

dodis.ch/62702

# KOP 17534 - AUSLEIHE

EMB - BMF



EMB 092 115

## *Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte*

*Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000*



**Dodis**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Die Neutralität der Schweiz in den 90er-Jahren.....</b>	<b>1</b>
2.1 Der Bericht zur Neutralität von 1993 .....	1
2.2 Die Neutralitätspraxis der Schweiz seit 1990.....	3
2.2.1 Sicherheitspolitische Kooperation.....	3
2.2.2 Die Teilnahme an Zwangsmassnahmen .....	4
a) Nicht-militärische Sanktionen .....	4
b) Militärische Sanktionen .....	5
<b>3. Der Konflikt im Kosovo 1998/99 .....</b>	<b>6</b>
3.1 Neutralitätsrelevante Fragen im Kosovo-Konflikt .....	6
3.2 Die Teilnahme der Schweiz an Sanktionen.....	6
3.2.1 Die Teilnahme an Sanktionen vor Beginn der militärischen Intervention .....	6
a) Nicht-militärische Massnahmen .....	6
b) Militärische Massnahmen.....	7
3.2.2 Die Teilnahme an Sanktionen während der militärischen Intervention .....	7
a) Nicht-militärische Massnahmen .....	8
b) Militärische Massnahmen.....	8
3.3 Die Guten Dienste .....	9
3.4 Das Verhalten der anderen neutralen Staaten.....	10
<b>4. Quellen, Inhalt und Stellenwert des Neutralitätsrechts im heutigen Völkerrecht</b>	<b>11</b>
4.1 Rechtsquellen .....	11
4.2 Anwendungsbereich .....	12
4.3 Inhalt des Neutralitätsrechts, insb. Pflichten des Neutralen .....	13
4.4 Fazit.....	15
<b>5. Analyse umstrittener Fragen.....</b>	<b>16</b>
5.1 Die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts .....	16
5.2 Die Tragweite der Neutralität im Wirtschaftsbereich .....	18
<b>6. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>20</b>
6.1 Der Neutralitätsstatus im Wandel.....	20
6.1.1 Der Neutralitätsbericht 1993 .....	20
6.1.2 Die Rolle des UNO-Sicherheitsrates .....	21
6.1.3 Die Wahrnehmung der Neutralität heute.....	21
6.2 Ein neuer Bericht zur Neutralität? .....	23

## 1. EINLEITUNG

Vor dem Hintergrund der Schweizer Sanktionenpolitik während der Krise im Kosovo 1998/99 beauftragte der Bundesrat eine ad-hoc-Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines "Zwischenberichtes", welcher sich mit dem Stellenwert der Neutralität, namentlich des Neutralitätsrechts im Rahmen der heutigen Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz befasst<sup>1</sup>. Des Weiteren sollte die Arbeitsgruppe abklären, ob die Erarbeitung eines neuen Neutralitätsberichts im heutigen Zeitpunkt angezeigt erscheint oder nicht.

Der vorliegende Bericht beleuchtet und würdigt die Neutralitätspraxis der Schweiz in den 90er-Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Kosovo-Konflikt. Zuerst werden die jüngsten Entwicklungen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts erläutert sowie die Praxis der Schweiz und der anderen neutralen Staaten Europas bezüglich der Teilnahme an internationalen Zwangsmassnahmen dargelegt. Anschliessend folgt eine kritische Würdigung dieser Praxis unter Einbezug der sich für die Schweiz in Zukunft stellenden neutralitätsrelevanten Fragen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass sich die akademische Forschung in den letzten Jahren immer wieder mit Fragen der Neutralität auseinandergesetzt hat, sei es in zeitgenössischer, sei es in historischer Perspektive. Auch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 42 befassten sich mehrere Studien mit der Neutralität und ihren verschiedenen Aspekten.

## 2. DIE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ IN DEN 90ER-JAHREN

### 2.1 Der Bericht zur Neutralität von 1993

*Die Änderungen im aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz zu Beginn der 90er-Jahre führten zu einer teilweisen Neuausrichtung der Schweizer Neutralität. Das restriktive Neutralitätsverständnis aus der Zeit des Kalten Krieges wurde zu Gunsten eines grösseren Handlungsspielraums aufgegeben. Der Bericht des Bundesrates zur Neutralität von 1993 trug der neuen Ausgangslage Rechnung und dient bis heute dem Bundesrat als Grundlage für die Führung seiner Neutralitätspolitik.*

<sup>1</sup> Die Arbeitsgruppe stand unter Vorsitz des Staatssekretärs im EDA, F. von Däniken, und setzte sich aus folgenden Vertretern der Departemente zusammen:

*EDA:* Botschafter N. Michel, Direktor Direktion für Völkerrecht; W. Thut, stv. Leiter Sektion Politik und Forschung, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit; R. Balzaretto, Sektionschef, Direktion für Völkerrecht; A. Biscaro, Diplomatischer Mitarbeiter, Direktion für Völkerrecht.

*EDJ:* A. Spring, stv. Leiter Rechtsabteilung Generalsekretariat.

*EJPD:* H. Koller, Direktor Bundesamt für Justiz.

*VBS:* Botschafter P. Welti, Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Generalsekretariat; Div. J. Schärli, Chef Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation, Generalstab.

*EFD:* A. Karrer, Persönlicher Mitarbeiter Departementsvorsteher EFD.

*EVD:* O. Wyss, Ressortleiter Exportkontrollen und Sanktionen, Staatssekretariat für Wirtschaft.

*UVEK:* M. Carera, Persönlicher Mitarbeiter Departementsvorsteher UVEK.

Am 29. November 1993 verabschiedete der Bundesrat den *Bericht zur Neutralität* (nachfolgend "Bericht 93"), welcher als Anhang zum *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren* publiziert wurde<sup>2</sup>. Beide Berichte tragen der mit der Beendigung des Kalten Krieges eingetretenen neuen aussen- und sicherheitspolitischen Ausgangslage Rechnung. Der Bericht 93 hat eine teilweise Neuausrichtung der schweizerischen Neutralitätspraxis eingeleitet, nachdem die Schweiz bereits 1990 mit ihrer umfassenden Beteiligung an den UNO-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung getragen hatte. So stellt die neu formulierte Neutralitätskonzeption kein Hindernis dar für eine verstärkte sicherheitspolitische Kooperation sowie für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union oder in den Vereinten Nationen. Dies beruht im Wesentlichen auf der Feststellung des Berichts, wonach eine Teilnahme der Schweiz am UNO-System der kollektiven Sicherheit und eine Beteiligung an nicht-militärischen Sanktionen ausserhalb der UNO (namentlich im Rahmen der EU) mit der Neutralität nicht im Widerspruch stehen.

Im Hinblick auf die Sanktionspraxis der Schweiz bestätigt der Bundesrat im Bericht 93 seinen bereits in den 80er-Jahren vertretenen Standpunkt, dass das Neutralitätsrecht keine grundsätzliche Unvereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an Wirtschaftssanktionen statuiert. Darüber hinaus schliesst er sich an die aktuelle Staatenpraxis und die herrschende Auffassung im Völkerrecht an, wonach bei Zwangsmassnahmen im UNO-Rahmen das Neutralitätsrecht *keine* Anwendung findet. Im Bericht kündigt der Bundesrat die grundsätzliche Bereitschaft der Schweiz an, sich inskünftig an multilateralen Zwangsmassnahmen gegenüber einem Rechtsbrecher oder Friedensstörer zu beteiligen; im Bericht werden dabei folgende Differenzierungen vorgenommen:

- *Nicht-militärische UNO-Sanktionen*: Schweizer Beteiligung, "sofern vom Sicherheitsrat (...) beschlossen und von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen";
- *Militärische UNO-Sanktionen*: Unterstützung "in der einen oder anderen Form möglich; in der Regel wird die Schweiz (...) militärische Aktionen (...) nicht behindern";
- *Wirtschaftssanktionen ausserhalb UNO*: "Grundsätzliche Bereitschaft, (...) Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitzutragen".

Durch den Bericht 93 hat der Bundesrat den Handlungsspielraum für die Führung seiner Neutralitätspolitik neu festgelegt. Das restriktive Neutralitätsverständnis aus der Zeit des Kalten Krieges ("integrale Neutralität") wurde zu Gunsten eines grösseren aussenpolitischen Handlungsspielraumes aufgegeben. Der Bericht leitete somit eine Entwicklung des schweizerischen Neutralitätsverständnisses ein, welche im Ergebnis zu einer Konzentration auf den militärischen Kerngehalt der Neutralität führte.

<sup>2</sup> BBl 1994 I 206.

Der Bericht 93 wurde dem Parlament zur Kenntnisnahme zugeleitet und veröffentlicht. Abgesehen von interessierten Parlamentarierinnen und Parlamentariern wurde der Bericht praktisch ausschliesslich auf akademischem Niveau analysiert und kommentiert. Insbesondere bildete der Neutralitätsbericht *nicht* Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion, und noch heute muss davon ausgegangen werden, dass die im Bericht 93 vorgenommene konzeptionelle Kurskorrektur in breiten Bevölkerungskreisen nicht oder nur lückenhaft bekannt ist.

## 2.2 Die Neutralitätspraxis der Schweiz seit 1990

*In den 90er-Jahren verstärkte die Schweiz konsequent ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Ausland. Überdies nimmt die Schweiz seit 1990 regelmässig an Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft gegen Rechts- und Friedensbrecher teil, sofern dies der Wiederherstellung des völkerrechtmässigen Zustandes und der Wahrung der schweizerischen Interessen dient.*

### 2.2.1 Sicherheitspolitische Kooperation

Entsprechend seinen Ausführungen im aussenpolitischen Bericht vom 29. November 1993 hat der Bundesrat seit Ende des Kalten Krieges das internationale Engagement und die internationale Kooperation in der Sicherheitspolitik konsequent ausgebaut. So intensivierte die Schweiz ihre Mitwirkung in multilateralen Gremien der Rüstungskontrolle und Abrüstung (z.B. Vollmitgliedschaft in der Genfer Abrüstungskonferenz, 1996). Internationalen Friedensmissionen stellt die Schweiz regelmässig zivile oder militärische Experten zur Verfügung (z.B. UNO-Militärbeobachter oder Wahlbeobachter für die OSZE). Ausdruck des verstärkten sicherheitspolitischen Engagements ist auch die Übernahme der Präsidentschaft der OSZE (1996), bei welcher die Schweiz sich namentlich im Zusammenhang mit den OSZE-Aktivitäten in Bosnien in einem politisch heiklen Umfeld zu bewegen hatte und die ihr anvertraute Führungsverantwortung erfolgreich wahrnahm.

Besonders erwähnenswert ist die Schweizer Beteiligung an der von der NATO initiierten Partnerschaft für den Frieden (P/P, 1996) sowie die Teilnahme am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC, 1997). Die diesbezüglichen Erfahrungen der Schweiz und der anderen neutralen Staaten Europas belegen in eindrücklicher Weise, dass die Neutralität kein Hindernis darstellt für die internationale Kooperation im militärisch-politischen Bereich, selbst wenn es sich wie bei P/P oder EAPC um eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der NATO und deren Mitglieder handelt.

