

Handbuch der schweizerischen Neutralität

von

Mark E. Villiger

Dr. iur., emeritierter Titularprofessor an der Universität Zürich,
ehemaliger Richter und Sektionspräsident
am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Schulthess § 2023

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	IX
Inhaltsübersicht	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
Kurzbibliographie	XXXI
Zitier- und Schreibweise	XXXIII

1. Teil 1

1 Einleitung	3
A. Zum Einstieg in dieses Handbuch	3
1. Ziel und Zweck	3
2. Aufbau	3
3. Position in der Literatur	4
4. Forschungshandbuch	4
5. Themenübersicht	4
B. Zur Rolle des Völkerrechts	5
1. Neutralität und Völkerrecht	5
2. Grundzüge des Völkerrechts	6
3. Völkerrecht und Landesrecht, Bundesverfassung	7
4. Rechtsbruch	7

2. Teil – Zur Neutralität im Allgemeinen 9

2 Begriffe	11
A. Einleitung	11
B. Gewöhnliche und dauernde Neutralität, bewaffnete Neutralität	12
C. Neutralisierte Zonen, Neutralisierung, Befriedung, Entmilitarisierung	14
D. Differentielle und integrale Neutralität, Nichtkriegsführung	16
E. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik	17
F. Neutralismus und Blockfreiheit	18
G. Würdigung	19
3 Entwicklung der Neutralität und des Neutralitätsrechts	21
A. Einleitung	21
B. Ursprünge bis zum Wiener Kongress (–1815)	21
C. Goldenes Zeitalter der Neutralität (1815–1914)	24
D. Dauernd neutrale Staaten im 18. und 19. Jahrhundert	25
1. Krakau	25

2. Belgien	25
3. Luxemburg	26
4. Kongostaat	27
5. Exkurs: Laos	28
E. Haager Konventionen von 1907	28
1. Haager Konferenzen (1899/1907)	28
2. Inhalt der Haager Konventionen (1907)	29
F. Völkerbund (1920–1946)	30
1. Gründung	30
2. System der kollektiven Sicherheit	31
3. Schwächen	32
4. BRIAND-KELLOGG-Pakt (1928) – Ächtung des Kriegs	33
G. Faktoren, welche die Entwicklung des Neutralitätsrechts begünstigten	33
H. Bedeutungsverlust der traditionellen («gewöhnlichen») Neutralität	34
I. Würdigung	35
4 Haager Konventionen und Neutralität (1907) – aktuelle rechtliche Geltung ...	37
A. Einleitung	37
B. Aktuelle rechtliche Geltung	38
1. Einführung	38
2. Vertragsrechtliche Geltung	38
3. Gewohnheitsrechtlicher Charakter aller Haager Konventionen	39
4. Gewohnheitsrechtlicher Charakter insbesondere der 5. und 13. Haager Konvention	40
5. Würdigung	41
5 Haager Konvention (1907) – Rechte und Pflichten des neutralen Staates	43
A. Einleitung	44
B. Beginn und Ende der Rechte und Pflichten des neutralen Staates; Tragweite	44
1. Beginn	44
2. Ende	45
3. Dauernd neutrale Staaten	45
4. Nichtstaatliche Akteure	45
C. Rechte und mit der Neutralität einhergehende Abwehrrpflichten	45
1. Unverletzlichkeit des Staatsgebiets	46
2. Asylgewährung an Zivilpersonen und Truppen der Konfliktparteien	47
3. Aufnahme und Freilassung entwichener Gefangener aus dem Gebiet der Konfliktparteien	47
4. Durchtransport und Unterbringung von Verwundeten, Kranken und Kriegsgefangenen der Konfliktparteien	48
5. Diplomatische Beziehungen und Handelsverkehr	48
6. Zulassung der freien Meinungsäußerung	49

