

Sperrfrist/Embargo: Samstag/samedi/sabato, 3.6.2023, 13.00 Uhr/heures/ore  
Es gilt das gesprochene Wort/C'est le texte oral qui fait foi/Fa testo il discorso orale

[www.proschweiz.ch](http://www.proschweiz.ch) / [www.prosuisse.info](http://www.prosuisse.info) / [www.prosvizzera.ch](http://www.prosvizzera.ch)

---

# Die Neutralität der Schweiz – eine rechtliche Einordnung

**Prof. Dr. Mark E. Villiger**

ehem. Titularprofessor für Völker- und Europarecht an der  
Universität Zürich und  
ehem. Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
meine Damen und Herren.

Ich danke herzlich für die Einladung, an dieser Veranstaltung ein Referat zu halten!

Die schweizerische Neutralität ist zurzeit in aller Leute Mund. Ich möchte die Diskussion heute mit Ihnen rechtlich einordnen – und zwar besonders aus völkerrechtlicher Sicht, denn ich bin Völkerrechtler.

Ich gliedere mein Referat in fünf Teile.

- Zunächst gehe ich auf die Geschichte der Neutralität ein,
- dann auf die Rechtsgrundlagen.
- Drittens, möchte ich die Rechte und Pflichten dauernd neutraler Staaten aufzeigen,
- viertens, auf Fragen der Neutralitätspolitik eingehen.
- Fünftens möchte ich die Neutralitätsinitiative der Pro Schweiz würdigen.

## **Erstens, zur Geschichte der dauernden Neutralität der Schweiz.**

Für viele beginnt die schweizerische Neutralität in Marignano, 1515. Ich setze ihren Ursprung früher an. 1399 schlossen Bern und Solothurn ein Abkommen mit dem Markgrafen von Hochberg, demzufolge diese Stände im Falle eines Krieges «stille sitzen» wollten. Das ist, soweit ersichtlich, der erste schriftliche Beleg.

Im Dreissigjährigen Krieg 1618-1648 war die schweizerische Neutralität längst etabliert. Um Ihnen einen Eindruck zu geben, wie ein Ausländer in jenem Krieg das Leben in der neutralen Schweiz empfand, zitiere ich Ihnen, was der Deutsche GRIMMELSHAUSEN in seinem Buch *Simplicissimus* über die Schweiz schrieb, ich zitiere:

«die Eidgenossenschaft [...] als das einzige Land, darin der liebe Friede noch grünete [...]. Das Land kam mir so fremd vor gegen andern deutschen Ländern [...]. Da sahe ich die Leute im Frieden handeln und wandeln. Die Ställe stunden voll Viehe. Die Baurenhöfe liefen voll Hühner, Gäns und Enten. Die Straßen wurden sicher von den Reisenden gebraucht. Die Wirtschaftshäuser saßen voll Leute, die sich lustig machten. Da war ganz keine Forcht vor dem Feind, keine Sorge vor der Plünderung und keine Angst, sein Gut, Leib noch Leben zu verlieren. Also daß ich dieses Land vor ein irdisch Paradies hielt, wiewohl es von Art rauh genug zu sein schiene» Zitatende.»

Im Dreissigjährigen Krieg wurde 1647 die bewaffnete Neutralität unter den Ständen vereinbart – im sogenannten Defensivbündnis von Wil, das auch die Schweizer Armee schuf.

1674, vor 350 Jahren, erklärte die Tagsatzung erstmals offiziell die Neutralität. Es war zunächst eine faktische Neutralität, keine rechtliche. Erst 1815 vereinbarte die Schweiz mit den europäischen Mächten in der Pariser Akte ihre dauernde Neutralität.

Zusammenfassend stellt für mich die Geschichte der schweizerischen Neutralität eine zwar nicht immer geradlinige, gelegentlich lückenhafte, doch letztlich zielführende Entwicklung dar.

