

# Was es heisst, neutral zu sein

**Professor Rudolf Bindschedler (1915–1991), völkerrechtlicher Berater des Bundesrats, hätte von der Bürgenstock-Konferenz abgeraten. Weil sie der Schweiz schadet.**

Bis vor kurzem galt für die neutrale Schweiz folgender Grundsatz bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen oder internationalen Organisationen: «Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier, eine Parteinahme zu vermeiden.»

## Recht auf Handel

Die klaren Worte stammen von Rudolf Bindschedler, der von 1956 bis 1985 als Professor für Völkerrecht an der Universität Bern die schweizerische Neutralitätsauffassung wie kein Zweiter geprägt hat. Bindschedler tat dies nicht nur als Theoretiker, sondern als Leiter des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Departements des Äusseren (EDA) und ständiger Richter am Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag. Was der hochangesehene Jurist über die Neutralität dachte, sprach und schrieb, ging als «Bindschedler-Doktrin» in die jüngere Schweizer Geschichte ein. Eine «Friedenskonferenz», wie sie letztes Wochenende unter Ausschluss von Russland auf dem Bürgenstock stattfand, hätte bei diszipliniertem völkerrechtlichem Denken niemals veranstaltet werden dürfen.

Rudolf Bindschedler unterschied scharf die «gewöhnliche» von der «dauernden» Neutralität. «Gewöhnlich neutral» sind Staaten, die nicht an einem Krieg zwischen anderen Staaten teilnehmen, in Friedenszeiten aber keine entsprechenden Rechte und Pflichten haben. Mit ihrer «dauernden Neutralität» verpflichtete sich die Schweiz indessen zu einer Neutralität auf einen unbeschränkten Zeitraum. Rechte und Pflichten eines Neutralen gelten auch in Friedenszeiten und sind verbunden mit der völkerrechtlichen Verpflichtung der anderen Staaten, die Neutralität zu respektieren. Dabei muss der dauernd Neutrale auch seine Unabhängigkeit wahren. Er hat alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was ihn in einen Krieg verwickeln könnte. Für Völkerrechtler Bindschedler bedeutete dies, «zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten».

## «Der Kleinstaat riskiert seine Existenz, der Grosse eine Provinz.»

Der neutrale Staat hat ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden – ein Standpunkt, den die Schweiz bis zum Ausbruch des Ukraine-Kriegs konsequent vertreten hat. Das Prinzip, bei Boykotten nicht von Umgehungsgeschäften zu profitieren (courant normal), ist ein selbstgewählter Grundsatz. Lediglich eine aussergewöhnliche, absichtliche wirtschaftspolitische Begünstigung einer Partei würde eine Neutralitätsverletzung darstellen. Selbstverständlich besteht keinerlei Verpflichtung zu einer moralischen Neutralität. Der einzelne Bürger ist kein Träger völkerrechtlicher Neutralitätspflichten, und eine Einschränkung der

Medienfreiheit ist kein Gebot der Neutralität. Im Weiteren ist der neutrale Staat zur Leistung Guter Dienste und Friedensvermittlungen unter Beizug der hauptsächlichlichen Kriegsgegner berechtigt – dies darf von keiner Konfliktpartei als unfreundlicher Akt beurteilt werden.

Nun haben sich die Interessen von Neutralen und Kriegführenden zu allen Zeiten widersprochen. Die Kriegführenden versuchen, die Bewegungsfreiheit und die Rechte der Neutralen möglichst einzuschränken und sie zu Massnahmen zu zwingen, die ihnen den Sieg über ihren Gegner ermöglichen. Der Neutrale hingegen hat alles Interesse, in seinen Beziehungen zu den kriegführenden Parteien möglichst grösste Handlungsfreiheit zu wahren. Um diese Interessensgegensätze einigermaßen auszugleichen, wurde das Neutralitätsrecht erlassen. Das Haager Abkommen von 1907 garantiert die Freiheit der staatlichen und privaten Wirtschaftsbeziehungen mit Kriegführenden, allerdings mit Ausnahmen. Wenn die Schweiz mit ihrer Neutralitätspolitik weiterging, als bloss die verlangte Nichtkriegführung zu erfüllen, wollte sie das Vertrauen der Kriegführenden in die Neutralität stärken.

### **Idee der kollektiven Sicherheit**

Auch zwei Weltkriege mit entsetzlichen humanitären Folgen haben das Neutralitätsrecht nicht verändert. Zu einer Hauptforderung an die Politik ist aber die Aufrechterhaltung des Friedens durch den Grundsatz der «kollektiven Sicherheit» geworden. Gefragt sind gemeinsame Reaktionen gegen einen Friedensbrecher in Form von Zwangsmassnahmen, also Sanktionen. Die Idee der kollektiven Sicherheit ist mit der Neutralität offensichtlich nicht zu vereinbaren. Die Schweiz konnte 1920 dem Völkerbund nur dank einer Sonderstellung beitreten. Nur gilt festzustellen, dass dieses System der kollektiven Sicherheit versagt hat. Das liegt zum Ersten darin, dass etwa bei der Uno ein geordnetes Verfahren zur Feststellung von Rechtswidrigkeiten fehlt. Genauso mangelt es an einer Streitmacht zur Durchsetzung der kollektiven Sicherheit. Die Uno ist regelmässig angewiesen auf Truppen der USA, die wiederum ihre eigenen Interessen verfolgen. Diese Tatsache führt die Idee der kollektiven Sicherheit ad absurdum.

