwar nicht sehr differenziert, aber überwiegend positiv. Die Neutralität trägt massgeblich zur guten Reputation der Schweiz bei und wird oftmals mit ihrer Rolle als Vermittlerin verknüpft. In Europa und im angelsächsischen Raum hingegen hat das Verständnis für die Schweizer Neutralität abgenommen, und die Wahrnehmung ist bisweilen negativ. In Europa sind die EU und die NATO regionale Stabilitätsfaktoren und gelten als Sicherheitsgarantie. Der Neutralität wird kaum mehr eine eigene stabilisierende Wirkung für die Sicherheit in Europa zugebilligt. In Europa ist eine Erwartungshaltung gegenüber der Schweiz spürbar, die europäische Sicherheit und Wertegemeinschaft mitzutragen.

6.4 Bedeutung des digitalen Raums

Der digitale Raum hat heute sowohl für die Sicherheits- wie die Aussenpolitik eine grosse Bedeutung. Der Einsatz von Cyber- und Informationsmitteln für machtpolitische Zwecke ist – wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 dargelegt – heute weit verbreitet und dürfte weiter zunehmen. Böswillige Cyberaktivitäten bspw. gegen kritische Infrastrukturen können der Zermürbung dienen oder Teil der Vorbereitung einer militärischen Operation sein oder auch in internationalen bewaffneten Konflikten vorkommen.[56]

Damit das Neutralitätsrecht im digitalen Raum anwendbar ist, müssen drei Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

- Es besteht ein internationaler bewaffneter Konflikt;
- die Cyberoperation entspricht einer unmittelbaren militärischen Handlung; und
- sie kann völkerrechtlich einem Staat zugerechnet werden.

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kommt das Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung. Bei Reaktionen auf Cyberoperationen können aber trotzdem neutralitätspolitische Überlegungen zum Tragen kommen.

Den auf das Territorium bezogenen Rechten und Pflichten des Neutralen sind im digitalen Raum aufgrund seiner grenzüberschreitenden Natur Grenzen gesetzt. Während der Luftraum für spezifische Flugobjekte gesperrt werden kann, ist dies bei Datenverkehr im Internet nicht auf die gleiche, gezielte Weise möglich. Dazu kommt, dass Daten nicht nur über Land- und Seekabel, sondern auch über Satelliten übertragen werden. Diese befinden sich im Weltraum, wo sich weitere Fragen der Anwendung des Neutralitätsrechts stellen. Daraus folgt:

[56] Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrats (BBl. 2021 2895 S. 10).

- Konfliktparteien dürfen Cyberoperationen nicht von Installationen auf dem Territorium eines neutralen Staates oder von solchen, die unter dessen exklusiver Kontrolle stehen, ausführen.
- Es ist ihnen verboten, die Kontrolle über Computersysteme des neutralen Staates zu übernehmen, um solche Operationen auszuführen.
- Es ist den Kriegsparteien nicht erlaubt, durch ihre über Computernetze durchgeführten Kampfhandlungen die Datennetze von Neutralen zu schädigen.

7 Fazit und Ausblick

Der Bundesrat hat sich letztmals im Rahmen des Neutralitätsberichts 1993 grundlegend mit der Neutralität auseinandergesetzt. Mit dem vorliegenden Bericht stellt er die seitherige Praxis in den vom Postulat genannten Themenbereichen dar und ordnet die bisher getroffenen Entscheide im Ukrainekrieg ein.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die seit 1993 letztmals festgehaltene und seither weitergeführte Praxis der Neutralität der Schweiz einen genügend grossen Handlungsspielraum lässt, um auf die Ereignisse in Europa seit dem Ausbruch des Ukrainekrieges zu reagieren und die Neutralität im heutigen internationalen Kontext als Instrument der Schweizer Sicherheits- und Aussenpolitik zu nutzen. Der Bundesrat hält deshalb an der bestehenden Neutralitätspraxis fest, wie sie im vorliegenden Bericht dargestellt ist.

Die Handhabe der Schweizer Neutralität im heutigen internationalen Kontext muss sowohl in Europa wie global verstanden und anerkannt werden. Nur so bleibt die Neutralität ein wirksames Instrument. Es bleibt daher eine wichtige Aufgabe der Schweizer Diplomatie, den Nutzen der Neutralität und ihr Beitrag für die internationale Ordnung greifbar zu machen.

Der Bundesrat wird die Auswirkungen des Ukrainekriegs auf die internationalen Beziehungen weiter analysieren und im Rahmen der aussenpolitischen Strategie eine Auslegeordnung vornehmen, die auch die Neutralität der Schweiz einbezieht.

Anhang 1

Abkürzungsverzeichnis

& Ors	und andere
Abl.	Amtsblatt der EU
Abs.	Absatz
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerats
Art.	Artikel
BBl.	Bundesblatt
Bericht 93	Bericht des Bundesrats zur Neutralität von 1993 (BBl. *1994* I 153)
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
IGH/CIJ/ICJ	Internationaler Gerichtshof (Französisch: Cour internationale de justice – Englisch: International Court of Justice)
CoCom	Koordinationsausschuss für multilaterale Ausfuhrkontrollen (Englisch: Coordinating Committee on Multilateral Export Controls)
d.h.	das heisst
EmbG	Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (SR 946.231)
etc.	und so weiter
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EU-Vertrag	konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union vom 17. Dezember 2007, ABl. C 83 vom 30. März 2010 S. 13
f./ff.	und folgende(r)
G20	Gruppe der Zwanzig
G7	Gruppe der Sieben
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU
Hrsg.	Herausgeber
IEHC	irischer High Court
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	Litera
KFOR	Kosovo-Friedensmission
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51)
NAM	Non-Aligned Movement
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags
NATO-Vertrag	Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P-5 Staaten	Ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats (USA, UK, Frankreich, China und Russland)
PfP	Partnerschaft für den Frieden (Englisch: Partnership for Peace)
Rz.	Randziffer
sog.	sogenannte(r)(s)(n)
SR	Systematische Rechtssammlung
u.a.	unter anderem