## **Zweitens, die Rechtsgrundlagen der schweizerischen Neutralität.**

Neutralität ist immer eine Angelegenheit zwischen mehreren Staaten. Ein Staat kann nicht allein im stillen Kämmerlein beschliessen, neutral zu bleiben und es dabei bewenden lassen. Neutralität setzt die Anerkennung durch andere Staaten voraus. Damit wird sie umgehend zu einem völkerrechtlichen Konstrukt. Die Neutralität beinhaltet Rechte und Pflichten seitens des neutralen Staates, der die Normen des Neutralitätsrechts einzuhalten hat, sowie seitens der Staatenwelt, welche die betreffende Neutralität respektiert und weitere Pflichten übernimmt.

Die völkerrechtlichen Grundlagen der schweizerischen Neutralität basieren auf vertragsrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Normen.

Zunächst zum Vertrag, den die Schweiz mit den europäischen Grossmächten 1815 schloss. Es ist wichtig, darauf einzugehen, denn seit einiger Zeit wird die Legende vertreten, dass die Schweiz neutralisiert, ihr also die Neutralität aufgezwungen wurde, wie früher Belgien. Dem muss entgegengetreten werden. Ich gehe mit Ihnen die vier Schritte damals in Wien und Paris 1814-1815 durch:

- zunächst schickte die Tagsatzung eine Delegation an den Wiener Kongress und machte eine Offerte: Die Schweiz würde dauernd neutral bleiben, erwartete aber gewisse territoriale Zugeständnisse der Grossmächte;
- die Grossmächte akzeptierten alsdann das Angebot grundsätzlich, nicht aber alle territorialen Ansprüche. Drei neue Orte wurden der Eidgenossenschaft angegliedert: Wallis, Genf und Neuenburg, auch das Fürstbistum Basel, heute Kt. Jura. Genf erhielt Versoix und andere Gemeindem am Nordufer des Genfersees. Nicht erfüllt wurde u.a. der Wunsch, das Veltlin, Chiavenna und Bormio der Eidgenossenschaft anzugliedern;
- in einem weiteren Schritt überprüfte die Tagsatzung dieses revidierte Angebot und akzeptierte es;
- schliesslich beschlossen die Eidgenossenschaft und die Grossmächte 1815 gestützt auf all das in Paris die sog. ewige Neutralität der Schweiz.

Es handelte sich klar um einen klassischen Vertrag, dem alle Parteien zustimmten. Es kann keine Rede sein, dass die Neutralität der Schweiz aufoktroiert wurde.

Ist das heute noch relevant? Manche sagen, heute zähle einzig, dass es eine Neutralität gebe, nicht ihr Zustandekommen. Ich würde weiter gehen. Es ist für das Verständnis der Souveränität der Schweiz sogar sehr wichtig, dass sie die Neutralität freiwillig wählte.

Um genau zu sein, müsste man anfügen, dass der Wiener Kongress nicht etwa erst die schweizerische Neutralität erschuf. Sie existierte, wie wir zuvor hörten, schon viele Jahrhunderte zuvor. Die Pariser Akte verrechtlichte die bereits bestehende faktische Neutralität.

Die andere Rechtsgrundlage der Neutralität ist das Gewohnheitsrecht. Dieses ist im Völkerrecht wesentlich wichtiger als im innerstaatlichen Recht. Mir fehlt die Zeit, um auf die Details einzugehen. Nur so viel: Die Pariser Akte von 1815 – ein Vertrag – ist längst in internationales Gewohnheitsrecht erwachsen, welches die gesamte Staatenwelt bindet. Kein Staat hat je auch nur die geringsten Zweifel an diesen Rechtsgrundlagen erhoben. Sie sind solide etabliert.

Namentlich anerkennt die Staatenwelt gewohnheitsrechtlich die Neutralität der Schweiz und damit ihre Souveränität, nicht zuletzt ihr Staatsgebiet. Die Schweiz ihrerseits verpflichtet sich, diese dauernde Neutralität bewaffnet aufrecht zu erhalten.