D.	Unterlassungspflichten	49
1.	Unterstützung mit Truppen	49
2.	Zurverfügungstellung von Staatsgebiet	50
3.	Lieferung von Waffen und anderem Militärmaterial	50
a)	Staaten	50
b)	Privatpersonen	51
4.	Gewährung von Staatskrediten	52
5.	Nachrichtenübermittlung	52
E.	Pflicht zur Unparteilichkeit	53
F.	Neutralitätsverletzungen	54
1.	Recht und Pflicht zur Abwehr	54
2.	Anzuwendende Mittel, um neutralitätswidrige Handlungen zu verhindern ...	55
3.	Völkerrechtliches Verantwortlichkeitsrecht	56
G.	Situation des bewaffneten dauernd neutralen Staates	56
H.	Pflichten des dauernd neutralen Staates im Frieden (Vorwirkungspflichten)	58
I.	Praktische Handhabung dieser Bestimmungen	59
J.	Würdigung	59
6	Vereinte Nationen (UNO) und Neutralität	61
A.	Einleitung	61
B.	Gründung	61
C.	Organe und Tätigkeitsbereiche	62
D.	System kollektiver Sicherheit	64
1.	UNO-Sicherheitsrat	64
2.	Grundlagen der kollektiven Sicherheit	64
3.	Anordnung von Sanktionen	65
a)	Feststellung einer Bedrohung des Friedens	65
b)	Nichtmilitärische Massnahmen	66
c)	Militärische Massnahmen	67
4.	Kollektive Selbstverteidigung	68
5.	Sanktionen und Menschenrechte	69
6.	Massnahmen zur Friedenssicherung («Blauhelm-Truppen»)	69
E.	Situation dauernd neutraler Staaten	70
1.	Freiräume für die dauernde Neutralität	71
2.	Fortdauernde Geltung des Neutralitätsrechts	73
3.	Bedeutung für dauernd neutrale Staaten	75
F.	Würdigung	75
7	Europäische Union (EU) und Neutralität	77
A.	Einleitung	77
B.	Überblick	77

C.	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	79
1.	Inhalt (Artikel 42 EUV)	80
2.	Schutzklauseln für dauernd neutrale Staaten	80
D.	Friedenssichernde Missionen im Rahmen der GSVP	82
E.	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)	82
F.	Solidaritätspflicht	82
G.	Würdigung	83
8	NATO und Neutralität	85
A.	Einleitung	85
B.	Überblick	85
1.	Organisation	85
2.	Kollektive Verteidigung und UNO	86
C.	Friedenssichernde Missionen	87
D.	Partnerschaft für den Frieden (PfP)	87
E.	Folgerungen für dauernd neutrale Staaten	88
F.	Würdigung	88
9	Neutrale Staaten im 21. Jahrhundert	89
A.	Einleitung	90
B.	Etablierte dauernd neutrale Staaten	90
1.	Schweiz	90
2.	Österreich	90
a)	Einleitung	90
b)	Zustandekommen der Neutralität	90
c)	Einordnung der Grundlagen	92
d)	UNO, Friedensmissionen und NATO	94
e)	Europäische Union (EU)	96
f)	Innerstaatliche Diskussion	97
g)	Vergleich mit der schweizerischen Neutralität	99
h)	Würdigung	100
3.	Irland	100
a)	Politische Entwicklung	100
b)	Ausgestaltung der Neutralität	101
c)	Innerstaatliche Diskussion	103
d)	Würdigung	103
4.	Malta	104
a)	Politische Entwicklung	104
b)	Zustandekommen der Neutralität	105
c)	Innerstaatliche Diskussion	107
d)	Würdigung	108
5.	Staat der Vatikanstadt (Heiliger Stuhl)	108