UK	Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
US(A)	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
v.	versus
vgl.	vergleiche
V. Haager Abkommen	Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21)
XIII. Haager Abkommen	Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Anhang 2 Glossar

Aggression: Aggression liegt vor, wenn ein Staat militärische Gewalt gegen die Souveränität (vgl. Souveränität), die territoriale Integrität (vgl. Territoriale Integrität) oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staats einsetzt. Das Völkerrecht (vgl. Völkerrecht) verbietet militärische Gewalt grundsätzlich, lässt aber zwei Ausnahmen zu: zum einen die militärische Selbstverteidigung unter bestimmten Bedingungen; zum andern Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit aufgrund eines Beschlusses des UNO-Sicherheitsrats (vgl. UNO-Sicherheitsrat) gemäss Kapitel VII der UNO-Charta (vgl. UNO-Charta). Der Begriff der zwischenstaatlichen Aggression im Sinne des Völkerrechts ist zu unterscheiden vom Begriff der Aggression im Sinne des internationalen Strafrechts. Dieses befasst sich mit der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

Annexion: gewaltsame und widerrechtliche Aneignung fremden Gebiets eines Staates durch einen anderen Staat.

Art. 5 NATO-Vertrag: Bestimmung, wonach ein Angriff gegen eines oder mehrere Mitglieder der NATO (vgl. NATO) einen Angriff gegen alle Mitglieder darstellt. Dies ist das Prinzip der kollektiven Selbstverteidigung bzw. der Beistandspflicht. Bislang wurde die Bestimmung nur einmal angewendet – als Antwort auf die Terroranschläge des 11. September 2001 in den USA.

Aussenpolitik: Gestaltet die Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten und internationalen Organisationen und wahrt die Interessen eines Staates im Ausland. Sie umfasst verschiedene Politikbereiche wie z.B. Handels-, Umwelt-, Sicherheits- (vgl. Sicherheitspolitik), Entwicklungs- und Kulturpolitik. In der Schweiz ist der Gesamtbundesrat für die Aussenpolitik zuständig. Das EDA hat den Auftrag, die Aussenpolitik zu koordinieren und die Kohärenz mit den anderen Departementen sicherzustellen.

Baugruppen und Einzelteile (vgl. auch Kriegsmaterial): Baugruppen sind in der Schweiz gefertigte Kriegsmaterial-Teile, die im Ausland in ein Endprodukt verbaut werden.

Bericht 93: Anhang zum Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren (BBl. *1994* I 153; siehe auch dodis.ch/54677). Dieser Bericht ist die Grundlage für die aktuelle Neutralitätspraxis der Schweiz (vgl. Neutralitätspraxis).

Besondere militärische Güter: Güter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind, die aber weder Waffen, Munition, Sprengmittel noch sonstige Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind, sowie militärische Trainingsflugzeuge mit Aufhängepunkten. Geschäfte mit solchen Gütern unterstehen dem Güterkontrollgesetz.

Bilateralismus: Werden aussenpolitische Fragen zwischen zwei Parteien besprochen oder verhandelt, spricht man von Bilateralismus. Sind es mehrere Parteien, von Multilateralismus (vgl. Aussenpolitik, Multilateralismus).

Blockbildung: Die Blockbildung beschreibt einen Prozess, in dem sich verschiedene Staaten und internationale Akteure zusammenschliessen, um gemeinsame Werte und Interessen zu verteidigen. Der Kalte Krieg stellt eine solche Periode der Blockbildung dar.

Briand-Kellogg Pakt: Völkerrechtlicher «Vertrag über den Verzicht auf den Krieg» vom 27. August 1928. Die Schweiz ist am 2. Dezember 1929 beigetreten. Der Vertrag wurde vom französischen Aussenminister Aristide Briand und vom US-Aussenminister Frank B. Kellogg initiiert. Es handelte sich um die erste völkerrechtliche Grundlage, die den Angriffskrieg verbot. Sie ist weiter in Kraft (SR 0.193.311). Ihr zentraler Inhalt ist seit 1945 Teil des Gewaltverbots gemäss UNO-Charta.

Bundesverfassung: Die Bundesverfassung ist die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Sie steht auf der obersten Stufe des Schweizerischen Rechtssystems. Ihr sind sämtliche Gesetze, Verordnungen und Erlasse des Bundes, der Kantone und der Gemeinden untergeordnet.

Bündnisfreiheit: Mit dem Status der Bündnisfreiheit bringen Staaten zum Ausdruck, dass sie keinem militärischen Bündnis angehören wollen. Neutrale Staaten sind immer militärisch bündnisfrei. Umgekehrt beziehen sich bündnisfreie Staaten aber nicht auf die Neutralität.

Charta von Paris: Vgl. europäische Sicherheitsarchitektur.

CoCom-Embargo: Das CoCom wurde 1949 gegründet und 1994 aufgelöst. Ihm gehörten Staaten des Westblocks an. Das CoCom war ein informelles, nicht vertraglich abgesichertes Gremium. Ziel der vom CoCom vorgesehenen Exportkontrollmassnahmen war es, durch eine restriktive Ausfuhrpolitik die zahlenmässige militärische Überlegenheit des Ostblocks durch einen technologischen Vorsprung der westlichen Bündnispartner wettzumachen.