An dieser Stelle einige Gedanken zu Treu und Glauben im Völkerrecht. Gestützt auf diese Rechtsgrundlagen darf die Schweiz damit rechnen, dass die Staatenwelt ihre dauernde Neutralität in allen künftigen Konflikten respektieren wird, jedenfalls so lange, wie die Staaten voraussetzen können, dass sich auch die Schweiz an ihre Verpflichtungen halten wird.

Nun ist dieses Vertrauensverhältnis zwischen der Schweiz und der Staatenwelt nicht etwa naturgesetzlich ein für allemal vorgegeben. Es muss vielmehr in der Praxis immer wieder neu bestätigt und erarbeitet werden: Einerseits die Garantie seitens der Schweiz, dass sie dauernd neutral bleibt und wenn nötig ihre Neutralität militärisch verteidigt. Dann seitens der Staatenwelt, dass sie diesen Status und mit ihm die territoriale Integrität und Souveränität der Schweiz anerkennt. Das Verhalten der Schweiz muss kohärent und glaubwürdig sein.

Ich fasse zusammen: Die Rechtsgrundlagen der schweizerischen Neutralität im Völkerrecht sind vertragsrechtlicher und gewohnheitsrechtlicher Natur. Sie sind solide etabliert.

### **Drittens, die Rechte und Pflichten eines dauernd neutralen Staates.**

Prof. ALOIS RIKLIN, ein St.Galler Politikwissenschaftler, hat die Rechte und Pflichten präzise auf den Punkt gebracht, ich zitiere:

«[w]ir verpflichten uns, kein militärisches Bündnis einzugehen, keinen Krieg zu beginnen und an keinem Krieg teilzunehmen, solange wir nicht selbst militärisch angegriffen werden. Wenn man aber gegen uns Krieg führt, werden wir uns verteidigen und gegebenenfalls mit anderen Staaten verbünden». Zitatende.

Das alles ist Teil der Neutralität! Man könnte hinzufügen, dass die Schweiz ihr Staatsgebiet Konfliktparteien nicht zur Verfügung stellen darf. Zentral ist auch die Pflicht der Unparteilichkeit und der Nichtdiskriminierung der Konfliktparteien.

Alle diese Verpflichtungen beruhen auf der sog. 5. Haager Konvention von 1907 über die dauernde Neutralität im Kriege. Nun behauptet eine Meinung, dass diese Konvention nicht mehr gelte, ja hinfällig geworden sei. Damit werden natürlich Tür und Tor geöffnet für eine Neuinterpretation der Neutralität.

Das Zofinger Tagblatt von CH Medien vom 6. Mai 2023 hat jüngst die zwei Gruppen von Fachleuten in der Schweiz für und wider aufgelistet. Mehrere Historiker, Politik- und Wirtschaftswissenschaftler sind der Ansicht, dass diese Haager Konvention überholt ist. Allerdings hat diese Gruppe keine konkrete Begründung für ihre Meinung.

Dagegen sprechen sich viele schweizerische Völkerrechtler aus, darunter ich. Für uns ist die Haager Konvention weiterhin geltendes Recht und angesichts des Ukraine-Konfliktes hochaktuell.

Ich habe viele Gründe erarbeitet, aus welchen sich ergibt, dass die 5. Haager Konvention von 1907 vertragsrechtliche Geltung hat und auch schon längst in Gewohnheitsrecht erwachsen ist. Hier nur so viel: Es gibt keinen einzigen Staat auf dieser Welt, der sie in Frage gestellt hat. Die Haager Konvention wird im Schweizer Militär und im österreichischen Bundesheer täglich gelehrt, sie findet sich in Militärhandbüchern unzähliger Staaten: Australien, USA, Deutschland, Norwegen, Kanada und viele mehr.

Schliesslich noch dies: Im Jahre 2015 ratifizierte die Ukraine die 5. Haager Konvention. Ich frage Sie, meine Damen und Herren: Hätte die Ukraine das getan, wenn diese Konvention ihre Gültigkeit verloren hätte?

