

Zeitschrift: ZeitBild
Herausgeber: Schweizerisches Ost-Institut
Band: 32 (1991)
Heft: 8

Artikel: Zwei Grundfragen
Autor: Schindler, Dietrich
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1093281>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 18.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zwei Grundfragen

In unserer Serie über die Neutralität untersucht nun Prof. Dietrich Schindler in seinem Beitrag vor allem die rechtlichen und rechts-historischen Aspekte der Neutralität hinsichtlich ihrer aktuellen Relevanz.

In den letzten Monaten ist oft der Ruf nach einer Neudefinition der schweizerischen Neutralität erhoben worden. Vielfach wird die Neutralität überdies als eine überholte Staatsmaxime bezeichnet. Im folgenden sollen zwei grundlegende Fragen erörtert werden, die im Zusammenhang damit stehen:

1. Ist die Schweiz völkerrechtlich berechtigt, ihre dauernde Neutralität einseitig aufzugeben oder sie neu zu umschreiben?
2. Worin liegen heute noch Sinn und Rechtfertigung der schweizerischen Neutralität? Welche Funktionen könnten ihr in einem künftigen Europa noch zukommen?



Ist die Schweiz zur Preisgabe der Neutralität berechtigt?

Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage sind die völkerrechtlichen Grundlagen, auf denen unsere Neutralität beruht. Es gibt deren zwei.

Die erste ist die sog. Pariser Akte von 1815, durch welche die am Wiener Kongress versammelten europäischen Mächte auf Ersuchen der Schweiz die dauernde Neutralität der Schweiz formell anerkannten.

Diese Akte begründet keine Pflichten der Schweiz, so dass eine Preisgabe der Neutralität nicht der Zustimmung der Signatarmächte bedürfte. Allerdings nahmen die Mächte diese Erklärung in der Erwartung an, dass die Schweiz ihre Neutralität wahren und verteidigen werde. Um dieser Erwartung zu entsprechen, dürfte die Schweiz ihre Neutralität nicht mitten in einem Krieg oder im Zeitpunkt schwerer Spannungen, wenn

andere Staaten auf sie zählen, aufgeben; doch ist unbestritten, dass die Schweiz sich in Zeiten des Friedens von der Neutralität lossagen dürfte.

Die zweite rechtliche Grundlage bilden die zwei Haager Abkommen von 1907 über die Neutralität im Landkrieg und im Seekrieg.

Diese Abkommen legen die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im Falle eines Krieges fest. Sie verbieten den Neutralen zum Beispiel, den Kriegführenden militärische Hilfe zu leisten, und sie verpflichten sie, Neutralitätsverletzungen abzuwehren und allfällige Ausfuhrverbote auf beide Kriegsparteien gleichmässig anzuwenden. Für die Schweiz bilden die Haager Abkommen seit ihrer Annahme die wichtigste Richtschnur ihrer Neutralität. Fast alle Neutralitätsprobleme, die sich seit Anfang dieses Jahrhunderts stellten, wurden als Rechtsprobleme behandelt. Fast immer ging es um die Frage, ob bestimmte Handlungen mit dem Neutralitätsrecht vereinbar seien.

Die Haager Abkommen würden indessen für die Schweiz kein Hindernis bilden, ihre Neutralität abweichend von diesen Abkommen zu umschreiben. Wenn nämlich die Schweiz die Neutralität als Ganzes aufgeben darf, kann sie auch weniger weit gehen und eine reduzierte Neutralität wählen. Die Haager Neutralitätsabkommen haben überdies durch die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, insbesondere durch die UNO-Charta, ihren bindenden Charakter weitgehend verloren und entsprechen in mancherlei Hinsicht nicht mehr den heutigen Verhältnissen.

Wenn die Schweiz die Neutralität aufgeben oder neu umschreiben *darf*, bedeutet dies natürlich nicht, dass sie dies tun *soll*. Eine formelle Preisgabe der Neutralität steht heute ohnehin nicht zur Diskussion. Wahrscheinlicher ist eine fortschreitende Erosion infolge zunehmender Verflechtung der Staaten und der Übernahme neuer völkerrechtlicher Pflichten.