C.	Proklamierte Neutralitäten	111
1.	Liechtenstein	111
2.	Serbien	113
3.	Moldawien	114
a)	Politische Entwicklung	114
b)	Ausgestaltung der Neutralität	114
c)	Innerstaatliche Diskussion	116
d)	Würdigung	117
4.	Turkmenistan	117
5.	Panamakanal	120
D.	Erloschene Neutralitäten	120
1.	Einleitung	120
2.	Finnland	121
3.	Schweden	122
D.	Zweifelhafte Neutralitäten	122
E.	Würdigung	125
3.	Teil – Dauernde Neutralität der Schweiz	129
10	Geschichte der schweizerischen Neutralität I – von den Ursprüngen bis zur französischen Herrschaft (1798)	131
A.	Einleitung	131
B.	Ursprünge	132
C.	Schlacht bei Marignano (1515)	132
D.	Söldnerwesen	134
E.	Dreissigjähriger Krieg (1618–1648) und Westfälischer Friede (1648)	136
1.	Dreissigjähriger Krieg (1618–1648)	136
2.	Wiler Defensionale (1647) – Beginn der bewaffneten Neutralität	137
3.	Westfälischer Friede (1648)	138
F.	Erste offizielle Neutralitätserklärung (1674)	139
G.	Französische Herrschaft und Napoleon (1798–1815)	139
H.	Würdigung	140
11	Geschichte der dauernden Neutralität der Schweiz II – vom Wiener Kongress (1815) bis zum Ende des Kalten Kriegs (1991)	143
A.	Einleitung	143
B.	Wiener Kongress (1814/1815) – völkerrechtliche Anerkennung der dauernden Neutralität	144
1.	Gesuch der Eidgenossenschaft	144
2.	Erste Erklärung der Mächte	144
3.	Erklärung der Tagsatzung	145

4.	Pariser Akte	146
5.	Rechtliche Einordnung	147
C.	Erster Weltkrieg (1914–1918)	147
D.	Vertrag von Versailles (1919)	149
E.	Völkerbund (1920–1946)	150
1.	Übersicht	150
2.	Beitritt der Schweiz	151
3.	Abessinien-Debakel (1936) und Rückkehr zur integralen Neutralität	152
F.	Zweiter Weltkrieg (1939–1945)	154
G.	Kalter Krieg (1947–1991)	156
H.	Bestätigungen der dauernden Neutralität – das Moskauer Memorandum (1955) und die UNO-Völkerrechtskommission (1966)	159
I.	<i>Exkurs</i> : Drei bedeutende Schweizer Neutralitätsrechtler des 20. Jahrhunderts	160
J.	Würdigung	161
12	Innerstaatliche und internationale Funktionen der schweizerischen Neutralität; Meinungsumfragen (2023)	163
A.	Einleitung	163
B.	Innerstaatliche Funktionen	164
1.	Innerer Zusammenhalt in Vergangenheit und Gegenwart	164
a)	Konfessioneller Zusammenhalt	164
b)	Sprachlich-kultureller Zusammenhalt	165
c)	Politischer Zusammenhalt	165
2.	Gemeinsame Wohlfahrt	166
3.	Schutz- und Sicherheitsfunktionen	166
C.	Internationale Funktionen in Vergangenheit und Gegenwart	167
1.	Geopolitische Funktionen (Gleichgewichtsfunktionen)	167
2.	Friedens- und Stabilisierungsfunktionen	168
3.	Funktionen der Unparteilichkeit	169
4.	Dienstleistungsfunktionen an die Staatengemeinschaft	169
D.	Funktionen der Neutralität als Werte der Bundesverfassung (BV)	170
E.	Neutralität als identifikationsstiftender Faktor der Schweiz	170
F.	Meinungsumfragen zur Neutralität (2023)	171
G.	Würdigung	173
13	Rechtsgrundlagen der schweizerischen Neutralität	175
A.	Einleitung	175
B.	Völkerrecht als Grundlage der schweizerischen Neutralität	176
1.	Vertragsrechtlicher Charakter	176
2.	Wurde die Schweiz 1815 neutralisiert?	178
3.	Gewohnheitsrechtliche Grundlage	179