### **Die Interessen von Neutralen und Kriegführenden haben sich zu allen Zeiten widersprochen.**

Die von internationalen Organisationen verhängten Sanktionen werden zudem von den Staaten höchst ungleich befolgt. Manche sind mit dem Angreifer durch die geografische Lage, ideologische Gemeinsamkeiten oder politische und wirtschaftliche Beziehungen verbunden. Immerhin konnte sich die Schweiz ihre ständige Neutralität auch nach dem Uno-Beitritt bewahren. Sie befolgt die vom Uno-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen, verstösst aber gegen ihre traditionelle Neutralitätspolitik, wenn sie neuerdings als Nichtmitglied auch jene der Europäischen Union eins zu eins übernimmt. Auch sind Sanktionen für kleinere Staaten mit weit grösseren Risiken und Gefahren behaftet, denn sie geraten in Abhängigkeit und opfern ihre Interessen jenen der Grossstaaten. Völkerrechtler Rudolf Bindschedler formulierte es so: «Der Kleinstaat riskiert seine Existenz, der Grosse eine Provinz.»

Weil die kollektive Sicherheit nicht der Wirklichkeit entspricht, behält die Neutralität als Instrument der Selbsthilfe grosse Bedeutung. Dennoch üben Kriegführende moralischen Druck aus: Der Neutrale möge sich gefälligst der gerechten Sache, dem Kampf um Freiheit, Menschlichkeit und Gerechtigkeit anschliessen. Auch hier blieb Rudolf Bindschedler skeptisch: «In sehr vielen Fällen sind bei bewaffneten Konflikten Recht und Unrecht auf beide Seiten verteilt, ganz abgesehen von der Unmöglichkeit einer Definition des Angriffs. Wie schon gesagt, besteht kein zuverlässiges rechtliches Verfahren, die Verteilung von Recht und Unrecht festzustellen.» Auch sei kaum denkbar, dass eine bestimmte Weltanschauung den totalen Sieg erringen und die Weltherrschaft aufrichten könne: «Die gegenwärtige ‹Koexistenz› kann zum Dauerzustand werden.» Darum bleibt die Anlehnung an irgendeine «Wertegemeinschaft» problematisch.

Dank den neutralen Staaten kann auch in Zeiten des Krieges ein Minimum an Kontaktmöglichkeiten zwischen den Parteien ermöglicht werden. Auch ist die ständig neutrale Schweiz durchaus in der Lage, moralische Argumente geltend zu machen. Denn sie verzichtet – mit Ausnahme der Landesverteidigung – auf jede Gewaltanwendung und ist damit Garant einer Friedenspolitik par excellence. Wenn sämtliche Staaten neutral wären, würde die Neutralität zwar gegenstandslos, es gäbe aber keine Kriege mehr, und das Ziel eines Weltfriedens wäre erreicht.

Die Neutralität erfordert allerdings den Willen zu einer wirklich unabhängigen, eigenständigen Politik, verbunden mit der moralischen Überzeugung ihres Wertes und genügender militärischer Wehrbereitschaft. In allen drei Bereichen schwächelt die Schweiz. Sie will sich institutionell derart eng an die EU ketten, dass bald einmal der Ruf nach Vollmitgliedschaft erschallen und die geplante gemeinsame europäische Verteidigungspolitik die Neutralität gegenstandslos machen wird. Zum Zweiten wird die bewährte Staatsmaxime von unseren verantwortlichen Politikern mehr und mehr als fragwürdiges Trittbrettfahren und Rosinenpicken denunziert. Und drittens sind die zur Abwehr gewaltsamer Neutralitätsverletzungen notwendigen militärischen Machtmittel in einem beklagenswerten Zustand. Die dauernd neutrale Schweiz ist aber völkerrechtlich verpflichtet, eine genügend starke Armee zu unterhalten. Es darf nicht vergessen werden, dass die europäischen Mächte 1815 der Schweiz beträchtliche territoriale Verbesserungen zugestanden haben, damit sie ihre Neutralität wirkungsvoll verteidigen könne.

### **Mittel gegen den Zeitgeist**

In welchem Ausmass unser neutrales Land seine Landesverteidigung ausgestaltet, obliegt im Grunde seinem freien Ermessen. Aber auch hier tut die Schweiz gut daran, mehr zu tun, als das zwingende Neutralitätsrecht vorschreibt. Nur so wird nämlich das Vertrauen der anderen Staaten in die dauernde Neutralität gefestigt. Dies gilt insbesondere für die vordringlich notwendige Beschaffung moderner Kampfflugzeuge und Fliegerabwehrwaffen. Gewiss, die Schweiz kann einen totalen Krieg gegen eine Grossmacht kaum gewinnen, ein solcher ist aber gegen einen neutralen Kleinstaat eher unwahrscheinlich. Sie muss ihr Staatsgebiet mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln mit Aussicht auf Erfolg verteidigen können – wenn auch nicht dauernd, so doch eine Zeitlang.

Die ständige Neutralität müsste die Schweiz davor bewahren, sie je nach gerade herrschendem Zeitgeist preiszugeben oder einzuschränken. Unser Land hat wie alle

Staaten das Recht und die Pflicht, in erster Linie seine eigenen Interessen zu verfolgen. Rudolf Bindschedler kommt zum unverändert geltenden Schluss: «Solange das gegenwärtige unvollkommene und dezentralisierte Völkerrechtssystem aufrechterhalten bleibt, besteht auch Raum für die Neutralität.»

Rudolf Bindschedler: Die Neutralität im modernen Völkerrecht, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 17/1 (1956), S. 1–37.

Von Christoph Mörgeli

[https://weltwoche.ch/?post\\_type=weekly&p=227458](https://weltwoche.ch/?post_type=weekly&p=227458)