Was Beteiligungen an internationalen Friedenstruppen betrifft, unterstützt die Schweiz seit 1996 die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina mit einer logistischen Einheit ("Gelbmützen"), und seit 1999 beteiligt sich die Schweizer Armee an der multinationalen, NATO-geführten Schutztruppe für den Kosovo mit einem eigenen Detachement (KFOR/ SWISSCOY).

Die 1990 eingeleitete verstärkte internationale Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik findet Ende der 90er-Jahre ihre Bestätigung im Bericht des Bundesra-

tes vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz<sup>3</sup>. Der Bericht hält fest, dass die intensivierete Kooperation mit dem Ausland eine der Hauptkomponenten der zukünftigen sicherheitspolitischen Strategie des Bundesrates bildet. An der Neutralität der Schweiz soll festgehalten werden, dies jedoch unter konsequenter Nutzung des bestehenden neutralitätsrechtlichen Handlungsspielraums.

## 2.2.2 Die Teilnahme an Zwangsmassnahmen

### a) *Nicht-militärische Sanktionen*

Das Ende des Kalten Krieges führte zu einer bedeutenden Wende in der Sanktionspolitik der UNO, was sich auch auf die diesbezügliche Haltung der Schweiz nachhaltig niederschlug. Auslöser bildete die am 2. August 1990 erfolgte völkerrechtswidrige Annexion Kuwaits durch den Irak und die darauf folgend gegen Bagdad verhängten umfassenden UNO-Sanktionen. Die Schweiz schloss sich autonom den Wirtschaftssanktionen an. Das Mittragen dieser Zwangsmassnahmen im Irak-Kuwait-Konflikt stellte insofern einen politischen Kurswechsel dar, als sich die Schweiz zum ersten Mal in der Nachkriegszeit umfassenden Wirtschaftssanktionen offen und vollständig anschloss und sich von der bisherigen Konzeption der grundsätzlichen Unvereinbarkeit schweizerischer Neutralität und Sanktionsteilnahme löste. Als Begründung für die Mitwirkung führte der Bundesrat unter anderem das Gebot der internationalen Solidarität sowie das Interesse der Schweiz an der Durchsetzung grundlegender Normen des Völkerrechts an. Er kam zum Schluss, dass eine Beteiligung der Schweiz an den wirtschaftlichen Massnahmen gegen den Irak mit der Neutralität kompatibel sei, da das Neutralitätsrecht grundsätzlich keine Pflichten im Wirtschaftsbereich kenne und zudem ein Abseitsstehen der Schweiz einer Parteinahme zu Gunsten des Rechtsbrechers gleichkäme. Neutralitätspolitisch von zentraler Bedeutung war dabei die Einschätzung, dass für die Schweiz im konkreten Fall kaum die Gefahr bestand, in einen bewaffneten Konflikt gezogen zu werden. Angesichts der geschlossen agierenden Staatengemeinschaft barg nach Ansicht des Bundesrates nicht mehr die Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen, sondern vielmehr das Abseitsstehen die Gefahr in sich, in einem zukünftigen Konflikt die Glaubwürdigkeit der Neutralität sowie die neutrale Haltung der Schweiz in Frage zu stellen.

Die 1990 eingeleitete Politik wurde bei den nachfolgenden Sanktionsbeschlüssen des UNO-Sicherheitsrates fortgesetzt. In Anwendung der im Bericht 93 dargelegten neutralitätspolitischen Grundsätze schloss sich die Schweiz bis heute konsequent den vom Sicherheitsrat verhängten nicht-militärischen Zwangsmassnahmen in autonomer Weise an (z.B. Jugoslawien 1992, Libyen 1992, Haiti 1993, Sierra Leone 1997, Angola/Unita 1998, Afghanistan/Taliban 2000). Zudem beteiligte sich die Schweiz auch an Sanktionen, welche von der Europäischen Union ohne Vorliegen einer entsprechenden UNO-Resolution verhängt und i.d.R. von den EFTA-Ländern und den der EU assoziierten Staaten mitgetragen wurden (Bundesrepublik Jugoslawien 1998, Myanmar 2000).

<sup>3</sup> BBl 1999 7657.

### **b) Militärische Sanktionen**

Ende 1990, mit der Ausweitung des UNO-Sanktionenregimes gegen den Irak auf *militärische* Massnahmen, stellte sich auch für die Schweiz die Frage nach einer allfälligen Beteiligung bzw. Unterstützung dieser Militäroperationen mit nicht-militärischen Mitteln. Der bisherigen Praxis entsprechend weigerte sich die Schweiz, ihren Luftraum für militärische Überflüge zur Verfügung zu stellen (dies im Gegensatz zu Österreich, das Überflüge bewilligte, worauf der Irak Österreich eine Verletzung seiner Neutralitätspflichten vorwarf). Der Bundesrat kündigte in diesem Zusammenhang aber an, dass er die Frage der Vereinbarkeit von Neutralität und militärischem Sanktionensystem der UNO einer grundsätzlichen Überprüfung unterziehen werde.

Gestützt auf die im Bericht 93 vorgenommene neutralitätsrechtliche und -politische Analyse erachtet der Bundesrat seither nicht nur die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen als mit der Neutralität vereinbar, sondern selbst eine Schweizer Unterstützung von militärischen UNO-Zwangsmassnahmen. Seit 1993 erlaubt die Schweiz ausländischen Streitkräften die Inanspruchnahme des schweizerischen Hoheitsgebiets für einen friedensunterstützenden Einsatz, sofern sich die fragliche Operation auf ein Mandat bzw. eine Autorisierung des UNO-Sicherheitsrates stützen kann (Letzteres war bei den Militäraktionen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 nicht der Fall, weshalb die Schweiz der NATO keine Überflugrechte einräumte). Die Überflug- und Transitrechte für Missionen mit UNO-Mandat werden von der Schweiz grundsätzlich unabhängig davon erteilt, ob sich die fragliche UNO-Massnahme auf Kapitel VI (friedliche Streitbeilegung, d.h. *mit* dem Einverständnis der Konfliktparteien) oder Kapitel VII der UNO-Charta stützt (Zwangsmassnahmen mit einem allfälligen Einsatz militärischer Gewalt). So beruhen z.B. die Operationen der NATO-geführten Friedenstruppen in Bosnien und Herzegowina (IFOR/SFOR) und in Kosovo (KFOR) auf dem Konsens der Konfliktparteien und stellen somit keine Sanktionsmassnahme im eigentlichen Sinne dar (d.h. gegen den Willen des betroffenen Staates). Dennoch beinhalten die einschlägigen UNO-Sicherheitsratsresolutionen auch gewisse Zwangselemente militärischer Natur, indem diese die Durchsetzung des jeweiligen Mandates nötigenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Parteien und mit militärischen Mitteln gestatten.

Vor diesem Hintergrund erteilte der Bundesrat Überflugbewilligungen für militärische Überwachungsflugzeuge im Auftrag der UNO-Schutztruppe für Jugoslawien (UNPROFOR 1993) und anlässlich der OSZE-Mission in Kosovo (Kosovo Verification Mission 1998) sowie Überflug- und Transitbewilligungen für die IFOR/SFOR (Bosnien und Herzegowina 1995) und KFOR (Kosovo 1999).

### 3. DER KONFLIKT IM KOSOVO 1998/99

#### 3.1 Neutralitätsrelevante Fragen im Kosovo-Konflikt

Mit der seit 1989 schrittweise erfolgten Abschaffung des Autonomiestatus der Provinz Kosovo in der Republik Serbien durch die Belgrader Bundesregierung gingen in Kosovo massive Diskriminierungen der albanischstämmigen Bevölkerungsmehrheit einher. Im Verlaufe der 90er-Jahre kam es immer mehr zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber der kosovarischen Zivilbevölkerung. In der Folge erhöhte die internationale Gemeinschaft insbesondere ab 1998 ihren diplomatischen, politischen und wirtschaftlichen Druck auf die Bundesrepublik Jugoslawien. Nachdem intensive Friedens- und Vermittlungsbemühungen gescheitert waren (insb. Mediation der Balkan-Kontaktgruppe, OSZE-Verifikationsmission und Rambouillet-Verhandlungen), kamen die NATO-Staaten überein, im Kosovo mit militärischen Mitteln zu intervenieren. Die Luftschläge gegen Jugoslawien dauerten vom 23. März bis 8. Juni 1999 und fanden ihre formelle Beendigung im Abschluss eines militärtechnischen Abkommens mit Jugoslawien sowie mit der Verabschiedung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) vom 10. Juni 1999.

Für die Schweiz wie für die übrigen neutralen resp. allianzfreien Staaten Europas stellten sich vor allem nach Beginn der NATO-Intervention neutralitätsrelevante Fragen insbesondere in Bezug auf ihre Haltung gegenüber der NATO-Operation sowie ihre Beteiligung an nicht-militärischen Sanktionen. Zudem stellte sich auch die Frage nach den effektiven Möglichkeiten der Schweiz, zur Beendigung des Konflikts beitragen zu können, z.B. durch die Leistung Guter Dienste.

#### 3.2 Die Teilnahme der Schweiz an Sanktionen

*In Fortführung ihrer bisherigen Praxis beteiligte sich die Schweiz 1998 am umfassenden Waffenembargo der UNO gegen Jugoslawien. Überdies schloss sich die Schweiz weiter gehenden Sanktionen gegen Jugoslawien an, welche durch die Europäische Union beschlossen und von zahlreichen Nicht-EU-Staaten mitgetragen wurden. Auch nach Beginn der NATO-Intervention hielt die Schweiz ihre Sanktionspolitik aufrecht und beteiligte sich an weiteren internationalen Massnahmen, soweit dies mit dem Neutralitätsrecht in Einklang stand.*

##### 3.2.1 Die Teilnahme an Sanktionen vor Beginn der militärischen Intervention

###### a) Nicht-militärische Massnahmen

Ende März 1998 verhängte der UNO-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen Jugoslawien. Bis zum Abschluss des Abkommens zwischen der NATO und Jugoslawien blieb das Waffenembargo die einzige Zwangsmassnahme im UNO-Rahmen gegen Belgrad. Demgegenüber wurden insbesondere durch die Europäische Union weiter gehende, umfassende diplomatische und wirtschaftliche Sanktionen ergriffen. Bei deren Erlass forderte die EU regelmässig die assoziierten Staaten sowie die EFTA-Länder auf, sich den EU-Massnahmen anzuschliessen.



Auf Grund ihrer besonderen Betroffenheit vom Kosovo-Konflikt (Flüchtlingsströme, grosse kosovarische Gemeinschaft in der Schweiz) waren die Interessen der Schweiz an einer raschen und möglichst friedlichen Lösung der Krise besonders evident. Vor diesem Hintergrund erklärte sich der Bundesrat bereit, solidarisch mit der EU deren Sanktionen gegen Jugoslawien mitzutragen. Er kam 1998 nach einer umfassenden Güterabwägung zum Schluss, dass eine Teilnahme an den fraglichen Sanktionen völkerrechtlich zulässig sei und der Wahrung schweizerischer Interessen diene. In der Folge beteiligte sich die Schweiz an einem Grossteil der EU-Zwangsmassnahmen gegen Jugoslawien (z.B. Embargo für Repressionsgüter, Verbot von Neuinvestitionen, Guthabeneinfrierung, Visa-Restriktionen).