Cyberraum: Unter Cyberraum versteht man einen vom Menschen geschaffenen virtuellen Informationsraum. Er dient der Verarbeitung und Vernetzung digitaler Daten (vgl. Daten) sowie der Erfassung und Steuerung von Systemen und Prozessen. Der Cyberraum ist Teil des umfassenderen digitalen Raums (vgl. Digitaler Raum).

Cybervorfall/Cyberoperation: Eine beabsichtigte unerlaubte Handlung einer Person oder einer Gruppierung im Cyberraum, um die Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit von Informationen und Daten (vgl. Daten) zu beeinträchtigen; dies kann je nach Art des Vorfalls auch zu physischen Auswirkungen führen. Wird auch als Cyberangriff bezeichnet.

Daten: In der Informatik und Datenverarbeitung versteht man Daten als (maschinen-) lesbare und -bearbeitbare, in der Regel digitale Repräsentation von Information.

Differentielle Neutralität: Neutralitätsverständnis, gemäss dem die Schweiz Wirtschaftssanktionen, nicht aber militärische Sanktionen (vgl. Sanktionen) des Völkerbunds übernahm.

Digitaler Raum: Der Begriff bezieht sich auf die Gesamtheit des physischen und virtuellen Raums, der von der Digitalisierung erschlossen bzw. durchdrungen wird. Der digitale Raum bezieht sich nicht nur auf Systeme, sondern auch auf die Akteure und Prozesse.

Dual-Use-Güter: Güter, die für militärische und zivile Zwecke verwendet werden können. Geschäfte mit diesen Gütern unterstehen dem Güterkontrollgesetz.

Embargo: Vgl. Sanktionen.

Embargogesetz: Das Embargogesetz stellt die Rechtsgrundlage dar für den Erlass von Zwangsmassnahmen durch den Bundesrat, um internationale Sanktionen durchzusetzen, welche die UNO, die OSZE oder die wichtigsten Handelspartner der Schweiz beschlossen haben und die der Einhaltung des Völkerrechts dienen.

Enhanced opportunities-Partner: Enhanced opportunities-Partner sind Staaten, die eng mit der NATO (vgl. NATO) zusammenarbeiten, jedoch Nicht-Mitglieder der Allianz sind. Ausmass und Bereiche der Kooperation zwischen der NATO und jedem Enhanced opportunities-Partner werden individuell definiert.

Europäische Sicherheitsarchitektur: Sie besteht aus einem weltweit einzigartigen Gerüst von regionalen Organisationen: EU, NATO (vgl. NATO), OSZE, Europarat. Dazu bildete sich ein gesamteuropäisches Sicherheitsregime heraus, dessen Grundlagen der Helsinki-Prozess in der Zeit des Kalten Krieges geschaffen hatte. Seine wichtigsten Säulen waren nebst der OSZE das 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland und die ebenfalls 1997 unterzeichnete NATO-Russland-Grundakte.

Exportkontrolle: Sie unterstellt die Ausfuhr bestimmter Güter einer Bewilligungspflicht. Bei den kontrollierten Güterkategorien handelt es sich in der Regel um Rüstungsgüter, um Güter, die für die Entwicklung, Herstellung oder Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden könnten, sowie um Güter, die der Herstellung von konventionellen Waffen dienen könnten.

Friedensförderung: Zur zivilen Friedensförderung gehören Beiträge zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten, namentlich durch Vertrauensbildung, Vermittlung und die Förderung des humanitären Völkerrechts (vgl. Humanitäres Völkerrecht) und der Menschenrechte (vgl. Menschenrechte). Friedensbildende Aktivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen beinhalten u.a. Vergangenheitsarbeit, Beiträge zur Förderung demokratischer Prozesse und Wahlen sowie zur Stärkung der Menschenrechte. Die Friedensförderung schafft bzw. stärkt die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen Rahmenbedingungen. Sie umfasst sowohl zivile als auch militärische Massnahmen.

G20: Die Gruppe der Zwanzig ist ein informeller Zusammenschluss aus 19 Staaten und der EU, die die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer repräsentiert. Sie thematisiert namentlich die finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit und kann internationale Standards setzen.

G7: Die Gruppe der Sieben ist ein informeller Zusammenschuss der 7 wichtigsten westlichen Industrieländer (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, UK und USA) und der EU. In diesem Rahmen werden verschiedene Fragen internationalen Interesses thematisiert.

Gaststaat: Der Begriff bezeichnet ein Land, das Sitzstaat von ausländischen Vertretungen (Botschaften, Missionen, Konsulate) oder internationalen Organisationen ist. Die Schweiz – insb. der Standort Genf (vgl. Internationales Genf) – beherbergt eine Vielzahl von internationalen Organisationen.

Gaststaatpolitik: Die Art, wie ein Land als Gaststaat agiert (vgl. auch Gaststaat).

Gemeinsame Verteidigungsklausel des EU-Vertrags: Art. 42 Abs. 7 des EU-Vertrags sieht vor, dass im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung schulden. Diese Unterstützung kann auf militärische und auch auf

nichtmilitärische Art und Weise geleistet werden.

Gewaltverbot: Die UNO-Charta (vgl. UNO-Charta) untersagt Staaten in Art. 2 Ziff. 4 den Einsatz von Gewalt. Krieg ist damit grundsätzlich verboten. Die Charta sieht aber zwei enge Ausnahmen vor: Das Recht auf Selbstverteidigung und die Autorisierung von militärischer Gewalt durch den UNO-Sicherheitsrat (vgl. UNO-Sicherheitsrat).

Gleichbehandlungsgebot: Gemäss geltendem Neutralitätsrecht (vgl. Neutralitätsrecht) ist bei Waffenexporten privater Unternehmen das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Ein neutraler Staat kann gemäss diesem Gebot nicht Exporte durch private Unternehmen an eine Konfliktpartei verbieten und gleichzeitig an die andere erlauben.