Wenn die Schweiz der EG beitreten würde, ohne dass ihr Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Neutralität gemacht würden, würde sie die Neutralität auch keineswegs aufgeben, sondern nur das Risiko laufen, dass sie die im Neutralitätsrecht festgelegten Pflichten

Dietrich Schindler, Jahrgang 1924, gehört zu den bekanntesten Staats- und Völkerrechtsexperten der Schweiz. Er war von 1964 bis 1989 Professor für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich. Unter anderem gehörte er dem internationalen Schiedsgericht an, das 1988 den Streit zwischen Israel und Ägypten um das Taba-Gebiet am Roten Meer geschlichtet hat. Prof. Schindler ist Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz.

nicht mehr in allen Fällen erfüllen könnte und dass im Falle der Weiterentwicklung der EG zu einer politischen Union ein weiterer Abbau der Neutralität eintreten würde.

Solange die Schweiz aber ihre dauernde Neutralität nicht aufgibt, werden die Haager Abkommen von Bedeutung bleiben, weil sie eindeutige, völkerrechtlich fixierte Richtlinien geben, ausserdem den Neutralen relativ grosse Freiräume lassen und übersetzten Forderungen von Kriegführenden entgegengehalten werden können.

Sinn und Rechtfertigung der schweizerischen Neutralität

Ich möchte drei Funktionen der schweizerischen Neutralität unterscheiden: eine europäische oder geopolitische, eine innenpolitische sowie die Leistung Guter Dienste für die Völkergemeinschaft.

Europäische oder geopolitische Funktion: schwindende Bedeutung

Die europäische Funktion der schweizerischen Neutralität wurde 1815 ausdrücklich anerkannt. Die europäischen Mächte erklärten damals die schweizerische Neutralität liege im wahren Interesse ganz Europas. Tatsächlich handelte es sich um ein gegenseitiges Interesse. Die europäischen Mächte waren an der schweizerischen Neutralität interessiert, weil dadurch verhindert werden konnte, dass das strategisch wichtige Gebiet der Schweiz Zankapfel und Kriegsschauplatz der Grossmächte wurde. Die Schweiz war ihrerseits an der Neutralität interessiert, weil ihr dadurch ermöglicht wurde, ausserhalb der Kriege der Grossmächte zu bleiben.

Die Neutralität bildete eine Voraussetzung der schweizerischen Unabhängigkeit. Nach dem Zweiten Weltkrieg fand diese europäische oder geopolitische Funktion unter veränderten Verhältnissen ihre Fortsetzung im Rahmen des Ost-West-Konflikts. Im geteilten Europa wurde die Neutralität der Schweiz und Österreichs als ein Element der Stabilität und des Ausgleichs zwischen den Blöcken geschätzt.

Ob heute und in Zukunft die schweizerische Neutralität noch eine europäische Funktion hat und haben kann, ist zweifelhaft.

Die Einigung Westeuropas und die voraussichtliche Erweiterung der EG gegen Osten durch die Aufnahme Österreichs und mittelfristig durch Angliederung einzelner der früheren Satellitenstaaten der Sowjetunion sprechen eher gegen eine Fortdauer dieser Funktion. Ein weisser neutraler Flecken im

Zentrum einer west- und mitteleuropäischen Staatengemeinschaft könnte zur Aufrechterhaltung des Friedens in Europa und zur Sicherheit der Schweiz kaum etwas beitragen.

Der neue Sicherheitsbericht des Bundesrates («Bericht 90») deutet in die gleiche Richtung. Er misst der Neutralität für die Sicherheit der Schweiz nur noch eine marginale Bedeutung zu. Die künftige Hauptbedeutung der Neutralität sieht er in den Guten Diensten, deren Ausbau er fordert. Tatsächlich ist die Schweiz kaum mehr durch Kriege in Europa in ihrer Existenz bedroht, auch wenn Kriege, besonders in Osteuropa, noch nicht ausgeschlossen werden können. Andere Gefahren sind in den Vordergrund getreten, wie die Ausbreitung des Terrorismus, Flüchtlingsströme, Erpressung mit Massenvernichtungswaffen usw. Gegenüber solchen Gefahren ist die Neutralität bedeutungslos. Zur Abwehr solcher Gefahren ist nicht Neutralität, sondern im Gegenteil Zusammenarbeit mit anderen Staaten nötig. Auch in Zukunft wird die Abwehrbereitschaft der Schweiz notwendig sein, jedoch nicht mehr notwendigerweise zur Verteidigung der Neutralität.