Sie werden zu Recht fragen, ob die Konvention von 1907 noch relevant sei. Sehr wohl sogar! Um nur ein Beispiel zu nennen. Zurzeit wird an Grundsätzen gearbeitet, wie sich neutrale Staaten in kriegerischen Auseinandersetzungen im virtuellen Raum zu verhalten haben, also im Cyberkrieg. Die Haager Konvention von 1907 liefert dafür – selbstverständlich unter Anpassung an moderne Umstände – die Prinzipien.

Hier kann ich die Brücke schlagen zum früheren Abschnitt. Es wird genau die Befolgung dieser Haager Konvention durch die Schweiz sein, welche der Staatenwelt unter anderem zeigt, ob die Schweiz gewillt ist, ihre dauernde Neutralität einzuhalten.

Das bringt mich zum Thema, ob neutrale Staaten Kriegsmaterial an Konfliktparteien ausführen dürfen. Die Haager Konvention untersagt dies sowohl direkt wie indirekt. Werden aus der Schweiz Waffen an einen Nichtkonfliktstaat exportiert, muss der Empfänger sich verpflichten, die Waffen nicht an eine Konfliktpartei weiterzuleiten. Zurzeit wird eine Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes diskutiert. Für mich persönlich ist der Grundsatz klar: Bei solchen Wiederausfuhren an Konfliktparteien handelt es sich um einen Verstoss gegen das Prinzip von Treu und Glauben.

Ich fasse zusammen: Wesentliche Pflichten eines dauernd neutralen Staates finden sich in der 5. Haager Konvention, die weiterhin von grosser Aktualität ist für die gesamte Staatenwelt.

### **Ich komme, viertens, zur Neutralitätspolitik.**

Dazu gehören alle Massnahmen, die ein dauernd neutraler Staat ergreift, um seine Neutralität zu fördern. Das Neutralitätsrecht ist für alle dauernd neutrale Staaten gleich, die Neutralitätspolitik variiert von Staat zu Staat. Ich erwähne verschiedene Aspekte.

Bewaffnete Neutralität. Das Neutralitätsrecht verpflichtet einen Staat dazu, seine Neutralität im Notfall bewaffnet zu verteidigen. Die nichtbewaffnete dauernde Neutralität, zum Beispiel von Costa Rica, ist nicht ohne Risiko. Diese sog. militärische Impotenz mag Konfliktparteien anhalten, das unbewaffnete neutrale Land zu besetzen. Von der Neutralitätspolitik hängt es ab, wie stark ein Staat in die bewaffnete Neutralität investiert. Die Schweiz hat sich für eine

vergleichsweise starke Armee entschieden, Österreich für eine kleinere, Malta hat sich die Verteidigung seiner dauernden Neutralität vertraglich durch Italien sichern lassen.

Gute Dienste, humanitäres Wirken. Diese Aspekte sind zentral für die Neutralitätspolitik der Schweiz. Natürlich bieten auch andere Staaten diese Dienste an. Der neutrale Staat ist besonders dafür geeignet, weil er die Unparteilichkeit garantiert. Aktuell werden die Guten Dienste immer wieder in Frage gestellt, weil sie zurzeit weniger beansprucht werden. Das geht an der Sache vorbei. Von Belang ist nicht, wie häufig dies geschieht, sondern dass die Schweiz sich zur Verfügung hält.

Zwei neuere Beispiele: Vor wenigen Monaten wurde im Berner Oberland ein Gefangenenaustausch zwischen den Konfliktparteien im Jemen organisiert. In Mosambik konnte dank eines Schweizer Diplomaten 2019 ein Friedensabkommen zwischen den Bürgerkriegsparteien ausgehandelt werden.

UNO. Die universelle Organisation mit 193 Mitgliedern bietet der Schweiz eine Weltbühne, wo sie ihre Neutralität unter Beweis stellen und – ebenso wichtig – diese von den anderen Staaten bestätigen lassen kann. Beispiel: Die Schweiz wurde explizit als dauernd neutraler Staat in den Sicherheitsrat gewählt mit 187 von 193 Stimmen. Welch' grossartige Bestätigung ihrer Neutralität! Im Übrigen stimmt es nicht, dass die Mitgliedschaft der UNO die dauernde Neutralität einfach ausschliesst. Im Gegenteil, die Schweiz hat viele Freiräume innerhalb der UNO, um ihre dauernde Neutralität zu praktizieren.