Globale Gouvernanz: Der Begriff steht für die Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems sowie von Mechanismen internationaler Zusammenarbeit, um globale Probleme und grenzüberschreitende Angelegenheiten zu bewältigen. Einbezogen werden das UNO-System (vgl. UNO), internationale Organisationen, staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie regionale Organisationen. Die Schweiz spielt dabei traditionell eine wichtige Rolle; das internationale Genf ist eines der wichtigsten Zentren (vgl. Internationales Genf).

Gute Dienste: Sammelbegriff für die Bemühungen einer Drittpartei zur friedlichen Beilegung eines Konflikts zwischen zwei oder mehreren Staaten. Die Guten Dienste der Schweiz bestehen aus drei Bereichen: Schutzmachtmandate (vgl. Schutzmacht-mandat), die Schweiz als Gaststaat (vgl. Gaststaat) von Friedensverhandlungen und die Schweiz als Mediatorin und Fazilitatorin sowie als Unterstützerin von Mediations- und Verhandlungsprozessen. Gute Dienste reichen von technischer oder organisatorischer Unterstützung (z.B. Bereitstellen eines Konferenzorts) über Vermittlungsdienste bis hin zur Leitung von oder Teilnahme an internationalen Friedensprozessen.

Humanitäre Prinzipien: Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Neutralität sind wichtige Werte und Grundlagen humanitären Handelns. Diese wurden im Kodex der Rotkreuzbewegung sowie durch die UNO-Generalversammlung verankert (vgl. UNO-Generalversammlung).

Humanitäres Völkerrecht: Das humanitäre Völkerrecht regelt die Kriegsführung und schützt die Opfer von bewaffneten Konflikten (vgl. Internationaler bewaffneter Konflikt, Interner bewaffneter Konflikt). Es kommt in allen internationalen und internen bewaffneten Konflikten zur Anwendung, unabhängig von Legitimation oder Ursache der Gewaltanwendung.

Interessen und Werte: Der Kernauftrag der Schweizer Aussenpolitik (vgl. Aussenpolitik) ist die Förderung der Interessen und Werte der Schweiz. Sie sind unzertrennbare Seiten derselben Medaille und gründen auf der Bundesverfassung (vgl. Bundesverfassung).

Internationaler bewaffneter Konflikt (vgl. im Gegensatz zu Interner bewaffneter Konflikt): Ein internationaler bewaffneter Konflikt liegt dann vor, wenn zwischen zwei oder mehreren Staaten bewaffnete Gewalt angewendet wird.

Internationales Genf: Genf ist Herz des multilateralen Systems (vgl. Multilateralismus) und europäischer UNO-Hauptsitz (vgl. UNO). 38 internationale Organisationen, Programme und Fonds sowie 179 Staaten und 750 Nichtregierungsorganisationen sind vertreten. Das internationale Genf bietet rund 45’000 Menschen Arbeit und steuert über 11% zum Bruttoinlandprodukt des Kantons bei (1% des Schweizer Bruttoinlandprodukts). Jährlich finden circa 3300 internationale Konferenzen in Genf statt; Hauptthemen sind 1) Frieden, Sicherheit, Abrüstung; 2) Humanitäre Hilfe und humanitäres Völkerrecht (vgl. Humanitäres Völkerrecht), Menschenrechte (vgl. Menschenrechte), Migration; 3) Arbeit, Wirtschaft, Handel, Wissenschaft, Telekommunikation; 4) Gesundheit; 5) Umwelt und nachhaltige Entwicklung.

Interner bewaffneter Konflikt (vgl. im Gegensatz zu Internationaler bewaffneter Konflikt): Interne bewaffnete Konflikte sind länger andauernde bewaffnete Auseinandersetzungen, die zwischen staatlichen Streitkräften und den Truppen einer oder mehrerer bewaffneter Gruppen oder zwischen solchen Gruppen im Territorium eines Staates stattfinden. Die bewaffneten Auseinandersetzungen müssen ein Mindestmass an Intensität erreichen und die am Konflikt beteiligten Parteien müssen ein Minimum an Organisation aufweisen.

Interoperabilität (von Streitkräften): Fähigkeit von Streitkräften zusammenzuarbeiten, um gewisse Ziele zu erreichen. Für Militärbündnisse wie die NATO ist die Interoperabilität ein wichtiges Element, da bei deren Operationen die Streitkräfte verschiedener Alliierten kooperieren müssen (vgl. NATO).

Kollektive Sicherheit: System zur Friedenssicherung. Danach verpflichten sich alle beteiligten Staaten, grundsätzlich keine militärische Gewalt gegeneinander anzuwenden, aber bei kollektiven Zwangsmassnahmen gegen einen allfälligen Aggressor mitzuwirken. Im Unterschied zu einem reinen Verteidigungsbündnis kann der Aggressor dabei auch ein Staat sein, der an sich Teil der Organisation für kollektive Sicherheit ist. Ein System kollektiver Sicherheit richtet sich somit nicht nur gegen aussen, sondern auch gegen innen. Ein Beispiel für eine solche Organisation ist die UNO, wobei hier

keine Verpflichtung zur Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen besteht (vgl. UNO, Sanktionen).

Konflikt-/Kriegspartei (vgl. im Gegensatz zu Neutralität und Nicht-Konfliktpartei): Staat, der eine Kriegserklärung abgegeben hat und/oder an Kampfhandlungen beteiligt ist.