Die europäische oder geopolitische Funktion der schweizerischen Neutralität hat somit ihre Bedeutung weitgehend verloren. Allerdings ist die Entwicklung noch im Fluss, so dass eine zeitweise und vorübergehende Wiederaufwertung der Neutralität im europäischen Rahmen nicht ausgeschlossen ist.

Innenpolitische Funktion: auf die Dauer nicht zu halten

Die Neutralität der Schweiz war immer auch von innen her geprägt. Als lockerer Bund autonomer Gemeinwesen konnte die Eidgenossenschaft gegen aussen nie als eine kompakte Einheit mit eindeutiger aussenpolitischer Zielsetzung auftreten. Ihre Vielgestaltigkeit und Gespaltenheit machten die Neutralität notwendig. Auch heute noch ist die schweizerische Neutralität stark innenpolitisch bedingt, obwohl die Gegensätze, die die Eidgenossen in früheren Jahrhunderten spalteten, nur noch in geringem Masse bestehen.

Heute liegt die innenpolitische Bedeutung der Neutralität vor allem darin, dass unsere politischen Institutionen, insbesondere unser Regierungssystem und unsere direkte Demokratie, durch die seit Jahrhunderten bestehende Neutralität geprägt sind. Die dauernde Neutralität bewirkte nämlich, dass die Aussenpolitik aus dem politischen Leben der Schweiz praktisch ausgeschaltet wurde und die Schweiz sich politisch fast ganz dem innern Ausbau zuwenden konnte. Unser Regierungssystem und unsere direkte Demokratie entwickelten sich deshalb nur auf die Innenpolitik bezogen.

Eine Regierung, die, wie der Schweizerische Bundesrat, in ihrer Zusammensetzung alle grossen Parteien, alle Landesteile und Konfessionen sowie weitere Kriterien berücksichtigen muss und in fast allen Entscheidungen einem Konkordanzzwang unterliegt, ist in ihrer Handlungsfähigkeit so gelähmt, dass sie in einem Staat, der grösseren aussenpolitischen Herausforderungen zu genügen hat, nicht denkbar wäre. Das schweizerische Regierungssystem hat deshalb auch in keinem anderen Staat Nachahmung gefunden. Die direkte Demokratie mit Referendum und Initiative konnte ihrerseits nur deshalb seit der Mitte des letzten Jahrhunderts so stark ausgebaut werden, weil die Schweiz dank ihrer dauernden Neutralität keine aussenpolitischen Probleme zu bewältigen hatte.

Je enger die Schweiz durch die Entwicklungen der Wirtschaft und der Technik und die Bevölkerungsvermischung mit den übrigen Staaten zusammenwächst und je weniger sie sich vom Ausland absondern kann, desto weniger werden die nur auf die Innenpolitik ausgerichteten politischen Institutionen unverändert beibehalten werden können.

Die enge Verknüpfung der Neutralität mit der Innenpolitik könnte dazu verleiten, die Neutralität nur deshalb beizubehalten, um im Innern nichts ändern zu müssen. Dies wäre jedoch ein Fehlschluss, weil eine Neutralität, die nur innenpolitisch gerechtfertigt ist, in den internationalen Beziehungen aber keine Rechtfertigung hat, sich bald als Illusion erweisen müsste. Sie wäre nur noch Selbstisolation, nicht mehr Neutralität.

Gute Dienste als wichtigste verbleibende Funktion

Während die zwei erstgenannten Funktionen an Bedeutung verloren haben und voraussichtlich weiter verlieren werden, wird die Leistung Guter Dienste in Zukunft vermutlich die wichtigste Funktion der schweizerischen Neutralität werden.