NATO. Es steht ausser Zweifel, dass die Schweiz der NATO nicht beitreten darf. Eine Frage der Neutralitätspolitik ist es, ob sie vermehrt an der Partnerschaft für den Frieden der NATO teilnimmt. Heute nehmen 22 Staaten an diesem Programm teil, darunter mehrere dauernd neutrale Staaten. Bei dieser Partnerschaft geht es einzig darum, die Verteidigungsbereitschaft der Schweizer Armee in Kooperation mit anderen Armeen zu modernisieren. Niemals steht die Teilnahme an einem bewaffneten Konflikt zur Diskussion.

Friedenserhaltende Massnahmen. Ein wichtiger Aspekt der Neutralitätspolitik ist das sogenannte Peacekeeping der Schweiz. Dies erfolgt mittels der Blaumützen (man notiere: keine Blauhelme!), die Soldatinnen und Soldaten greifen nicht in Kämpfe ein, sie dienen der Erhaltung des Friedens. Die koreanische Demarkationslinie ist hierfür ein Beispiel, die Einsätze im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina sind zwei weitere. Es gibt im Moment über 20 Einsätze auf der ganzen Welt. Damit beweist die Schweiz ihre Solidarität mit der Staatengemeinschaft. Schliesslich ist die Tätigkeit des Schweizer Peacekeeping-Zentrums auf dem Waffenplatz Stans im Kanton Nidwalden sehr eindrücklich.

Sanktionen. Die Schweiz hat seit jeher an Sanktionen der UNO teilgenommen. Sie betrafen bisher 18 Staaten. Sie hat ebenfalls seit 1998 an Sanktionen der EU teilgenommen, teilweise in modifizierter Form. Die EU-Sanktionen betrafen bisher 13 Staaten. Dies erfolgt auf der ganzen Welt, womit die Schweiz erneut ihre Solidarität mit der Staatengemeinschaft bestätigt.

In Bezug auf den Ukraine Konflikt soll keiner sagen, die Schweiz habe zu wenig gemacht oder zu zögerlich gehandelt. Sie übernahm bisher zehn Sanktionspakete der EU. Am ersten Paket nahm sie innert vier Tage nach dem Einmarsch Russlands teil.

**Fünftens: die Neutralitätsinitiative der Pro Schweiz. Vorweg: die Initiative enthält wertvolle Elemente, jedoch eine Schwachstelle.**

Wenn einmal in der Verfassung verankert, würde der Text die obersten Behörden – Bundesrat und Bundesversammlung – in ihrem Handeln in einer Krise hindern. Denn jede Änderung dieser Verfassungsbestimmung bedürfte einer Verfassungsrevision.

Hätte doch die Initiative dem Bundesrat etwas Flexibilität gewährt! Mehr hätte es nicht gebraucht! Klar, ich werde gerne die Argumente des Initiativkomitees dazu hören.

Davon abgesehen, kann ich gut verstehen, dass manche genug haben von Neutralitätszweifeln, die täglich die Neutralität neu definieren, zurückstutzen oder abschaffen wollen. Sodann ist zuzugestehen: Der Text der Initiative ist fachmännisch formuliert. Es war eine Glanzidee, die zahllosen Fragen der UNO auszuklammern, die UNO-Mitgliedschaft der Schweiz wird nicht betroffen. Die Initiative erfüllt auch eine wichtige didaktische Funktion.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Schluss.

Die dauernde Neutralität gehört zum Selbstverständnis der Schweiz: Hüten und pflegen wir sie! Sorgen wir dafür, dass die Schweiz die entsprechenden Pflichten einhält, damit sie auch die einhergehenden Rechte einfordern kann.

Der grosse Schweizer Völkerrechtler, MAX HUBER, erinnerte uns daran mit den Worten, ich zitiere:

«Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht». Zitatende.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!