Kooperative Sicherheit: Sie setzt auf Einbindung und Dialog und unterscheidet sich damit von Systemen kollektiver Sicherheit (u.a. Zwangsmassnahmen; vgl. Kollektive Sicherheit, Sanktionen) und kollektiver Verteidigung (Bündnisse, Abschreckung). Der Begriff wird insb. in Zusammenhang mit der OSZE (vgl. Europäische Sicherheitsarchitektur) verwendet. Weitere Charakteristika der kooperativen Sicherheit im Rahmen der OSZE betreffen das Einstimmigkeitsprinzip und damit die souveräne Gleichheit (vgl. Souveränität) der Staaten, die politische (und nicht rechtliche) Natur der Verpflichtungen, die Förderung der Sicherheit durch Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum an Themen sowie das Abstützen auf vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen.

Kriegsmaterial: Als Kriegsmaterial gelten Waffen, Waffensysteme, Munition und militärische Sprengmittel sowie Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder für die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind und die in der Regel für zivile Zwecke nicht verwendet werden.

Kriegsmaterialgesetz: Das KMG unterstellt die Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial sowie die Übertragung von Produktionslizenzen einer Bewilligungspflicht. Dadurch sollen die internationalen Verpflichtungen der Schweiz erfüllt und die aussenpolitischen Grundsätze gewahrt werden, was auch die Beachtung der Neutralität umfasst. Gesuche müssen an das SECO gestellt werden, das Exportbewilligungen vergibt.

Kriegsrelevante Güter und Dienstleistungen: Güter und Dienstleistungen, welche direkt und in militärisch relevanter Weise der Kampffähigkeit der Parteien dienen.

Massenvernichtungswaffe: Als Massenvernichtungswaffen werden chemische (vgl. Chemische Waffe), biologische oder Kernwaffen bezeichnet.

Menschenrechte: Die Menschenrechte sind angeborene und unveräusserliche Rechte, die ohne Unterschied allen Menschen allein aufgrund ihres Menschseins zustehen. Sie sind zentral für den Schutz der menschlichen Würde, der physischen und psychischen Integrität und wichtige Grundlage für die Entwicklung eines jeden Einzelnen. Auf ihnen gründet das friedliche Zusammenleben der Völker. Sie sind Garanten einer Gesellschaft, die auf der Verpflichtung zur Achtung der Rechte des Einzelnen gründet. Sie gelten sowohl in den internationalen Beziehungen als auch in der nationalen Politik, aber auch am Wohnort jeder und jedes Einzelnen. Die Menschenrechte sind universell, unteilbar und stehen untereinander in engem Zusammenhang. Jeder Staat ist verpflichtet, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und umzusetzen.

Multilateralismus: Man spricht von Multilateralismus, wenn Fragen von öffentlichem Interesse zwischen mehr als zwei Staaten diskutiert und verhandelt werden (vgl. im Gegensatz dazu: Bilateralismus). Internationale Organisationen und Gremien wie die UNO (vgl. UNO), die OSZE und der Europarat (vgl. Europäische Sicherheitsarchitektur) sind Bühnen für solche Diskussionen. Der Multilateralismus erlaubt es der Schweiz, über Allianzen eine Hebelwirkung zu erzielen und die Möglichkeiten der Einflussnahme zu vervielfachen.

NATO: Die NATO ist eine Militärallianz von europäischen und nordamerikanischen Ländern. Sie verbindet diese beiden Kontinente und ermöglicht es ihnen, sich in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen zu beratschlagen und zusammenzuarbeiten sowie gemeinsam multinationale Krisenmanagementoperationen durchzuführen.

Neutralitätsfall: Umschreibt die Situation, in der für die Schweiz die Neutralität anwendbar ist. Dies ist dann gegeben, wenn ein internationaler bewaffneter Konflikt vorliegt (vgl. Internationaler bewaffneter Konflikt).

Neutralitätsverständnis: Umschreibt, wie ein Staat seine Neutralität einsetzt als Instrument zur Förderung eigener sicherheits- und aussenpolitischer Interessen (vgl. Aussenpolitik, Sicherheitspolitik). Dies umfasst die Auslegung des Neutralitätsrechts und die Gestaltung der Neutralitätspolitik (vgl. Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik).

Neutralitätspolitik: Politische Haltung des neutralen Staates in Angelegenheiten, die nicht durch das Neutralitätsrecht (vgl. Neutralitätsrecht) festgelegt werden, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss ausübt. Dies umfasst Massnahmen, welche die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Neutralität und so die Respektierung der Neutralität durch andere Staaten gewährleisten.

Neutralitätspraxis: Die Neutralitätspraxis beschreibt die Handhabe der Neutralität durch einen Staat. Sie umfasst die Gesamtheit der Entscheidungen, die aus Sicht der Neutralität relevant sind. Diese Entscheidungen werden auf der Grundlage des Neutralitätsverständnisses und in Anwendung des Neutralitätsrechts und

der Neutralitätspolitik getroffen (vgl. Neutralitätsverständnis, Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik).

Neutralitätsrecht: Das Neutralitätsrecht ist Teil des Völkerrechts (vgl. Völkerrecht) und legt die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates fest. 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 (vgl. Völkergewohnheitsrecht): So gelten heutzutage dieselben Regeln nicht nur für Land- und Seekriege, sondern auch für Luftkriege. Da sich das Neutralitätsrecht ausschliesslich auf die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten während internationalen bewaffneten Konflikten bezieht (vgl. Internationaler bewaffneter Konflikt), wird es manchmal auch als Teil des Kriegsvölkerrechts bezeichnet.

Nicht-Konfliktpartei (vgl. im Gegensatz zu Konflikt-/Kriegspartei, Neutralität): Staat, der zwar nicht an Kampfhandlungen teilnimmt, aber eine Konfliktpartei militärisch unterstützt.