4. Neutralität im internationalen Gefüge – Vertrauensschutz	180
C. Innerstaatliche Verankerung	181
D. Übersicht: Aspekte der rechtlichen Ausgestaltung der dauernden Neutralität	182
E. Neutralitätsbruch	182
1. Verletzung des Neutralitätsrechts in einem bewaffneten Konflikt	183
2. Missachtung der Vorwirkungspflichten	183
F. Beendigung der Neutralität	184
1. Aufgabe durch andere Staaten	184
2. Preisgabe durch die Schweiz	185
G. Reform der Neutralität	187
H. Innenpolitische Diskussion	187
I. Würdigung	188
14 Verankerung der schweizerischen Neutralität im innerstaatlichen Recht	189
A. Einleitung	189
B. Auswirkungen auf das Völkerrecht	190
C. Übersicht	190
1. Rechtsvergleichung	190
2. Aktuelle Bundesverfassung	191
3. SVP-Motion (2005)	192
4. SVP-Volksinitiative (2022)	193
a) Inhalt	194
b) Fahrplan	194
D. Argumentarium	195
1. Argumente für eine schriftliche Verankerung	195
2. Argumente gegen eine schriftliche Verankerung	196
3. Beurteilung	197
E. <i>Exkurs:</i> Allgemeine neutralitätsrechtliche Einordnung der SVP-Volksinitiative (2022)	198
F. Würdigung	200
15 Rechte und Pflichten der dauernd neutralen Schweiz I – Vorwirkungspflichten; Meinungsfreiheit c. Gesinnungsneutralität	201
A. Einleitung	201
B. Vorwirkungspflichten	201
1. Überblick	201
2. Sog. «offizielle schweizerische Konzeption der Neutralität» (1954)	202
3. Heutige Ausgestaltung der Vorwirkungspflichten	203
C. Neutralitätspolitik	204
D. Meinungsfreiheit c. Gesinnungsneutralität	204
1. Meinungsfreiheit im Kontext der Neutralität	204

2. Erfahrungen der Schweiz im Zweiten Weltkrieg	205
3. Gefahren der Gesinnungsneutralität – DANTE ALIGHIERIS Zitat	206
16 Rechte und Pflichten der dauernd neutralen Schweiz II – bewaffnete Konflikte; Verteidigungspflichten	209
A. Einleitung	209
B. Übersicht: Rechte und Pflichten der dauernd neutralen Schweiz in bewaffneten Konflikten	210
C. Kriegsmaterialexporte	211
1. Nichtwiederausfuhrerklärungen	211
2. Erteilung von Bewilligungen	212
3. Rechtsvergleichung: Österreichisches Kriegsmaterialgesetz	213
4. Würdigung	214
D. Verkauf von Waffen in der Schweiz an ausländische Privatpersonen	214
E. Bewaffnete Neutralität – Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit	215
1. Schweizer Armee	215
2. Neue Herausforderungen – Gründe für militärische Kooperation	216
3. Abrüstung	218
4. Atomwaffen	218
a) Initiative für ein Atomwaffenverbot (1959)	218
b) Atomwaffenverbotsvertrag	219
c) Atomare Auf- und Abrüstung	219
5. Würdigung	220
F. Möglichkeiten kollektiver Selbstverteidigung	220
1. Anrufung der Pariser Akte	220
2. Kollektive Selbstverteidigung gemäss Artikel 51 UNO-Charta	221
3. Hilfersuchen an eine Militärallianz	221
17 Rechte und Pflichten der dauernd neutralen Schweiz III – Beziehungen zu internationalen Organisationen	223
A. Einleitung	223
B. Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen (UNO)	224
1. System kollektiver Sicherheit	224
2. Wirtschaftssanktionen und Neutralität	224
3. Militärische Sanktionen	225
4. Rolle der schweizerischen Neutralität in der UNO	225
5. Nichtständiger Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat (2023–2024)	226
6. Kollektive Selbstverteidigung	227
7. Friedenssichernde Massnahmen (<i>peacekeeping</i>)	227
8. Würdigung	227
C. Mitgliedschaft der Schweiz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	227