Die Leistung Guter Dienste ist erst relativ spät als eine Aufgabe neutraler Staaten erkannt und entwickelt worden, nämlich erst seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts. Die Gründung des Roten Kreuzes 1863 zum Zweck der Hilfeleistung an Kriegsverwundete war eine der ersten Manifestationen dieser Entwicklung. Die Schweiz als Staat hat diese Funktion besonders in den Schutzmachtmandaten gesehen, die sie seit jener Zeit für Staaten, zwischen denen die diplomatischen Beziehungen abgebrochen werden oder Krieg ausbricht, wahrnimmt. Sie hat dabei einen hohen Grad an Expertise erworben.

Fortsetzung auf Seite 15

Doppelzustellung an Zeitbild-Abonnenten Eine Bitte

Das vorliegende Zeitbild und einige folgende Nummern werden im Rahmen einer Werbung weiteren Kreisen zugestellt. Dabei ist es nicht zu vermeiden, dass einzelne unserer Abonnenten diese Ausgaben doppelt erhalten. Wir bitten um Verständnis und Weitergabe der Werbenummern an einen Bekannten, der das Zeitbild noch nicht kennt. Vielen Dank!

Redaktion und Administration

hat die *Golfkrise* gegeben. Der Bundesrat hat, wie es gemäss Neutralitätsrecht seine Pflicht war, die militärische Neutralität erklärt und den schweizerischen Luftraum für Militärflugzeuge gesperrt. Andererseits hat er das Wirtschaftsembargo der UNO mitgemacht. Das Neutralitätsrecht fordert vom Neutralen nicht, dass er durch Gleichbehandlung eindeutige Rechtsbrecher im Konfliktfall bevorzuge, so wenig es umgekehrt verlangt, dass er sich durch absolute Verweigerung gegenüber einem übermächtigen Grossstaat der Vernichtung aussetzt. Auch die zeitweilige Nachgiebigkeit gegenüber wirtschaftlichen Forderungen der Achsenmächte hat die internationale Anerkennung der schweizerischen Neutralität nicht auf die Dauer beeinträchtigt.

Nun hört man oft die Ansicht, dass gegenüber der gesamten Völkergemeinschaft, d. h. gegenüber der UNO, die Neutralität keinen Sinn mehr habe. Man verweist auf Österreich und Schweden, welche UNO-Aktionen als eine Art von Polizei-Aktionen auffassen und gegenüber der UNO keine Neutralitätspflicht anerkennen. – Dies ist eine reichlich oberflächliche Haltung und Gesinnung. Es ist eine rein juristische, weltfremde Fiktion, es handle sich beim Golfkrieg um eine Massnahme der kollektiven Sicherheit im Namen der Völkergemeinschaft. Der Krieg ist nicht von der UNO, sondern von der Führung der USA beschlossen und durchgeführt worden. Er ist ein klassischer Krieg um Machtpositionen feindlicher Staaten. Und dies wird auch bei zukünftigen Konflikten so sein, daran kann auch keine UNO etwas ändern. Zuzugeben ist, dass diesmal das Völkerrecht eindeutig auf der Seite der Koalition stand und dass die internationale Konstellation es der UNO ermöglichte, der Aktion ihren Segen zu erteilen.

Aus diesen Überlegungen geht hervor, dass es richtig war, dass die *Schweiz nicht der UNO beigetreten* ist. Es muss einen Ort auf der Welt geben, der auch zwischen der UNO

und ihren allfälligen Gegnern (oder Opfern) neutral bleibt, einen Ort, der sich auf keine Machtpolitik einlässt. Irgendeinmal muss auch mit Mächten, deren Auffassungen uns fremd bleiben, wieder eine Verständigung gesucht werden. Grosse Teile der arabischen und der ganzen dritten Welt sehen in der UNO, nicht zu Unrecht, lediglich ein Werkzeug der USA. Es können Situationen eintreten, da einzig die Schweiz noch als Vermittler zwischen unvereinbaren Standpunkten akzeptiert wird. Eine UNO-Mitgliedschaft würde eine vielleicht mögliche Vermittlung sehr erschweren, denn wir wären von vornherein auch Partei. Die häufige Ernennung von Schweizern zu heiklen UNO-Missionen zeigt, dass die UNO selbst den Wert der Nichtmitgliedschaft erkennt und anerkennt.