Durch die Beteiligung an diesen EU-Massnahmen erliess die Schweiz erstmals formell Wirtschaftssanktionen, ohne dass hierfür ein Beschluss des UNO-Sicherheitsrates vorlag. Bereits im Bericht 93 hatte der Bundesrat angekündigt, auch an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der Vereinten Nationen teilzunehmen, namentlich wenn dadurch Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitgetragen werden. Im Kosovo-Konflikt war vor der NATO-Intervention ein derartiges Vorgehen auch unter Neutralitätsaspekten unbedenklich: Abgesehen davon, dass das Neutralitätsrecht Wirtschaftssanktionen grundsätzlich zulässt, fand dieses gar keine Anwendung, da es sich bei der Kosovo-Krise bis zum Beginn der NATO-Intervention *nicht* um einen internationalen Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts handelte. Überdies bestand für die Schweiz keine unmittelbare Gefahr, in die gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb Jugoslawiens hineingezogen zu werden.

#### **b) Militärische Massnahmen**

Bis zum Beginn der NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien erlaubte die Schweiz den Überflug von Flugzeugen der NATO-Staaten, welche die OSZE-Verifikationsmission im Kosovo (KVM) mittels einer Luftraumkontrolle sicherten. Die OSZE-Mission stützte sich dabei auf eine UNO-Sicherheitsratsresolution und erfolgte im Einverständnis mit Jugoslawien. Die Überflugbewilligungen waren somit sowohl völkerrechtlich als auch aus Sicht der Neutralität unproblematisch.

#### **3.2.2 Die Teilnahme an Sanktionen während der militärischen Intervention**

Im Einklang mit seiner bisherigen Praxis hat der Bundesrat im Frühjahr 1999 angesichts des Vorgehens der NATO-Staaten das Neutralitätsrecht für anwendbar erklärt. Dieser Entscheid reflektierte die Diskussionen über die Rechtmässigkeit derartiger Operationen. Als Konsequenz hatte die Schweiz ihre völkerrechtlichen Pflichten als neutraler Staat zu beachten, namentlich die Gleichbehandlungspflicht (in Bezug auf die Aus- und Durchfuhr bestimmter Güter) und das Verbot der militärischen Unterstützung der Konfliktparteien.

In der Folge erschien die bundesrätliche Sanktionspraxis gegen aussen teilweise als inkohärent und nur schwer nachvollziehbar. Dies war aber nicht auf eine schwankende Neutralitätspolitik des Bundesrates zurückzuführen, sondern auf den Umstand, dass sich die UNO nur beim Waffenembargo auf gemeinsame Mass-

nahmen hatte einigen können und die Schweiz bei den übrigen Sanktionen folglich das Neutralitätsrecht zu beachten hatte. Die Schweiz trug weiterhin die Sanktionsmassnahmen der westlichen Staatengemeinschaft mit, soweit dies mit den völkerrechtlichen Pflichten des Neutralen in Einklang gebracht werden konnte. Dies führte im Ergebnis dazu, dass sich die Schweiz mit Blick auf ihren Neutralitätsstatus wohl an den meisten, jedoch nicht an sämtlichen Sanktionen der westlichen Staatengemeinschaft beteiligen konnte.

#### **a) Nicht-militärische Massnahmen**

In Bezug auf das bestehende Waffenembargo der UNO beschloss der Bundesrat, das Schweizer Embargo gegen Jugoslawien aufrechtzuerhalten, ohne inskünftige Kriegsmateriallieferungen an NATO-Staaten einzuschränken. Um aus der NATO-Intervention keinen ökonomischen Nutzen zu ziehen, sollte jedoch bei der Bewilligung neuer Exportgesuche in die NATO-Staaten Zurückhaltung geübt und von einer Bewilligungserteilung dann abgesehen werden, wenn wegen der militärischen Operationen eine Zunahme der Exporte an am Konflikt beteiligte NATO-Staaten zu beobachten gewesen wäre. Die Aufrechterhaltung des einseitigen Ausführverbotes gegen Jugoslawien versties insbesondere nicht gegen das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot, da das Waffenembargo auf einer entsprechenden UNO-Resolution fusste und das Neutralitätsrecht folglich für diese Zwangsmassnahme keine Anwendung fand. Was die übrigen bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen Sanktionsmassnahmen der Schweiz betraf, konnten diese ebenfalls beibehalten werden, da die fraglichen Massnahmen neutralitätsrechtlich zulässig waren.

Nach Beginn der Luftangriffe beschloss die EU zusätzliche restriktive Massnahmen, an denen sich 14 weitere europäische Staaten beteiligten und welche auch von der Schweiz mehrheitlich mitgetragen wurden. Einzig beim Erdölembargo sah sich der Bundesrat vor Probleme neutralitätsrechtlicher Natur gestellt. Bei einer Beteiligung am Erdölembargo wäre der neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten gewesen, weil Erdöl vom Bundesrat als kriegswichtiges Gut (wie Waffen und Munition) eingeschätzt wurde. Um diese Sanktionsmassnahme nicht gleichermassen gegenüber sämtlichen Konfliktparteien (und somit auch gegenüber den NATO-Staaten) anwenden zu müssen, verzichtete der Bundesrat darauf, ein Exportverbot für Erdöl und Erdölprodukte nach Jugoslawien zu erlassen. Er legte hingegen eine Meldepflicht fest für den Abschluss von Verträgen über Handel, Vermittlung und Transport solcher Produkte, die das schweizerische Territorium nicht berühren, um eine Umgehung der EU-Sanktionen zu verhindern.

#### **b) Militärische Massnahmen**

Durch den Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen der NATO und Jugoslawien gelangte nach Auffassung des Bundesrates das völkerrechtliche Neutralitätsrecht zur Anwendung, da die militärischen Sanktionen der NATO sich nicht auf einen entsprechenden Beschluss des UNO-Sicherheitsrates stützen konnten. Das Neutralitätsrecht untersagt es dem Neutralen, sein Territorium einschliesslich

Luftraum einer Konfliktpartei zu militärischen Zwecken zur Verfügung zu stellen. Im Einklang mit der bisherigen Praxis der Schweiz und anderer neutraler Staaten verweigerte deshalb der Bundesrat während der Dauer der Kampfhandlungen den Überflug von NATO-Flugzeugen zu militärischen Zwecken. Überflüge zu humanitären Zwecken blieben demgegenüber zulässig.

Nach Beendigung der Kampfhandlungen und Verabschiedung der UNO-Resolution 1244 am 10. Juni 1999 genehmigte der Bundesrat in Fortführung seiner bewährten Praxis den Überflug und den Transit für die durch die UNO mandatierte, NATO-geführte Friedenstruppe für den Kosovo (KFOR). Des Weiteren beschloss der Bundesrat, sich an der KFOR mit einem eigenen Truppenkontingent (SWISSCOY) zu beteiligen.

### 3.3 Die Guten Dienste

*Der Kosovo-Konflikt bestätigte, dass die Leistung "klassischer" Guter Dienste längst nicht mehr neutralen Staaten vorbehalten ist. So werden Vermittlungsbemühungen heute hauptsächlich von internationalen Organisationen oder Staatengruppen wahrgenommen. Darüber hinaus zeigten die in der Kosovo-Krise von der Schweiz unternommenen Tätigkeiten, dass im heutigen Konfliktmanagement eines Staates das Erbringen klassischer Guter Dienste nur noch einen äusserst geringen Teil seiner aussen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten ausmacht.*

Die Leistung "klassischer" Guter Dienste (Wahrnehmung fremder Interessen, Vermittlungs- und Konferenzdiplomatie) wird traditionell mit dem Neutralitätsstatus der Schweiz in Verbindung gebracht. In der Tat leistet die Schweiz seit jeher mit ihren Guten Diensten einen aktiven Friedensbeitrag. Gemessen am gesamten Spektrum der heutigen aussen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten tritt bei der Bewältigung von Krisen- und Konfliktsituationen das Erbringen solcher klassischer Guter Dienste allerdings stark in den Hintergrund. Auch in der Kosovo-Krise bestätigte sich, dass ein aktiver Friedensbeitrag der Schweiz längst nicht mehr auf das Erbringen klassischer Guter Dienste als Ausfluss eines traditionellen Verständnisses "aktiver" Neutralitätspolitik beschränkt werden kann. Lange vor der Eskalation im Kosovo im Frühjahr 1999 hat die Schweiz verschiedene Anstrengungen zur Konfliktlösung unternommen. So beteiligte sie sich an der Genfer Jugoslawien-Konferenz 1992/93 in der "Special Group on Kosovo". Während ihres OSZE-Vorsitzes beauftragte sie den früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzalez, die serbischen Lokalwahlen zu überprüfen und nach möglichen Lösungen in der Minderheiten-Problematik zu suchen. Im weiteren setzte sich die Schweiz bereits im März 1998 in der OSZE für die Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz ein.

Nach Ausbruch des bewaffneten Konfliktes zwischen der NATO und Jugoslawien beschloss der Bundesrat auf Ersuchen Frankreichs und der Vereinigten Staaten, deren Interessenvertretung in Belgrad zu übernehmen. Unter Neutralitätsaspekten von Interesse war auch die Bereitschaft der Schweiz, die zivilen Hilfeleistungen des UNO-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) für die Kriegsflüchtlinge in Al-

banien mittels Bereitstellung von drei Armeehubschraubern einschliesslich Begleitpersonal zu unterstützen (Operation ALBA) – dies trotz der Nähe des Einsatzraums zum Konfliktgebiet sowie dem starken Einbezug von NATO-Kräften in die humanitären Operationen. Da der Schweizer Einsatz im Auftrag des UNHCR erfolgte, ausschliesslich humanitären Zwecken diente und als solcher auch deutlich identifizierbar war, stand dieser Einsatz mit der Neutralität in Einklang. Ebenfalls noch während der NATO-Intervention lancierte die Schweiz mit Griechenland und Russland die Initiative FOCUS, welche die Versorgung der Not leidenden Zivilbevölkerung Jugoslawiens mit Hilfsgütern vorsah. Anders als bei ALBA handelte es sich bei FOCUS um ein humanitäres Engagement mit ausschliesslich zivilen Mitteln. Der Einsatz entsprach den von der Schweiz vertretenen traditionellen Unabhängigkeits- und Neutralitätsgrundsätzen humanitärer Hilfe.