1. Übersicht	227
2. Mitwirkung der Schweiz	228
3. Würdigung	229
D. Verhältnis der Schweiz zur NATO	229
1. Übersicht	229
2. Friedenssichernde Massnahmen und Sanktionen der NATO	230
3. Mitarbeit der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden (PfP)	230
a) Aktuelle Mitarbeit	230
b) Annäherung an die NATO?	231
4. Würdigung	233
E. Verhältnis der Schweiz zur EU	233
1. Übersicht	233
2. Schweizerische Neutralität und EU	233
3. Friedenssichernde Massnahmen und Sanktionen der EU	234
18 Teilnahme der Schweiz an der internationalen Friedenssicherung (peacekeeping)	235
A. Einleitung	235
B. Überblick über die Friedenssicherung durch internationale Organisationen	236
C. Friedenssichernde Massnahmen und dauernde Neutralität	237
D. Allgemeines zu den Missionen der Schweiz	238
1. Überblick	238
2. Wie alles begann	238
3. Gesetzlicher Rahmen	239
a) Referendum «Blauhelmggesetz» (1994) – Vorlage abgelehnt	239
b) Referendum «Bewaffnung der Blauhelmskräfte» (2002) – Vorlage gutgeheissen	239
c) Aktuelles Militärgesetz	240
4. Organisation der friedenssichernden Massnahmen in der Schweiz	240
5. Meinungsumfragen	241
E. Teilnahme der Schweiz an friedenssichernden Massnahmen	242
1. Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea (NNSC, 1953–)	242
2. Internationale friedenssichernde Mission Kosovo Force (SWISSCOY, 1999–)	243
3. European Union Force in Bosnien-Herzegowina (EUFOR ALTHEA, 2004–) ...	245
4. Weitere Einsätze	246
F. Würdigung	248
19 Teilnahme der Schweiz an Sanktionen I – Analyse und Übersicht	251
A. Einleitung	252
B. Sanktionen und dauernde Neutralität der Schweiz	252
1. Mandate der UNO und der Europäischen Union (EU)	253

2. Adressaten der Sanktionen	254
3. Schweizerisches Embargogesetz (2002) zur Durchsetzung der Sanktionen	254
4. Sanktionen der Schweiz in Eigenregie?	256
C. Sanktionen der Schweiz gegen einzelne Staaten	257
1. Völkerbund (1920–1946)	257
2. Kommunistischer Ostblock (Hotz-Linder-Abkommen, 1951–1994)	257
3. Südrhodesien (1965–1979)	258
4. Südafrika (1963–1994)	259
5. Irak (1990–)	259
6. Jugoslawien (1992–2015)	261
7. Libyen (1992–)	262
8. Liberia (1992–)	263
9. Somalia (1992–)	263
10. Haiti (1993–1994, 2022–)	263
11. Sierra Leone (1997–)	264
12. Angola (1998–2002)	264
13. Taliban und al-Qaida (2000–)	265
14. Myanmar (2000–)	265
15. Simbabwe (2002–)	266
16. Elfenbeinküste (2005–2016)	266
17. Sudan (2005–)	266
18. Demokratische Republik Kongo (2005–)	267
19. Libanon (2006–)	267
20. Usbekistan (2006–2009)	268
21. Nordkorea (2006–)	268
22. Belarus (2006–)	268
23. Iran (2007–)	270
24. Guinea (2009–)	270
25. Libyen (2011–)	271
26. Syrien (2011–)	271
27. Guinea-Bissau (2012–)	272
28. Zentralafrikanische Republik (2014–)	272
29. Jemen (2014–)	272
30. Ukraine (2014–)	273
31. Burundi (2015–)	274
32. Südsudan (2015–)	274
33. Mali (2017–)	274
34. Venezuela (2018–)	275
35. Nicaragua (2020–)	275
36. Haiti (2022–)	275
37. Ukraine-Konflikt (2022–)	275

D.	Aufschlüsselung der Sanktionen gemäss verschiedener Kriterien	276
E.	Würdigung	277
20	Teilnahme der Schweiz an Sanktionen II – Ukraine-Konflikt (2022–)	279
A.	Einleitung	279
B.	Aggression Russlands – Anwendung des Neutralitätsrechts	279
C.	Übernahme von Sanktionen der Europäischen Union (EU)	280
D.	Transitgesuche	281
E.	Kriegsmaterialexporte und -weitergabe	281
F.	In der Schweiz gesperrte Gelder	283
G.	Lieferung von Schutzausrüstungen; humanitäre Hilfe	283
H.	Ausweisung von Diplomaten	284
I.	Aufnahme von Verwundeten	284
J.	Übersicht über die Massnahmen	284
K.	Würdigung	286
21	Besondere Aspekte der Neutralität – Bürgerkriege; terroristische Vereinigungen; Cyber-Angriffe	287
A.	Einleitung	287
B.	Nichtinternationale bewaffnete Konflikte – Bürgerkriege	287
	1. Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eines anderen Staates	287
	2. Anwendung des Neutralitätsrechts	288
C.	Terroristische Vereinigungen	288
	1. Neutralitätsrechtliche Einordnung	288
	2. Kampf gegen den Terrorismus	289
	3. Schweizer Praxis betreffend Sanktionen	290
	4. Exkurs: Schützt die dauernde Neutralität vor Terrorismus?	291
D.	Cyberangriffe	292
	1. Grundlagen	292
	2. Anstrengungen der Schweiz	293
	3. Anwendung des Neutralitätsrechts	293
	4. Pflichten, die aus dem Neutralitätsrecht resultieren (5. Haager Konvention)	294
4. Teil	– Neutralitätspolitik der Schweiz	297
22	Wesen und Ausgestaltung der Neutralitätspolitik der Schweiz	299
A.	Einleitung	299
B.	Entwicklung	300
C.	Vergleich mit der Neutralitätspolitik von Österreich und Irland	302
D.	Grundlagen der Neutralitätspolitik	303