Nichtwiederausfuhr-Erklärung: In der Schweizer Kriegsmaterialgesetzgebung vorgesehene Erklärung des Bestimmungslandes eines Exports, wonach das von der Schweiz erworbene Kriegsmaterial ohne Einwilligung der Schweiz nicht weitergeben wird.

Non-Aligned Movement: Gruppierung bündnisfreier Staaten (vgl. Bündnisfreiheit).

P-5 Staaten: Die fünf permanenten Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats (USA, UK, Frankreich, Russland, China; vgl. auch UNO-Sicherheitsrat).

Partnerschaft für den Frieden: Die PfP ist ein flexibles Instrument der kooperativen Sicherheit (vgl. Kooperative Sicherheit) und der Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnerländern. Staaten aus Ost- und Südosteuropa, dem Südkaukasus, Zentralasien und Westeuropa nehmen an der PfP teil, darunter die Schweiz. Jedes Land legt mit der NATO jene Bereiche fest, für die eine Zusammenarbeit mit den übrigen Teilnehmern der PfP geregelt wird.

Passive Neutralität: Beschreibt eine Neutralität die vom Abseitsstehen und grösstmöglicher Enthaltung geprägt ist.

Rechtsstaatlichkeit: Sie bezeichnet das Primat des Rechts gegenüber der Macht des Stärkeren. Auf nationaler Ebene ist es das Grundanliegen des Rechtsstaates, auf allen Staatsebenen den Vorrang des Rechts und damit verbunden die Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu wahren. Auf aussenpolitischer Ebene ist Rechtsstaatlichkeit zentral für internationalen Frieden und Sicherheit, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, Entwicklung und den Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen (vgl. Aussenpolitik). Sie wird primär durch eine Stärkung des Völkerrechts erreicht, das die politische Stabilität und Verlässlichkeit der internationalen Beziehungen sicherstellt (vgl. Völkerrecht).

Re-Export (vgl. auch Kriegsmaterial): Ausfuhr von Kriegsmaterial durch ein Land, das selbst dieses Kriegsmaterial von einem anderen Land importiert hat.

Resolution: Beschlüsse internationaler Organisationen und internationaler Konferenzen. Resolutionen haben ein standardisiertes Format. Sie setzen sich aus einer Präambel und einer Anzahl operativer Paragraphen zusammen. Die meisten Resolutionen sind nicht rechtsverbindlich, sondern haben empfehlenden Charakter, so etwa die Resolutionen der Generalversammlung der UNO (mit Ausnahme jener, die das interne Recht der Organisation betreffen; vgl. UNO-Generalversammlung). Anders verhält es sich bei Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats (vgl. UNO-Sicherheitsrat), die für alle Staaten unmittelbar rechtsverbindlich sind. Resolutionen tragen zuweilen andere Bezeichnungen («Beschluss», «Empfehlung», «Erklärung» oder ähnliches).

Sanktionen: Gesamtheit der diplomatischen, wirtschaftlichen oder militärischen Massnahmen eines Staats oder einer internationalen Organisation wie der UNO (vgl. UNO) oder der EU, um eine Völkerrechtsverletzung (vgl. Völkerrecht) zu stoppen, die eine Organisation festgestellt hat oder deren Opfer ein Staat zu sein glaubt. Sanktionen gegen einen Staat, der den internationalen Frieden gefährdet, beschliesst der UNO-Sicherheitsrat (vgl. UNO-Sicherheitsrat) im Namen der Staaten. Staaten können auch nach eigenem Belieben nichtmilitärische Sanktionen ergreifen, wobei diese verhältnismässig zum erlittenen Schaden sein müssen. Der Gebrauch von Gewalt ist von der UNO-Charta verboten (vgl. UNO-Charta). Dieser Bericht betrifft nur Sanktionen, welche im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt erlassen werden und bei welchen damit die Neutralität zur Anwendung kommt.

Schutzgüter/Schutzausrüstung: Güter, die nur zum Erhalt des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit von Personen und nicht für offensive Zweck verwendet werden können, wie bspw. Schutzwesten.

Schutzmacht/-mandat: Eine Schutzmacht tritt in Funktion, wenn zwei Staaten die diplomatischen und/oder konsularischen Beziehungen abbrechen. Sind alle betroffenen Parteien einverstanden, übernimmt die Schutzmacht die mit dem mandatierenden Staat vereinbarten Aufgaben, gewährt den Angehörigen dieses Staats vor Ort Schutz und/oder vertritt dessen Interessen im Gaststaat (vgl. Gaststaat). Diese Dienstleistung erlaubt den betroffenen Staaten, minimale Beziehungen aufrechtzuerhalten (vgl. Gute Dienste). Die Schweiz nimmt Mitte 2022 sieben Mandate wahr: Sie vertritt den Iran in Ägypten, die USA im Iran, Georgien in Russland, Russland in Georgien, den Iran in Saudi-Arabien, Saudi-Arabien im Iran und den Iran in Kanada.

Sicherheitspolitik: Das Ziel der Sicherheitspolitik ist es, die Schweiz und ihre Bevölkerung gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten. Sie dient damit zur Wahrung und Stärkung der Sicherheit der Schweiz. Eine wirksame Sicherheitspolitik antizipiert Bedrohungen und Gefahren für das Land und die Bevölkerung. Sie leitet daraus die notwendigen Massnahmen ab, damit Bund, Kantone und Gemeinde richtig und effizient darauf reagieren können. Zur Umsetzung der Sicherheitspolitik dienen verschiedene Instrumente, wie bspw. die Armee, der Nachrichtendienst, der Bevölkerungsschutz oder die Polizei sowie Wirtschaftspolitik und Aussenpolitik (vgl. Aussenpolitik).