Die Kosovo-Krise zeigte, dass bei heutigen Konflikten nach wie vor ein Bedarf an Leistung *traditioneller* Güter Dienste bestehen kann (insbesondere die Interessenwahrung Dritter). Gleichzeitig wurde jedoch die vom Bundesrat im Bericht 93 festgehaltene Erfahrung bestätigt, wonach der Neutralitätsstatus eines Staates für Dienstleistungen von Vorteil sein kann, die Neutralität hierfür aber keine Voraussetzung ist. Bei bewaffneten Konflikten werden heute überwiegend andere, nicht neutrale Staaten und vor allem internationale Organisationen für Dienstleistungen angegangen (z.B. Norwegen im Nahen Osten, UNO und Australien in Osttimor, OSZE im Kaukasus). Eine auf den Neutralitätsstatus zurückzuführende "Sonderrolle" der Schweiz oder anderer neutraler Staaten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Dienstleistungen konnte im Kosovo-Konflikt denn auch nicht beobachtet werden; Vermittlungsbemühungen fanden vielmehr auf multilateraler Ebene statt, sei es durch internationale Organisationen (UNO, OSZE, EU) oder durch eine Staatengruppe (Balkan-Kontaktgruppe).

### 3.4 Das Verhalten der anderen neutralen Staaten

*Die neutralen bzw. allianzfreien Staaten der EU trugen das UNO-Waffenembargo sowie sämtliche Sanktionen der EU gegen Jugoslawien uneingeschränkt mit. Von den NATO-Operationen gegen Jugoslawien waren sie in unterschiedlicher Weise betroffen. Wie die Schweiz lehnte es auch Österreich ab, sein Hoheitsgebiet der NATO für militärische Massnahmen zur Verfügung zu stellen.*

Angesichts der geografischen Nähe des Krisengebiets und der zentralen Rolle der Europäischen Union im Kosovo-Konflikt stellten sich auch für die neutralen Staaten in der EU Fragen im Zusammenhang mit deren Status der Neutralität resp. Allianzfreiheit. Dabei bestätigte sich abermals der stark relativierte Stellenwert, den die Neutralität in diesen Staaten bei der politischen Entscheidungsfindung, namentlich im Rahmen der Europäischen Union, heute einnimmt.

Was die Teilnahme an den *nicht-militärischen Sanktionen* betrifft, so befolgten auch die europäischen neutralen EU-Mitglieder das Waffenembargo des UNO-Sicherheitsrats, ohne dies als Verstoss gegen das neutralitätsrechtliche Gleich-

behandlungsgebot zu erachten. Des Weiteren unterstützten Finnland, Irland, Österreich und Schweden sämtliche Erklärungen, welche die EU-Staaten im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) verabschiedeten. Desgleichen trugen sie sowohl vor als auch nach Beginn der NATO-Operationen alle Sanktionsbeschlüsse der Union mit und setzten diese vollumfänglich und vorbehaltlos um. Letzteres gilt auch in Bezug auf das Erdöl-embargo, welches durch die EU *nach* Beginn der Luftangriffe erlassen wurde. Im Gegensatz zur Schweiz stellten sich für die neutralen EU-Staaten bei der Umsetzung dieser Massnahme keine besonderen Fragen neutralitätsrechtlicher Art. Da sämtliche Neutralen in der EU von einem faktischen Vorrang der GASP-Beschlüsse vor dem Neutralitätsrecht ausgehen, wurde bei Erlass und Umsetzung aller EU-Sanktionen davon abgesehen, die Frage der Vereinbarkeit einer EU-Massnahme mit der Neutralität bzw. dem Neutralitätsrecht vertieft zu prüfen.

In Bezug auf eine Teilnahme resp. Unterstützung *militärischer Massnahmen* der NATO waren die Neutralen der EU in unterschiedlicher Weise betroffen. Eine aktive Beteiligung an den NATO-Operationen vor Zustandekommen des Waffenstillstandsabkommens und der UNO-Sicherheitsratsresolution stand angesichts der Nicht-Mitgliedschaft dieser Staaten in der Allianz nicht zur Diskussion. Für Irland, Schweden und Finnland war auf Grund ihrer geografischen Lage auch die Problematik einer allfälligen Zurverfügungstellung ihres Territoriums für die NATO-Massnahmen bloss hypothetischer Natur. Demgegenüber wurde Österreich mit mehreren Gesuchen zur Gewährung von Überflugrechten für bewaffnete NATO-Militärluftfahrzeuge sowie zur Benützung eines militärischen Senders auf österreichischem Territorium konfrontiert. Österreich lehnte beide Begehren mit Hinweis auf seine Neutralität ab. Im Ergebnis vertrat somit Österreich in Bezug auf militärische Sanktionen die gleiche Haltung wie die Schweiz.

#### 4. QUELLEN, INHALT UND STELLENWERT DES NEUTRALITÄTSRECHTS IM HEUTIGEN VÖLKERRECHT

##### 4.1 Rechtsquellen

*Das kodifizierte Neutralitätsrecht findet seine Grundlage in den Haager Konventionen von 1907. Diese können den seitherigen Entwicklungen im Völkerrecht allerdings kaum Rechnung tragen und regeln bloss Teilbereiche des aktuellen Neutralitätsrechts. Letzteres ist mehrheitlich durch das Völkergewohnheitsrecht bestimmt.*

Das Neutralitätsrecht ist Teil des völkerrechtlichen Kriegsrechts, welches vorwiegend auf den diesbezüglichen Kodifikationen der zweiten Hälfte des 19. und des Beginns des 20. Jahrhunderts basiert. Diese – wenn auch mittlerweile vielfach unzureichenden – Regeln bilden noch heute einen wesentlichen Bestandteil der Völkerrechtsnormen, welche in einem bewaffneten Konflikt zu beachten sind.

Der Bericht 93 hält fest, dass das Rechtsverhältnis zwischen neutralen Staaten und solchen, die in einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind, im Wesentlichen durch die Haager Neutralitätskonventionen von 1907 geregelt ist<sup>4</sup>. Heute wird der Stellenwert der Haager Konventionen allerdings teilweise relativiert und davon ausgegangen, dass als massgebliche Rechtsquelle des aktuellen Neutralitätsrechts das Völkergewohnheitsrecht zu betrachten sei. Begründet wird dies unter Anderem damit, dass die Haager Abkommen bereits bei ihrer Entstehung das *damalige* Gewohnheitsrecht nur unvollständig wiedergaben und ein wichtiger Bestandteil der modernen Kriegführung durch die Abkommen nicht erfasst wird (Luftkrieg). Auch die gewandelten Erscheinungsformen und Auswirkungen moderner Konflikte sind bis heute in den Konventionen unberücksichtigt. Gleiches gilt für die im 20. Jahrhundert erfolgte Weiterentwicklung des Völkerrechts insbesondere auf dem Gebiet der zwischenstaatlichen Beziehungen und der Menschenrechte (Gewaltverbot und kollektives Sicherheitssystem der UNO; Genfer Konventionen; Entstehung zwingend zu beachtender Rechtsnormen; Anerkennung der Universalität fundamentaler Menschenrechte). Deren Auswirkungen auf das Neutralitätsrecht sind denn auch nicht durch die Haager Konventionen, sondern durch das Gewohnheitsrecht geregelt.

Im Bericht 93 wird festgehalten, dass das in den Haager Konventionen festgeschriebene Neutralitätsrecht seit seiner Kodifikation lückenhaft geblieben ist, den Gegebenheiten des ausgehenden 20. Jahrhunderts nicht mehr angepasst wurde und den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nur noch ungenügend entspricht. In der Tat vermögen die Haager Konventionen nur noch Teilbereiche des heute geltenden Neutralitätsrechts zu regeln. Den Konventionen kommt heute insofern noch eine gewisse Bedeutung zu, als dass einzelne Konventionsbestimmungen das *aktuelle* Völkergewohnheitsrecht reflektieren bzw. konkretisieren.

## 4.2 Anwendungsbereich

*Der Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts ist auf bewaffnete Konflikte zwischen Staaten beschränkt. In internen Konflikten ist das Neutralitätsrecht nicht anwendbar. Gleiches gilt, wenn die UNO bei einer Gefährdung der internationalen Sicherheit oder einer Gefährdung bzw. eines Bruchs des Friedens Zwangsmassnahmen beschliesst. Ohne Vorliegen eines solchen UNO-Beschlusses sind militärische Massnahmen einzelner Staaten oder einer Staatengruppe grundsätzlich unzulässig, und das Neutralitätsrecht ist gemäss geltendem Völkerrecht anwendbar.*

Die Rechtswirkungen des Neutralitätsrechts treten mit Beginn des internationalen bewaffneten Konflikts unmittelbar ein. Der Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts beschränkt sich dabei auf den *internationalen* bewaffneten Konflikt, d.h. auf Konflikte zwischen Staaten im Sinne des Völkerrechts. Ist in einem bewaff-

<sup>4</sup> Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907 ("V. Haager Konvention"), SR 0.515.21; Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907 ("VIII. Haager Konvention"), SR 0.515.22.

neten Konflikt *kein* Staat involviert (abgesehen vom Staat, auf dessen Territorium der Konflikt stattfindet), ist das Neutralitätsrecht *nicht* anwendbar. Bei rein innerstaatlichen Auseinandersetzungen schränkt das Neutralitätsrecht folglich den Handlungsspielraum des Neutralen nicht ein. Ungeachtet dieser klaren Anwendungskriterien gilt zu betonen, dass sich in der Praxis gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen internem und internationalem Konflikt nicht vermeiden lassen (z.B. im Rahmen eines Sezessionskonflikts).

Im Zusammenhang mit dem UNO-System der kollektiven Sicherheit gilt als gewohnheitsrechtlich anerkannt, dass bei Zwangsmassnahmen im UNO-Rahmen das Neutralitätsrecht nicht anwendbar ist. Dies führt im Ergebnis dazu, dass es nach bisheriger Auffassung und Praxis jeweils von einem Entscheid des UNO-Sicherheitsrates abhängt, ob in einem internationalen bewaffneten Konflikt das Recht der kollektiven Sicherheit oder das Neutralitätsrecht zur Anwendung gelangt. Die Frage, ob das Neutralitätsrecht in gewissen Fällen auch dann keine Anwendung findet, wenn militärische Massnahmen *ohne Einbezug der UNO resp. UNO-Autorisierung* erfolgen, hat sich bei der NATO-Intervention in Kosovo in besonders evidenter Weise manifestiert. Von den neutralen Staaten gingen zumindest Österreich und die Schweiz gestützt auf das aktuelle Völkerrecht von einer grundsätzlichen Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts aus. Die Praxis dieser beiden Neutralen, aber auch die unterschiedlichen Auffassungen betreffend Rechtmässigkeit derartiger Militäroperationen legen den Schluss nahe, dass man heute bezüglich Nicht-Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts bei Interventionen ohne UNO-Mandat noch nicht vom Bestehen einer neuen, allgemein anerkannten Regel des Völkerrechts ausgehen kann. Dies schliesst jedoch nicht zum Vornherein aus, dass mit dem Kosovo-Konflikt eine entsprechende Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts eingeleitet wurde (vgl. dazu Näheres Ziffer 5.1).