Inhaltsverzeichnis

1. Recht c. Politik	303
2. Verhältnis zur Staatenwelt	303
3. Ermessen	304
4. Etiketten der Neutralitätspolitik	304
5. Verhältnis zur Aussenpolitik	306
E. Ausgestaltung der Neutralitätspolitik	307
1. Führung einer Aussen- und Sicherheitspolitik	307
2. Verteidigung	308
3. Aktive Mitgliedschaft in internationalen Organisationen	308
4. Teilnahme an friedenssichernden Massnahmen	309
5. Sanktionen	310
6. Weitere Aspekte	311
F. Neutralität und Kommunikation	311
G. Würdigung	311
23 Insbesondere Gute Dienste und humanitäre Tätigkeit	313
A. Einleitung	313
B. Gute Dienste	313
1. Grundlagen	313
2. Entwicklung	314
3. Schutzmandate	315
4. Sitzstaat	316
5. Austragungsort von Konferenzen	317
6. Streitschlichtung	318
7. Würdigung	320
C. Humanitäre Tätigkeit	321
1. Grundlagen	321
2. Entwicklung	321
3. Genfer Rotkreuzrecht	324
4. Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)	325
5. Würdigung	325
24 Exkurs: Neutralität und Kommunikation	327
A. Politik und Kommunikation	327
B. Zwei Axiome der Kommunikation (WATZLAWICK)	327
1. Ausreichende Kommunikation	327
2. Adäquate Kommunikation	328
C. Kommunikation der schweizerischen Neutralität	328
1. Themen der Kommunikation	328
2. Kanäle der schweizerischen Kommunikation	329

3. Beispiel Ukraine-Konflikt: Medienmitteilungen des Bundesrates und des EDA (28.2.2022–24.2.2023)	330
D. Würdigung	332
5. Teil	335
25 Würdigung	337
A. Einleitung	337
B. Zusammenfassung der Würdigungen; Forschungsthemen	338
1. Neutralität im Allgemeinen	338
2. Dauernde Neutralität der Schweiz	340
3. Neutralitätspolitik der Schweiz	344
4. Exkurs: Sehenswürdigkeiten im Zusammenhang mit der Neutralität	346
C. Reformvorschläge	347
1. Integrale Neutralität (CHRISTOPH BLOCHER)	347
2. Unbewaffnete Neutralität (GSoA)	348
3. Neutralität ohne Befolgung der 5. Haager Konvention (1907) (MARCO JORIO)	349
4. Nichtdauerhafte Kriegsneutralität (RENÉ RHINOW)	350
5. Indirekte Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei; Rolle der UNO-Generalversammlung (KASPAR VILLIGER)	352
6. Preisgabe der Neutralität (THOMAS COTTIER)	354
7. <i>Status quo</i>	358
D. Elemente eines Fazits	359
1. Mehrhundertjähriger Bestand der Neutralität	359
2. Situation anderer dauernd neutraler Staaten	359
3. Solide Rechtsgrundlage der schweizerischen Neutralität	360
4. Kommunikation	361
5. Rolle von Meinungsumfragen	361
6. Neutralität als Friedensidee	362
Personenregister	365
Sachregister	367