Souveränität: Auf internationaler Ebene gilt ein Staat als souverän, wenn er unabhängig ist von allen übrigen Völkerrechtssubjekten. Er muss folglich nur jene Verpflichtungen erfüllen, die er selbst eingegangen ist, sowie Verpflichtungen, die sich aus dem zwingenden Völkerrecht ergeben (vgl. Völkerrecht).

Territoriale Integrität: Völkerrechtlicher Begriff (vgl. Völkerrecht), der die Unverletzlichkeit des Territoriums eines Staates bezeichnet. Die territoriale Integrität wird durch die UNO-Charta geschützt (vgl. UNO-Charta).

Transitgesuche: Anfragen eines Staates zur Durchquerung des Territoriums eines anderen Staates mit Truppen oder Material.

Universalität: Sie bedeutet die Pflege guter Beziehungen mit allen Staaten der Welt. Dies heisst nicht, dass die aussenpolitischen Instrumente in allen Ländern auf gleiche Weise zum Einsatz kommen oder dass die Schweiz überall mit einer Vertretung präsent ist (vgl. Aussenpolitik). Die Schweiz vertritt ihre Interessen vielmehr modular und gemäss politischer Priorität. Sie tut dies sowohl bilateral als auch multilateral sowie als Mitglied internationaler Organisationen (vgl. Bilateralismus, Multilateralismus).

UNO: Die UNO ist eine internationale Organisation mit globalem Anspruch. Sie umfasst 193 Mitgliedstaaten (Stand 2022) und bildet ein Forum zur Diskussion praktisch sämtlicher Themen von internationalem Interesse. Die UNO fördert Sicherheit und Frieden, setzt sich für die Menschenrechte (vgl. Menschenrechte), den Abbau der sozialen Gegensätze sowie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ein und leistet humanitäre Hilfe. Die Schweiz ist der UNO als Vollmitglied im Jahr 2002 beigetreten. Im sicherheitspolitischen Bereich ist der Sicherheitsrat das wichtigste Organ (vgl. Sicherheitspolitik, UNO-Sicherheitsrat).

UNO-Charta: Völkerrechtsvertrag zur Gründung der UNO (vgl. UNO). Die Charta regelt die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und definiert die Aufgabenbereiche und Organe der UNO als internationale Organisation. Die Charta legt u.a. das Gewaltverbot fest (vgl. Gewaltverbot). Eine Besonderheit der Charta besteht darin, dass auf ihr beruhende Pflichten von Mitgliedstaaten (z.B. die Durchsetzung von durch den Sicherheitsrat verhängten Sanktionen; vgl. UNO-Sicherheitsrat, Sanktionen) anderen völkervertraglichen Verpflichtungen vorgehen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Verfassungscharakter der Charta, obwohl das Völkerrecht formell keine Verfassung kennt (vgl. Völkerrecht).

UNO-Generalversammlung: Organ der UNO (vgl. UNO) bestehend aus Vertretern aller UNO-Mitgliedstaaten, das über Fragen von internationalen Tragweite berät.

UNO-Menschenrechtsrat: Der Menschenrechtsrat ist eines der Hauptorgane der UNO (vgl. UNO) im Bereich der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte (vgl. Menschenrechte). Er ist ein Nebenorgan der UNO-Generalversammlung (vgl. UNO-Generalversammlung) und wurde im Juni 2006 als Ersatz für die Menschenrechtskommission gegründet. Der Rat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten zusammen und hat seinen Sitz in Genf (vgl. Internationales Genf).

UNO-Sicherheitsrat: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen setzt sich aus fünf permanenten Mitgliedern (USA, UK, Frankreich, Russland, China) und zehn nichtständigen Mitgliedern zusammen. Er setzt sich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ein. Die Schweiz ist 2023/2024 nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats.

Vetorecht der P-5: Recht, das jedes der fünf permanenten Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats besitzt, sich gegen einen Beschluss des Sicherheitsrats auszusprechen. Geschieht das, kommt der Beschluss nicht zustande (vgl. auch P-5 Staaten, UNO-Sicherheitsrat).

Völkerbund: Der Völkerbund war eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Genf (vgl. Internationales Genf). Er entstand als Ergebnis der Pariser Friedenskonferenz von 1919/1920 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 (vgl. Kollektive Sicherheit) dauerhaft zu sichern, konnte er nicht erfüllen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vereinten Nationen (vgl. UNO) beschlossen seine damals 43 Mitglieder, darunter auch die Schweiz, einstimmig, den Völkerbund mit sofortiger Wirkung aufzuheben.

Völkergewohnheitsrecht: Zusammen mit den Völkerrechtsverträgen stellt das Gewohnheitsrecht eine der Grundlagen für die Rechte und Pflichten der Staaten dar (Völkerrechtsquellen; vgl. Völkerrecht). Man spricht von Völkergewohnheitsrecht, wenn Staaten gewisse Handlungsweisen annehmen in der Überzeugung, einer Verpflichtung nachzukommen. Die Entstehung von Gewohnheitsrecht setzt zwei Elemente voraus: eine regelmässige Wiederholung identischer Handlungsweisen seitens der Staaten sowie deren Überzeugung, dabei auf der Ebene des Rechts (und nicht z.B. der Moral oder der Höflichkeit) zu handeln.