#### 4.3 Inhalt des Neutralitätsrechts, insb. Pflichten des Neutralen

*Die Pflichten des Neutralen im geltenden Völkerrecht sind im Wesentlichen auf die militärische Nichtbeteiligung begrenzt. Im Wirtschaftsbereich ist das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsprinzip zu beachten; dieses ist allerdings weitgehend auf die Lieferung von Gütern beschränkt, die direkt und in militärisch relevanter Weise der Kampffähigkeit von Armeen dienen.*

Aus dem heute allgemein anerkannten Neutralitätsrecht lassen sich zwei Grundpflichten des Neutralen ableiten:

- die Pflicht, selber nicht in den Konflikt militärisch einzugreifen (*Verbot der direkten Waffenhilfe*) sowie
- das Gebot, den Konfliktparteien keine Unterstützung bei ihren militärischen Operationen zu gewähren (*Verbot der indirekten Waffenhilfe*).

Das Verbot der *direkten* Konfliktbeteiligung mit eigenen Streitkräften stellt zweifelsohne das grundlegendste Element des Neutralitätsgedankens dar und bedarf keiner weiteren Präzisierung. Es fragt sich hingegen, inwieweit das Neutralitäts-

recht Verhaltensweisen erfasst, welche als zumindest *indirekte* Einflussnahme in das Konfliktgeschehen zu Gunsten oder zu Ungunsten einer Konfliktpartei betrachtet werden können (z.B. Transit und Überflug, Errichtung militärischer Stützpunkte). Unbestritten ist die Pflicht des Neutralen, keiner Konfliktpartei sein Hoheitsgebiet für militärische Zwecke und Operationen zur Verfügung zu stellen. Weniger eindeutig ist demgegenüber, in welchem Umfang die Aus- und Durchführung von Rüstungsmaterial vom Neutralitätsrecht erfasst wird. Gestützt auf die bisherige, allgemein anerkannte Praxis der neutralen Staaten müssen die Grenzen des diesbezüglichen Handlungsspielraums dort angenommen werden, wo *einseitige* Waffenlieferungen mit dem neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsprinzip kollidieren. Dieses Prinzip ist ein klassischer Ausfluss des Unparteilichkeitsgedankens, welcher der Neutralität zu Grunde liegt, und ist auch heute noch als gewohnheitsrechtlicher Grundsatz anerkannt. Gleichwohl dieser Grundsatz in den Haager Konventionen konkretisiert wurde, ist seine heutige Tragweite im Einzelfall umstritten (vgl. dazu Näheres unten, Ziffer 5.2).

In Bezug auf Existenz und Umfang der Neutralitätspflichten, welche *nicht* in den Haager Konventionen präzisiert sind, ist eine gewisse Diskrepanz zwischen Theorie und tatsächlicher Staatenpraxis festzustellen. So wird teilweise eine beachtliche Ausweitung sowohl des neutralitätsrechtlichen Anwendungsbereichs als auch der Rechtspflichten des Neutralen (namentlich im Wirtschaftsbereich) postuliert. Demgegenüber bestätigt die Praxis der neutralen Staaten, dass die Pflichten im Neutralitätsrecht grundsätzlich restriktiv auszulegen sind und aus dem Neutralitätsrecht nicht mehr Einschränkungen der Handlungsfreiheit erwachsen sollen, als mit Rücksicht auf die Bewahrung des Neutralitätsstatus absolut notwendig ist. Diese durch die Neutralen vertretene Rechtsauffassung scheint auch durch die übrigen Staaten akzeptiert zu sein; bezeichnenderweise wurde anlässlich des Kosovo-Konflikts weder der Schweiz noch den neutralen EU-Staaten vorgeworfen, sie verstießen mit ihrer Teilnahme an den umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen ihre völkerrechtlichen Neutralitätspflichten.

*Zusammenfassend* lassen sich die allgemein anerkannten Neutralitätspflichten des aktuellen Völkerrechts hauptsächlich auf den als *militärischer Kern* der Neutralität bezeichneten Rechtsbereich reduzieren. Das Gebot der militärischen Nichtteilnahme umfasst zwar weiterhin nicht nur die Konfliktbeteiligung mit eigenen Streitkräften, sondern erstreckt sich auch auf die *indirekte* Waffenhilfe; Letztere ist aber im Ergebnis beschränkt auf das Gleichbehandlungsgebot (bezüglich Ausfuhrrestriktionen bestimmter Güter) sowie auf das Verbot der territorialen und personellen Unterstützung militärischer Operationen.



#### 4.4 Fazit

*Das kodifizierte Neutralitätsrecht hat in der modernen Rechtspraxis viel von seiner ursprünglichen Bedeutung eingebüsst. Dies gilt sowohl in Bezug auf den Anwendungsbereich als auch den Umfang der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten des Neutralen. Dennoch ist das Neutralitätsrecht auch heute noch als Teil des aktuellen Völkerrechts zu betrachten. Dessen Regeln sind in zwischenstaatlichen Konflikten nach wie vor anwendbar und von der Schweiz als neutralem Staat zu beachten.*

Bedeutung und Inhalt des Neutralitätsrechts sind heute grösstenteils durch das Völkergewohnheitsrecht bestimmt, welches durch die Staatenpraxis geprägt wird, namentlich durch diejenige Österreichs und der Schweiz. Den Haager Konventionen von 1907 kommt insofern noch eine Bedeutung zu, als deren Bestimmungen das aktuelle, anerkannte Gewohnheitsrecht tatsächlich zu reflektieren und konkretisieren vermögen. Bezüglich des Umfangs heutiger Neutralitätspflichten zeigt die Staatenpraxis und die darin zum Ausdruck kommende Rechtsüberzeugung, dass die Pflichten des Neutralen sich im Wesentlichen auf die *militärische* Nichtteilnahme beschränken.

Das Neutralitätsrecht als solches hat im Verlaufe des 20. Jahrhunderts stark von seiner ursprünglichen Bedeutung verloren, da es in den meisten bewaffneten Konflikten der Moderne gar keine Anwendung findet. Im Falle seiner Anwendung regelt es einzig den militärischen Aspekt des Rechtsverhältnisses zwischen Neutralen und Konfliktparteien, ohne die übrigen, heute weitaus gewichtigeren Bereiche zwischenstaatlicher Beziehungen zu erfassen (z.B. Wirtschaft, Diplomatie). Darüber hinaus deutet die Staatenpraxis der vergangenen Jahrzehnte dahin, dass die Regeln des Neutralitätsrechts faktisch nur noch von den dauernd Neutralen Österreich und Schweiz ausdrücklich angerufen werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Neutralitätsrecht heute überhaupt noch universelle Geltung beanspruchen kann. Mit Sicherheit gilt, dass im modernen Völkerrecht das Neutralitätsrecht in den Hintergrund getreten ist bzw. an Relevanz eingebüsst hat.

Ungeachtet dieser verminderten Relevanz und den erfolgten Entwicklungen des Völkerrechts ist jedoch auch heute noch von der Existenz bestimmter, völkergewohnheitsrechtlicher Neutralitätsregeln auszugehen: Solange für ein Land die Einnahme des formellen Neutralitätsstatus bzw. das Institut der Neutralität völkerrechtlich zulässig ist und von der Staatengemeinschaft anerkannt wird, bedarf es auch der Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen den Konfliktparteien und denjenigen Staaten, welche sich für die Einnahme dieses Neutralitätsstatus entscheiden. Der Stellenwert und schliesslich auch die Existenz dieses Rechtsgebiets im heutigen Völkerrecht hängen somit in entscheidender Weise ab vom *politischen Willen* eines jeden einzelnen Staates, sich in zwischenstaatlichen Konflikten als "neutral" im Rechtssinne zu bezeichnen und die Regeln des Neutralitätsrechts bewusst und konsequent zu befolgen.

## 5. ANALYSE UMSTRITTENER FRAGEN

Der Bundesrat hatte in der jüngeren Vergangenheit wiederholt Gelegenheit, sich vertieft mit Sinn und Bedeutung der Schweizer Neutralität auseinander zu setzen und dabei den in den 90er-Jahren erfolgten Entwicklungen in der internationalen Gemeinschaft und im europäischen Umfeld Rechnung zu tragen (z.B. Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft 1992, Bericht zur Neutralität 1993, Integrationsbericht 1999, Sicherheitspolitischer Bericht 2000). Auch die Praxis selbst hat sich in den 90er-Jahren in beachtlicher Weise weiterentwickelt, wie oben dargelegt wurde.

Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich, die Existenzberechtigung und die Auswirkungen der Neutralität in der heutigen internationalen Gesellschaft einer erneuten, umfassenden Prüfung zu unterziehen. Von Bedeutung ist hingegen eine kritische Auseinandersetzung mit den neutralitätsrechtlichen Fragen, welche sich im Kosovo-Konflikt stellten und von der Schweiz schwierige Entscheidungen abverlangten: die Frage der Überflugbewilligung für ausländische Militärflugzeuge sowie die Frage einer Teilnahme am Erdölembargo gegen Jugoslawien. Erstere wirft die Problematik der Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf, während Letztere die Tragweite des Neutralitätsrechts im wirtschaftlichen Bereich betrifft.

### 5.1 Die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts

*Die Luftangriffe der NATO gegen Jugoslawien im Frühjahr 1999 haben gezeigt, dass sich die NATO unter besonderen Umständen auch ohne Vorliegen eines ausdrücklichen UNO-Mandates als befugt erachtet, im Namen der regionalen Sicherheit und der Einhaltung fundamentaler Menschenrechte militärisch zu intervenieren. Die Rechtmässigkeit derartiger Interventionen ist äusserst umstritten und kann auch Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts haben. Eine Ausnahme von der Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts ist nur dann denkbar, wenn militärische Massnahmen in Einklang mit dem geltenden Völkerrecht stehen.*

Der Bericht zur Neutralität von 1993 geht davon aus, dass eine Schweizer Unterstützung von militärischen Zwangsmassnahmen nur dann zulässig ist, wenn sich die Sanktionen auf einen Entscheid des UNO-Sicherheitsrats stützen. Diese Konzeption findet ihre Grundlage in der Charta der Vereinten Nationen, wonach die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten – abgesehen von der Selbstverteidigung – einzig im Rahmen des UNO-Systems der kollektiven Sicherheit völkerrechtlich zulässig ist.

Die gegen Jugoslawien gerichteten militärischen Operationen der NATO im Kosovo-Konflikt konnten sich bekanntlich nicht auf eine entsprechende Resolution des UNO-Sicherheitsrats stützen. Daher erachtete der Bundesrat das Neutralitätsrecht als anwendbar.

Die Luftschläge der NATO-Staaten haben nicht nur in der Schweiz eine breite Debatte über die Rechtmässigkeit so genannter "humanitärer Interventionen" entfacht. Eine vertiefte Untersuchung dieser komplexen Problematik, welche nach

wie vor einer allgemein akzeptierten Lösung harrt, würde den Rahmen des vorliegenden Berichtes sprengen. Gleichwohl sollen nachfolgend einige Elemente diesbezüglicher Überlegungen dargelegt werden. Hierbei drängt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung auf: Die Debatte über die Rechtmässigkeit derartiger Interventionen ist nach wie vor offen, und entsprechend kontrovers wird die Problematik in der Rechtslehre beurteilt; des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Jugoslawien beim Internationalen Gerichtshof eine Klage gegen verschiedene NATO-Staaten eingereicht hat und sich das Gericht wohl auch zur Frage der Rechtmässigkeit der Luftschläge äussern wird, sollte es sich für die Behandlung des Rechtsstreits als zuständig erachten.