Der Begriff der «neuen Weltordnung», der letzthin wieder aufgenommen wurde, ist eine nichtssagende Phrase, auf die wir uns auf keinen Fall einlassen dürfen.

Fassungslos stehen wir vor der Tatsache, dass die Amerikaner den barbarischen Massakern in Irak, die doch ohne ihre Aktion gar nicht zustande gekommen wären, tatenlos zuschauen. Erst der Aufruf der USA zum Sturz Saddams hat die Kurden zur Erhebung ermutigt. Eine «neue Weltordnung» ist so lange unglaubwürdig, als sie sich nur um Staatsgrenzen kümmert und nicht die Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt aller politischen Bestrebungen stellt. Auch Völkermord ist ja durch die Weltgemeinschaft «verboten».

Unsere wichtigste neutralitätspolitische Sorge sollte sein, auch bei der dritten Welt Glaubwürdigkeit zu gewinnen oder zu erhalten. Ob eine Anbieterung bei der UNO durch Stellung von Blauhelmen dazu das brauchbare Mittel ist, wage ich zu bezweifeln. Bei den meisten ihrer Aktionen wird die UNO in den Augen eines grossen Teils der Völkergemeinschaft als Werkzeug einer Partei erscheinen. Keine schweizerische Behörde hat das Recht, das Neutralitätsprinzip zu beschneiden oder aufzuheben.

Die schweizerische Neutralität – nicht jede Neutralität an sich – ist eine *internationale Institution*, auf die die Welt angewiesen ist. Die Möglichkeit ihrer Handhabung beruht gerade auf der machtpolitischen und geographischen Unscheinbarkeit der Schweiz. Das Rote Kreuz ist die einzige von aller Politik losgelöste internationale Instanz der Welt. Seine Wirkungsmöglichkeit hängt weitgehend vom internationalen Ansehen der Schweiz als unparteilichem Staat ab. Die Bedingung für dieses Ansehen ist die absolute Zuverlässigkeit ihrer Neutralität und Vertragstreue. Man fordert von der Schweiz *Solidarität mit der Völkergemeinschaft*. Diese Solidarität wird am besten gewahrt, wenn wir aus der allgemeinen Machtpolitik, auch derjenigen, die die UNO als Hintergrund benutzt, einen Raum aussparen, der ausschliesslich dem Frieden dient.

Wolfgang von Wartburg

Prof. Schindler zur Neutralität

Fortsetzung von Seite 13

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam die Schweiz jedoch in der für die Neutralität immer wichtiger werdenden Rolle eines unparteiischen Dritten in einen Rückstand. Es zeigte sich nämlich, dass Aufgaben dieser Art in besonderem Masse im Rahmen der Vereinten Nationen zu erfüllen sind, wo denn auch die anderen europäischen Neutralen diese Funktion stark entwickeln konnten. Durch ihr Fernbleiben von der UNO schloss die Schweiz sich von dieser zusätzlichen Rechtfertigung ihrer Neutralität aus.

Nun soll das Versäumte nachgeholt werden, indem schweizerische Verbände für Friedenssicherungsoperationen der UNO bereitgestellt werden und andere Dienste, für die unbeteiligte Drittstaaten erwünscht sind, angeboten werden. Gute Dienste werden besonders im aussereuropäischen und universellen Rahmen von Bedeutung bleiben, wo weiterhin zahlreiche Konflikte im Gange sind. Allerdings setzen Gute Dienste keine Neutralität im traditionellen Sinne voraus. An sich kann jeder Staat, der in einer bestimmten Konfliktsituation eine gewisse Unabhängigkeit bewahrt hat, Gute Dienste leisten. Staaten aber, die sich gewissermassen professionell auf Gute Dienste vorbereiten, bieten bessere Voraussetzungen dafür.

Es ist deshalb zu begrüssen, dass diese Funktion der schweizerischen Neutralität in Zukunft stärker betont wird. Selbst wenn die dauernde Neutralität in der bisherigen Form einmal nicht mehr bestehen wird, werden solche Dienste immer noch in gewissem Ausmass geleistet werden können. ■