Völkerrecht: Das Völkerrecht entsteht im Zusammenwirken der Staaten und regelt das Zusammenleben zwischen ihnen. Es ist Grundlage für Frieden und Stabilität und zielt auf den Schutz und das Wohl der Menschen ab. Völkerrecht umfasst so unterschiedliche Bereiche wie Gewaltverbot (vgl. Gewaltverbot), Menschenrechte (vgl. Menschenrechte), Schutz der Menschen bei Kriegen und Konflikten (vgl. Humanitäres Völkerrecht), die Verhinderung und Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid, transnationaler organisierter Kriminalität und Terrorismus. Zudem regelt es Bereiche wie Umwelt, Handel, Entwicklung, Telekommunikation oder Transportwesen. Aufgrund der Souveränität der Staaten (vgl. Souveränität) gilt das Völkerrecht für jeden Staat nur soweit, als er zugestimmt hat, bestimmte internationale Verpflichtungen zu übernehmen. Ausgenommen ist das zwingende Völkerrecht, das grundlegende Normen beinhaltet, über die sich kein Staat hinwegsetzen darf, z.B. das Genozidverbot.

Vorwirkung: Der dauernd neutrale Staat darf in Friedenssituationen keine Tatsachen schaffen, die ihm die Einhaltung der Pflichten aus dem Neutralitätsrecht (vgl. Neutralitätsrecht) im Kriegsfalle verunmöglichen. Aktivitäten zu Friedenszeiten wirken in diesem Sinne vor, für den Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts (vgl. Internationaler bewaffneter Konflikt). Um die Vorwirkung sicherzustellen, setzt die Schweiz bei Militärkooperationsabkommen sog. Suspendierungsklauseln ein, die es ihr erlauben vertragliche Verpflichtungen einseitig auszusetzen, wenn sie im Neutralitätsfall nicht kompatibel mit der Neutralität sein sollten.

Wiener Kongress: Der Wiener Kongress fand zwischen September 1814 und Juni 1815 statt. Er ordnete unter Führung der vier Grossmächte Österreich, Preussen, Russland und Grossbritannien sowie später auch Frankreich die Verhältnisse in Europa neu. Am Wiener Kongress wurde die schweizerische Neutralität von den Grossmächten als im europäischen Interesse gewürdigt.

Zwangsmassnahmen: Vgl. Sanktionen.

Anhang 3 Postulat APK-S 22.3385

Ständerat

22.3385
Postulat Aussenpolitische Kommission SR
Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik

Wortlaut des Postulates vom 11.04.2022

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen aktuellen departementsübergreifenden Neutralitätsbericht zu unterbreiten. Er behandelt dabei die Grenzen qua Neutralitätsrecht (z.B. Überflüge, Waffenlieferungen, NATO-Mitgliedschaft oder -kooperation) und die beabsichtigte Nutzung des Handlungsspielraums der Neutralitätspolitik (Sanktionen: Verhängung und Vollzug).

Begründung

Der letzte Bericht des Bundesrates zur Neutralität datiert vom 29. November 1993. Die Broschüre des EDA vom 3.3.2022 referenziert ebenfalls auf diesen Bericht (auch wenn der Bundesrat 2005 in Erfüllung der Postulate 03.3066 und 03.3050 einen weiteren Bericht "Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt" dem Parlament unterbreitete.)

Der Bericht 93 fusst auf der Annahme, wonach die "Teilung Europas in zwei antagonistische Blöcke auf politischem und militärischem Gebiet überwunden ist" (Bericht 93, Kapitel 534). Heute, mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine vom 24. Februar 2022, sieht die Lage fundamental anders aus.

Sind Aggressoren und Rechtsbrecher am Werk, die das Rad der Geschichte zurückdrehen wollen, dann sind Frieden, Sicherheit, Demokratie und zentrale völkerrechtlichen Prinzipien in akuter Gefahr. Das betrifft auch die Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz.

Das Neutralitätsrecht ist in seinem Umfang eng begrenzt und klar. Die Neutralitätspolitik hingegen verändert sich im Abgleich mit den Entwicklungen in der Zeit - sie muss sich verändern, um die Glaubwürdigkeit der eigenen Neutralität in jeweils angemessener Form zu bestärken. Das Neutralitätsrecht räumt der Schweiz ein grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit ein (Bericht 93, Kapitel 13).

Die Neutralität findet sich in den Kompetenzartikeln der Bundesverfassung. Der Bundesrat hat 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 (Broschüre, S. 6). Dieser Auffassung ist beizupflichten. Daher ist es nun angezeigt, die Neutralitätspolitik der Schweiz in einem Bericht zu aktualisieren.

Unter anderem sind folgende Themenbereiche zu klären und zu aktualisieren:

- Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

- Praxis der Bewilligung von Überflugrechten

- Umgang mit neuen Konfliktbildern (z.B. bei nicht-staatlichen Akteuren)

- Konflikte im digitalen Raum

- die Lieferung von Waffen, militärischem Schutzmaterial und Dual-Use-Gütern

- die Zusammenarbeit mit Organisationen der kollektiven Verteidigung (NATO, Verteidigung der EU) oder der Beitritt zu diesen

- Sanktionen

Stellungnahme des Bundesrates vom 18.05.2022

Das EDA hat die Arbeiten zu einem aktualisierten Bericht des Bundesrates über die Neutralität bereits begonnen. Der Bericht wird insb. die Entwicklung der Neutralität in den letzten dreissig Jahren aufarbeiten sowie die neusten Entscheide des Bundesrates im Bezug zum Krieg in der Ukraine einordnen.

Ausgehend vom Sicherheitspolitischen Bericht 2021 wird das VBS zudem eine Auswertung des Konflikts vornehmen und dem Bundesrat bis spätestens Ende Jahr einen Zusatzbericht vorlegen. Der Bericht wird insb. die Auswirkungen des Krieges auf die Sicherheitslage in Europa und Möglichkeiten der sicherheitspolitischen Kooperation beleuchten.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Chronologie

16.06.2022 Ständerat: Annahme