Im Sinne einer Vorbemerkung gilt festzuhalten, dass der Begriff "humanitäre Intervention" umstritten ist, zumindest wenn dieser der Umschreibung militärischer Massnahmen wie derjenigen der NATO im Kosovo-Konflikt dienen soll. Bis anhin war der Begriff im Allgemeinen den humanitären Operationen im eigentlichen Sinne vorbehalten, selbst wenn diese Operationen mit militärischer Unterstützung erfolgten. Klassische militärische Operationen wurden demgegenüber nicht als "humanitär" bezeichnet. Eine Änderung der bisherigen Terminologie würde als verwirrend und missverständlich empfunden.

Zur Prüfung der Rechtmässigkeit von Militäroperationen wie denjenigen im Kosovo-Konflikt drängt sich vorab eine Präzisierung auf: Es geht nicht darum, die Rechtmässigkeit oder Widerrechtlichkeit von "humanitären Interventionen" in allgemeiner Weise festzuhalten. In humanitären Situationen, welche eine Gefährdung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne der UNO-Charta darstellen, sind selbst Massnahmen militärischer Art völkerrechtlich zulässig, sofern diese durch den UNO-Sicherheitsrat vorgenommen bzw. autorisiert wurden. Die Grundsatzfrage der Zulässigkeit von Interventionen stellt sich somit auch in Zukunft solange nicht, wie der Sicherheitsrat in der Lage ist, seine Verantwortung wahrzunehmen. In Bezug auf die Schweizer Neutralität kann in derartigen Fällen die bisherige Praxis ohne Schwierigkeiten fortgeführt werden.

Die Problematik der Rechtmässigkeit militärischer Massnahmen als Reaktion auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts stellt sich einzig bei ausserordentlichen Umständen, in welchen der UNO-Sicherheitsrat nicht willens oder fähig ist zu handeln. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage, welche Organe in einer derartigen Situation legitimiert sind, an Stelle des UNO-Sicherheitsrates Entschlüsse zu fassen und aktiv zu werden.

Unter ethischen Gesichtspunkten sind die Staaten und internationalen Organisationen selbstredend gehalten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einer schwersten Misshandlungen ausgesetzten Bevölkerung Beistand zu leisten. Die rechtlichen Grundlagen und Bedingungen für eine derartige Beistandspflicht, namentlich im Falle einer Blockierung des UNO-Systems der kollektiven Sicherheit, sind im modernen Völkerrecht allerdings noch festzulegen und zu konkretisieren. Die Massnahmen internationaler Organisationen zu Gunsten der Menschlichkeit, des

Friedens und der internationalen Sicherheit entsprechen im Übrigen auch dem Sinn und Geist der Neutralität.

In Bezug auf das Neutralitätsrecht wird unser Land entscheiden müssen, ob die Schweiz, gestützt auf das aktuelle Völkerrecht, in derartigen Situationen das Neutralitätsrecht als anwendbar erachtet oder nicht. Es ist allerdings kaum denkbar, dass die Schweiz das Neutralitätsrecht als *nicht* anwendbar erachtet in einem Konflikt, in welchem das gewaltsame Vorgehen einer internationalen Streitkraft in rechtswidriger Weise erfolgt. Sollten demgegenüber die fraglichen Massnahmen in Einklang mit dem Völkerrecht stehen, wird sich für die Schweiz die Frage stellen, ob in einer solchen Situation die intervenierenden Staaten an Stelle des Sicherheitsrates agieren und ob die Schweiz – in Analogie zur Situation, in welcher der Sicherheitsrat gemäss UNO-Charta handelt – das Neutralitätsrecht als nicht anwendbar erachten sollte.

Ein diesbezüglicher Entscheid der Schweiz bedarf einer sorgfältigen und umfassenden Abwägung aller in Frage stehenden Interessen. Dabei wird die Verhinderung und Bekämpfung universeller Verbrechen, die Respektierung des Gewaltverbotes und die Konsolidierung des UNO-Systems der kollektiven Sicherheit ebenso von Bedeutung sein wie das Interesse der Schweiz an einer kohärenten, widerspruchsfreien Politik, welche – zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt – nur mittels einer rein formellen Betrachtungsweise (d.h. Vorliegen eines Beschlusses durch ein legitimes Organ) vollumfänglich gewährleistet scheint.

## 5.2 Die Tragweite der Neutralität im Wirtschaftsbereich

*Gemäss geltendem Neutralitätsrecht ist die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen grundsätzlich zulässig. Einzige Schranke bildet die Beachtung des Gleichbehandlungsgebotes, dessen Umfang im Neutralitätsrecht jedoch nicht eindeutig festgelegt ist. Generell ist davon auszugehen, dass davon nur Güter und Dienstleistungen erfasst werden, welche direkt und in militärisch relevanter Weise der Kampffähigkeit von Armeen dienen.*

Was die Neutralität im Wirtschaftsbereich betrifft, sind die sich für neutrale Staaten heute stellenden Fragen einzugrenzen: Es geht nicht um die generelle Vereinbarkeit von Neutralität und Wirtschaftssanktionen; die Zulässigkeit der Teilnahme neutraler Staaten an Wirtschaftssanktionen ist allgemein anerkannt, zumal solche Sanktionen in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts fallen. Ebenso wenig soll nachfolgend auf die Problematik der Güterausfuhr in Spannungsgebiete eingegangen werden, welche besonderen Regelungen untersteht (z.B. Gesetzgebung über Kriegsmaterial und Dual-Use-Güter). Zu lösen ist hingegen die Frage, bei welchen Gütern und Dienstleistungen das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsprinzip gegenüber den Konfliktparteien zu beachten ist. Diesbezüglich ist sowohl ein restriktiver als auch ein extensiver Ansatz denkbar.

Bei einer *engen Interpretation* der unter das Gleichbehandlungsgebot fallenden Güter und Dienstleistungen wird davon ausgegangen, dass die Pflichten im Neutralitätsrecht tendenziell restriktiv auszulegen sind, vor allem da sie die Souverä-

nität des neutralen Staates einschränken. Infolgedessen wäre Artikel 7 der Neutralitätskonventionen von 1907, welcher die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen zu Gunsten der Konfliktparteien regelt, ausschliesslich anwendbar auf Güter und Dienstleistungen, die direkt und in militärisch relevanter Weise der Kampffähigkeit von Armeen dienen, wie dies insbesondere bei der Lieferung von Waffen und Munition der Fall ist.

Wird demgegenüber ein *weiter Ansatz* gewählt, hat der Neutrale im Wirtschaftsreich alles zu unterlassen, was einer Konfliktpartei in Bezug auf den Ausgang der Feindseligkeiten zum Vorteil gereichen könnte. Ausgangspunkt derartiger Überlegungen ist die Bedeutung der Wirtschaft, welcher in heutigen Konflikten eine wesentlich wichtigere Funktion zukommt als dies bei der Kodifizierung des Neutralitätsrechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts der Fall war. Wirtschaftliche Massnahmen des Neutralen, die im konkreten Fall geeignet sind, die Fähigkeit des anvisierten Staates zur Führung der Feindseligkeiten in empfindlicher Weise zu beeinträchtigen, unterstünden somit ebenfalls dem neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot.

Der Vorteil einer *engen* Auslegung des Gleichbehandlungsprinzips besteht für den neutralen Staat im grösseren Handlungsspielraum, der ihm im Rahmen eines neutralitätsrelevanten Konfliktes offen steht. Andererseits beeinträchtigt diese grosse Handlungsfreiheit des Neutralen die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität; dies in Bezug auf die Wahrnehmung der Neutralität sowohl durch den von den Massnahmen betroffenen Drittstaat als auch durch die öffentliche Meinung im neutralen Staat selbst. Umgekehrt schränkt eine *weite* Auslegung des Gleichbehandlungsgebotes den Handlungsspielraum des Neutralen ein, erhöht jedoch die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität.

Das unterschiedliche Verständnis in Bezug auf die effektive Tragweite des Gleichbehandlungsgebotes basiert im Wesentlichen auf der Frage der Interpretation einer Rechtsregel, welche zu Beginn des 20. Jahrhunderts kodifiziert worden ist. Vor diesem Hintergrund wäre es gefährlich, sich in genereller Form auf die eine oder andere Interpretationsmöglichkeit festzulegen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die konkreten Umstände der Gewaltanwendung bzw. die Art des Konfliktes zwar für die Frage der Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts massgeblich sind, nicht aber für die Konkretisierung von Artikel 7 der Neutralitätskonventionen. Eine allzu grosse Bedeutung ist Artikel 7 der Konventionen jedoch nicht beizumessen, zumal diese Bestimmung bloss in zwischenstaatlichen Konflikten anwendbar ist. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass durch Artikel 7 der Konventionen einzig Güter und Dienstleistungen erfasst werden, welche *direkt und in militärisch relevanter Weise* der Kampffähigkeit von Armeen dienen. Auf nicht-militärische Bereiche eines Konflikts findet das Gleichbehandlungsprinzip somit keine Anwendung.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

*Die neutralitätsrelevanten Entscheide des Bundesrates im Kosovo-Konflikt entsprachen den Leitlinien des Berichts 93 und der Neutralitätspraxis der 90er-Jahre. Die umstrittene Rechtmässigkeit der NATO-Intervention hatte zur Folge, dass das Neutralitätsrecht zur Anwendung gelangte. Dies sowie die unterschiedliche Sanktionspraxis von UNO und EU führten dazu, dass die bundesrätliche Politik gegen aussen teilweise uneinheitlich und schwer verständlich erschien.*

*Solange die Schweiz an ihrem Status der dauernden Neutralität festhalten will, wird sie auch in einem zukünftigen neutralitätsrelevanten Konflikt das geltende Neutralitätsrecht zu beachten haben. Die Unterstützung militärischer Massnahmen durch die Schweiz unter gleichzeitiger Wahrung ihrer Neutralität wird auch in Zukunft nur dann denkbar sein, wenn diese Massnahmen in Einklang mit dem geltenden, allgemein anerkannten Völkerrecht stehen.*

Die Reaktionen in der Schweizer Öffentlichkeit über die Art und Weise, wie der Bundesrat die Neutralität während des Kosovo-Konflikts handhabte, fielen unterschiedlich aus. So wurde teilweise die Meinung vertreten, der Bundesrat hätte die Neutralität aufgegeben, während man andererseits der Regierung das Festhalten an einem überholten Konzept vorhielt. Als schwer nachvollziehbar wurde dabei die Kohärenz der bundesrätlichen Politik empfunden; dies beispielsweise mit Blick auf die bundesrätlichen Entscheide betreffend Sanktionsteilnahme, Verweigerung der Überflugbewilligung oder hinsichtlich der unterschiedlichen Behandlung von NATO-Staaten einerseits und Jugoslawien andererseits im Bereich der Kriegsmaterialausfuhr. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend auf die Ursachen dieser Schwierigkeiten eingegangen, bevor abschliessend die Zweckmässigkeit der Erarbeitung eines neuen Neutralitätsberichts geprüft wird.

### 6.1 Der Neutralitätsstatus im Wandel

Die eingangs umschriebenen Schwierigkeiten lassen sich namentlich auf folgende Ursachen zurückführen: Erstens herrscht in breiten Kreisen nach wie vor Unkenntnis über die vom Bundesrat zu Beginn der 90er-Jahre eingeführte neue Neutralitätspraxis. Zweitens war in der Kosovo-Krise der UNO-Sicherheitsrat zeitweilig gelähmt, und drittens wird die Neutralität heute nur noch als beschränkt taugliches Instrument wahrgenommen, um gewissen Konfliktsituationen der Gegenwart zu begegnen.

#### 6.1.1 Der Neutralitätsbericht 1993

Die Diskussionen während des Kosovo-Konflikts zeigten, dass die Neuausrichtung der Schweizer Neutralitätspraxis und namentlich der bundesrätliche Bericht zur Neutralität von 1993 nur ungenügend debattiert und verstanden worden waren. Während der Bundesrat im Kosovo-Konflikt seine bereits zu Beginn der 90er-Jahre eingeführte und 1993 ausführlich dargelegte Praxis fortsetzte, stand ein beträchtlicher Teil der Öffentlichkeit nach wie vor unter dem Eindruck des äusserst restriktiven Neutralitätsverständnisses aus der Zeit des Kalten Krieges. Die Trag-

weite der erfolgten Weiterentwicklung in der bundesrätlichen Neutralitätspolitik wurde in diesen Kreisen offenbar nicht erkannt.

### 6.1.2 Die Rolle des UNO-Sicherheitsrates

Durch die Blockierung des UNO-Sicherheitsrates zu Beginn der NATO-Luftschläge und in der ersten Phase des bewaffneten Konflikts sah sich die Schweiz einer schwierigen Situation ausgesetzt, da das Verhalten des UNO-Sicherheitsrates ein zentraler Referenzpunkt in der 1993 etablierten, neuen Neutralitätspraxis der Schweiz darstellte. Für die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Kosovo-Konflikt war nämlich unter anderem das Fehlen eines Beschlusses des Sicherheitsrates ausschlaggebend. Daher war für die Schweiz im Kosovo-Konflikt ihr Neutralitätsstatus in unterschiedlicher Weise relevant, je nach dem ob das UNO-System der kollektiven Sicherheit funktionierte oder nicht. Die Schweizer Politik war somit hinsichtlich ihrer Fokussierung auf den UNO-Sicherheitsrat als Referenzpunkt konsequent und geradlinig; dennoch konnte diese Kohärenz für Aussenstehende nicht leicht wahrgenommen und nachvollzogen werden.

### 6.1.3 Die Wahrnehmung der Neutralität heute

Eine der Hauptursachen, weshalb die bundesrätliche Neutralitätspolitik teilweise schwer verständlich erschien, ist in der unterschiedlichen Wahrnehmung der Neutralität in der Bevölkerung zu sehen. Zumindest ein Teil der Öffentlichkeit erachtet die Neutralität nur noch als beschränkt taugliches Instrument, um in Konfliktsituationen der heutigen Zeit eine adäquate Politik festzulegen. Dafür gibt es drei Gründe:

Erstens ist es schwierig, der Neutralität eine Existenzberechtigung zuzusprechen, wenn die internationale Gemeinschaft als äusserstes Mittel zu gewaltsamen Massnahmen greift, um schwer wiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten. Allerdings müssen diese Massnahmen im Einklang mit dem Völkerrecht stehen, was im Kosovo-Konflikt umstritten war.

Zweitens ist die Neutralität für einen Staat nur dann sinnvoll, wenn sie einen Beitrag zu dessen Sicherheit zu leisten vermag. Das heisst, die Neutralität muss laufend dem sicherheitspolitischen Umfeld des neutralen Staates angepasst werden. Wenn wie im Falle der Schweiz sämtliche Nachbarn des neutralen Staates in friedlicher Koexistenz und in einem gemeinsamen Rahmen sehr eng zusammenarbeiten und gemeinsam Massnahmen zur Erhöhung ihrer Sicherheit beschliessen, fällt es in der Tat schwer einzusehen, inwieweit der Neutrale mit seiner eigentümlichen Haltung tatsächlich noch zur eigenen Sicherheit beitragen kann.

Drittens trägt die Tatsache, dass die Kodifikation des Neutralitätsrechts aus dem Jahre 1907 stammt, ebenfalls dazu bei, dass die Neutralität als unzulänglich wahrgenommen wird. Tatsächlich ist die Formulierung zahlreicher Bestimmungen der Haager Konventionen heute nicht mehr zeitgemäss. Sie sind entsprechend interpretationsbedürftig. Derartige Interpretationen können jedoch einzig in Einklang mit dem neutralitätsrechtlichen Gewohnheitsrecht und den darauf basierenden all-

gemeinen Grundsätzen erfolgen. Welche Bedeutung man auch immer den anwendbaren Neutralitätsregeln zusprechen will, sie sind stets in Übereinstimmung mit den Grundpflichten der Nicht-Einmischung und der Unparteilichkeit anzuwenden. Auch wenn die Konkretisierung des Gleichbehandlungsprinzips bezüglich Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen mitunter Schwierigkeiten bereitet, kann dieser neutralitätsrechtliche Grundsatz nicht einfach unter Hinweis auf seine Kodifizierung vor bald 100 Jahren ignoriert werden.

Es gilt im Übrigen in Erinnerung zu rufen, dass im Kosovo-Konflikt mehrere neutrale Staaten in ihrer Eigenschaft als EU-Mitglieder sämtliche Massnahmen der Europäischen Union uneingeschränkt mitgetragen haben. Es wäre aber vorschnell daraus abzuleiten, dass diese Staaten ihre Teilnahme an sämtlichen EU-Massnahmen als vereinbar mit dem Rechtsstatus der dauernden Neutralität erachtet hätten. Dies einerseits deshalb, weil die Mehrheit der neutralen EU-Mitglieder sich lediglich zu einer *politischen* Neutralität bekennen. Andererseits stellte sich für diese Staaten die Frage der Vereinbarkeit der EU-Massnahmen mit ihrer Neutralität überhaupt nicht, da sie von einem faktischen Vorrang der EU-Beschlüsse gegenüber dem Neutralitätsrecht ausgingen. Sie haben somit im Sinne einer politischen Entscheidung beschlossen, bei Massnahmen der Union im Rahmen des Kosovo-Konflikts das völkerrechtliche Neutralitätsrecht unberücksichtigt zu lassen. Die Erfahrung zeigt aber auch: Selbst wenn ein neutraler Staat in der EU in einer bestimmten Situation auf die Anwendung des Neutralitätsrechts verzichtet, bedeutet dies nicht gleichzeitig, dass er den Konfliktparteien sein Territorium zur Verfügung stellt oder auf eine eigene, aktive Friedenspolitik und Politik der Guten Dienste verzichtet.

Aus welchen Gründen auch immer die Neutralität gegenüber gewissen heutigen Konfliktsituationen als unzulänglich wahrgenommen wird – es ist doch darauf hinzuweisen, dass sich im Laufe der 90er-Jahre mehrere Staaten ausdrücklich auf ihren Neutralitätsstatus berufen haben. Selbst die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat nach der Aufnahme eines Neumitgliedes dessen Neutralität explizit bestätigt. Von noch grösserem Interesse für die Schweiz ist die Rechtsstellung, die auf europäischer Ebene den neutralen EU-Mitgliedern im Vertrag von Amsterdam eingeräumt wurde und welche von ihnen anlässlich der laufenden Arbeiten zur Stärkung der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik weiter beansprucht wird. Freilich passen auch die neutralen EU-Staaten ihre Neutralität ihrem neuen Umfeld an; gleichzeitig achten sie jedoch darauf, dass im Zusammenhang mit militärischen Massnahmen ihr autonomer Handlungsspielraum in der EU gewahrt bleibt.

Eine Analyse über die Existenzberechtigung und Bedeutung der Neutralität ist nur dann vollständig, wenn sie auch den globalen Aspekt mit einbezieht. Insbesondere muss sie auch die Wahrnehmung der Neutralität durch andere Staaten und durch multilaterale Institutionen wie UNO oder OSZE mit berücksichtigen. Auch unter diesem Gesichtspunkt war die Schweiz während des Kosovo-Konflikts gehalten, das Neutralitätsrecht konsequent zu befolgen. Ansonsten wäre sie Gefahr gelau-



fen, dass die Glaubwürdigkeit und die Berechenbarkeit ihrer Neutralität ernsthaft in Frage gestellt worden wären.

Abschliessend gilt zu betonen: Selbst wenn ein Teil der Öffentlichkeit angesichts der heutigen Ausgestaltung der internationalen Gemeinschaft und des europäischen Umfeldes den Neutralitätsstatus als nicht mehr angemessen empfindet, fühlt sich ein ebenfalls beträchtlicher Teil der Bevölkerung nach wie vor mit der Neutralität eng verbunden. Diesen unterschiedlichen Mentalitäten ist Rechnung zu tragen, zumal wichtige Entwicklungen in der Aussenpolitik stets auf einer genügenden Abstützung in der Bevölkerung beruhen müssen. Wie in der Vergangenheit wird sich auch in den kommenden Jahren die Einschätzung der Rolle, die der Neutralität zukommt, weiterentwickeln. Auch wenn es gewagt wäre, einzig auf den raschen Wandel zu setzen: nichts hindert den Versuch, Veränderungen zu beschleunigen, damit die Neutralität den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz entsprechen kann.

## 6.2 Ein neuer Bericht zur Neutralität?

*Die in den 90er-Jahren gefestigte Neutralitätspraxis der Schweiz und die damit gewonnenen Erkenntnisse bilden auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine fundierte und geeignete Grundlage für die inskünftige Handhabung der Neutralität. Die wesentlichen Elemente des Berichts 93 haben sich bewährt und sind nach wie vor aktuell, weshalb die Arbeitsgruppe empfiehlt, im gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Erarbeitung eines neuen Neutralitätsberichts zu verzichten.*

Die wesentlichen Elemente, die nach Beendigung des Kalten Krieges eine Neuausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik erlaubten, wurden im Bericht 93 dargelegt. Der Bericht nahm eine vertiefte Analyse über Sinn und Zweck der Schweizer Neutralität vor unter Berücksichtigung der Entwicklungen innerhalb der internationalen Gemeinschaft und im europäischen Umfeld unseres Landes. Er bildete die massgebliche Grundlage für die Festlegung unserer Neutralitätspolitik des vergangenen Jahrzehnts. Die Analyse der bundesrätlichen Praxis und der damit gesammelten Erfahrungen zeigt, dass sich die grundlegenden Elemente des Berichts 93 bewährt haben und nach wie vor gültig sind. Sie wurden in den nachfolgenden Berichten des Bundesrates über die UNO, die europäische Integration und insbesondere im jüngsten Bericht über die Sicherheitspolitik präzisiert und ergänzt. Darüber hinaus bietet der Sicherheitspolitische Bericht 2000 Gelegenheit zu einer Standortbestimmung und zur Einordnung der Neutralität in den Gesamtzusammenhang der schweizerischen Aussenpolitik.

Über ein Jahr nach Beendigung der NATO-Operationen gegen Jugoslawien ist die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit dieser Zwangsmassnahmen immer noch offen und kann auch in nächster Zukunft nicht entschieden werden. Es ist im heutigen Zeitpunkt deshalb kaum denkbar, dass mit dem Verfassen eines neuen Neutralitätsberichts dem Bundesrat eine ähnlich klare, rechtlich und politisch breit abgestützte Grundlage für die neutralitätsrechtliche und -politische Beurteilung der-

artiger militärischer Massnahmen zur Verfügung gestellt werden kann, wie dies beim Bericht 93 bezüglich der UNO-Zwangsmassnahmen der Fall war. Des Weiteren würde ein Bericht, der sich ausschliesslich mit der Neutralität befasst, ein irrtümliches Bild von einer gesonderten, aus dem Zusammenhang gerissenen Frage vermitteln.

Aus diesen Gründen empfiehlt die Arbeitsgruppe, im heutigen Zeitpunkt auf die Ausarbeitung eines neuen Berichts ausschliesslich zur Neutralität zu verzichten. Dagegen hält es die Arbeitsgruppe für ratsam, sich auf die Verbreitung und Erläuterung der seit den 90er-Jahren verfolgten Neutralitätspolitik des Bundesrates sowie den diesbezüglichen jüngsten Entwicklungen zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang gilt es denn auch, die laufende Debatte über den Beitritt der Schweiz zur UNO zu nutzen, um dieses Informationsdefizit in der Öffentlichkeit zu beheben.

\* \* \*



## Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte

### Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000

#### Zusammenfassung

Der Bericht der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe analysiert die Neutralitätspraxis der Schweiz in den 90er-Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Kosovo-Konflikt 1998/99. Die jüngsten Entwicklungen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts werden ebenso dargelegt wie die Praxis der Schweiz und der anderen neutralen Staaten Europas bezüglich der Teilnahme an internationalen Zwangsmassnahmen. Der Bericht enthält eine Würdigung dieser Praxis unter Einbezug der sich für die Schweiz in Zukunft stellenden neutralitäts-relevanten Fragen. Abschliessend wird geprüft, ob die Ausarbeitung eines neuen, ausführlichen Berichts zur Neutralität im gegenwärtigen Zeitpunkt angezeigt erscheint.

#### Das Neutralitätsrecht im heutigen Völkerrecht

Obwohl das Neutralitätsrecht in der heutigen Staatenpraxis von seiner ursprünglichen Bedeutung eingebüsst hat, gilt es auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts als Teil des aktuellen Völkerrechts. Aus Sicht eines neutralen Staates wie der Schweiz sind dabei zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: die Frage, in welchen bewaffneten Konflikten das Neutralitätsrecht überhaupt anwendbar ist sowie die Frage nach Art und Umfang der Pflichten, welche das Neutralitätsrecht dem Neutrale auferlegt. Das Neutralitätsrecht gilt ausschliesslich in internationalen bewaffneten Konflikten, d.h. in gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Staaten. Beschliesst hingegen die UNO wirtschaftliche oder militärische Sanktionen, findet das Neutralitätsrecht keine Anwendung. Ergreift ein Staat oder eine Staatengruppe militärische Zwangsmassnahmen, ohne hierfür von der UNO ermächtigt zu sein, sind derartige Massnahmen nach bisherigem Verständnis grundsätzlich unzulässig und das Neutralitätsrecht ist anwendbar.

In Bezug auf den Inhalt des Neutralitätsrechts gilt festzuhalten, dass dieses die Pflichten neutraler Staaten im Wesentlichen auf die militärische Nichtbeteiligung begrenzt. Im wirtschaftlichen Bereich ist einzig das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsprinzip zu beachten, d.h. der Neutrale hat Einschränkungen und Verbote in Bezug auf die Ausfuhr von Kriegsgütern gegenüber sämtlichen Konfliktparteien unterschiedslos anzuwenden. Dieses Gleichbehandlungsgebot beschränkt sich weitgehend auf die Lieferung von Gütern, die direkt und in militärisch relevanter Weise der Kampffähigkeit von Armeen dienen.

#### Die Neutralität der Schweiz in den 90er-Jahren

Die weitreichenden Änderungen im internationalen Umfeld zu Beginn der 90er-Jahre führten in der Schweiz zu einem zeitgemässeren Verständnis der Neutralität, welches 1993 im bundesrätlichen Bericht zur Neutralität seinen Niederschlag fand und der Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges einen grösseren aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum eröffnete. Zum Einen erfolgte eine Rückbesinnung auf den rechtlichen Kern der Neutralität, der besagt: Der neutrale Staat darf keine Konfliktpartei militärisch unterstützen sowie in Friedenszeiten keine Massnahmen treffen, welche ihm in einem bewaffneten Konflikt die Einhaltung seiner Neutralitätspflichten verunmöglichen (z.B. Anschluss an ein Militärbündnis). Zum Anderen schloss sich die Schweiz der in der Staatenwelt herrschenden Auffassung an, wonach das Neutralitätsrecht im Fall von Zwangsmassnahmen der UNO nicht zur Anwendung kommt. Dies in der Überlegung, dass es Neutralität nicht geben kann zwischen der geschlossen auftretenden internationalen Gemeinschaft und einem Staat, der die Sicherheit gefährdet und gegen die Friedensordnung verstösst.

Durch diese aussen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung profitierten zwei Bereiche in besonderem Mass: Erstens konnte die Schweiz die sicherheitspolitische Kooperation mit dem Ausland intensivieren; so trat die Schweiz 1996 dem Zusammenarbeitsprogramm "Partnerschaft für den Frieden" bei und unterstützte internationale Friedensmissionen mit zivilem und militärischem Personal wie z.B. in Bosnien 1996 oder Kosovo 1999. Zweitens beteiligte sich die Schweiz regelmässig an Sanktionen der UNO und EU gegen Staaten, welche gegen elementare Normen der internationalen Gemeinschaft verstossen und die Sicherheit und den Frieden gefährden. Auch gewährte die Schweiz Transitbewilligungen für militärische Friedensmissionen unter UNO- oder OSZE-Mandat.

#### Der Kosovo-Konflikt und die Neutralität der Schweiz

In den 90er-Jahren waren es vor allem die Konflikte im Zusammenhang mit der Auflösung des früheren Jugoslawien, welche vom Bundesrat wiederholt weitreichende aussen- und sicherheitspolitische Entscheide erforderten. Im Kosovo-Konflikt 1998/99 beteiligte sich die Schweiz an den internationalen Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, soweit dies mit dem Neutralitätsrecht vereinbar war. Dabei ergaben sich für die Schweiz z.T. schwierige Abgrenzungsfragen sowohl in Bezug auf die grundsätzliche Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts als auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Pflichten des Neutrale im Wirtschaftsbereich.

Vor eine besondere Situation wurde die Schweiz im Frühjahr 1999 durch die Militäroperationen der NATO gestellt, da die NATO-Luftschläge ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die UNO erfolgten und völkerrechtlich entsprechend umstritten waren. Damit lag der Neutralitätsfall vor, worauf der Bundesrat das Neutralitätsrecht für anwendbar erachtete. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass die Schweiz keine Überflüge von NATO-Flugzeugen bewilligte. Hingegen beteiligte sich die Schweiz am Waffenembargo der UNO sowie an den meisten EU-Sanktionen gegen Jugoslawien. Einzig beim EU-Erdölembargo verzichtete die Schweiz aus neutralitätsrechtlichen Erwägungen auf eine Teilnahme, da Erdöl als "Kriegsgut" im Sinne des Neutralitätsrechts erachtet wurde.

#### Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe

Solange die Schweiz am Status der dauernden Neutralität festhält, wird sie auch in einem zukünftigen Konflikt das geltende Neutralitätsrecht zu beachten haben. Die Unterstützung militärischer Massnahmen der Staatengemeinschaft durch die Schweiz unter gleichzeitiger Wahrung ihrer Neutralität wird auch in Zukunft nur dann denkbar sein, wenn diese Massnahmen im Einklang mit dem geltenden, allgemein anerkannten Völkerrecht stehen. Die neutralitätsrechtlichen Entscheide des Bundesrates im Kosovo-Konflikt entsprachen den Leitlinien des Berichts zur Neutralität von 1993 und der darauf basierenden Neutralitätspraxis. Dennoch erschien diese Politik gegen aussen teilweise uneinheitlich und schwer verständlich. Die Gründe hierfür lagen unter anderem in der unterschiedlichen Sanktionspraxis von UNO und EU und insbesondere in der umstrittenen Rechtmässigkeit der NATO-Intervention. Auch wenn in der Kosovo-Krise der Bundesrat seine bereits zu Beginn der 90er-Jahre eingeführte Praxis fortsetzte, zeigten die Diskussionen während des Kosovo-Konflikts, dass diese Praxis nur ungenügend debattiert und verstanden worden war.

Die in den 90er-Jahren gefestigte Neutralitätspraxis der Schweiz und die damit gewonnenen Erkenntnisse bilden nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine fundierte und geeignete Grundlage für die inskünftige Handhabung der Neutralität. Die wesentlichen Elemente der in den vergangenen Jahren vom Bundesrat verabschiedeten Berichte auf dem Gebiet der Aussen- und Sicherheitspolitik sind nach wie vor aktuell. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, im heutigen Zeitpunkt keinen neuen Neutralitätsbericht zu erarbeiten. Dagegen hält es die Arbeitsgruppe für ratsam, sich auf die Verbreitung und Erläuterung der

- ▶ [Pressemitteilungen](#)
- ▶ [Reden](#)
- ▶ [Berichte und Botschaften](#)
- ▶ [Neutralitätspraxis der Schweiz](#)
- ▶ [Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz](#)
- ▶ [Bericht zur Neutralität](#)
- ▶ [Botschaft und Bericht über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS](#)
- ▶ [Zwei Jahrhunderte Schweizer Aussenvertretungen](#)
- ▶ [Die humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik](#)
- ▶ [Broschüre: Die Balkanpolitik des Bundesrates](#)
- ▶ [Staatsbesuche und Reisen](#)
- ▶ [ABC der Diplomatie](#)

Neutralitätspolitik des Bundesrates sowie den diesbezüglichen jüngsten Entwicklungen zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang gilt es denn auch, die laufende Debatte über den Beitritt der Schweiz zur UNO zu nutzen, um die Schweizer Neutralitätspraxis der Öffentlichkeit darzulegen.

**Neutralitätspraxis der Schweiz - aktuelle Aspekte, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000**

**PDF** Der vollständige Text steht Ihnen als pdf-file zur Verfügung (113K)