

Die Neutralität der Schweiz – status quo und Perspektiven –

Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralitätsinitiative

Prof. Astrid Epiney

Zürich, 2. September 2026



Überblick

I. Einleitung

II. Völkerrechtlicher Rahmen

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

IV. Fazit: zu den Perspektiven der Neutralität der Schweiz

V. Anhang: die Schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit

I. Einleitung

- Neutralität als “Identitätsmerkmal” der Schweiz, aber grosser Wandel im Laufe der Zeit
- Aktuelles geopolitisches Umfeld und Entwicklungen auf internationaler Ebene
 - Infragestellung der internationalen Ordnung / des Völkerrechts, Angriffskrieg
 - “Verflüssigung” des Konzepts des zwischenstaatlichen Konflikts
- Herausforderungen (für das Völkerrecht, für die Neutralität der Schweiz)
- Ziele
 - Aufzeigen des rechtlichen Rahmens von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik
 - (rechtliche) Ausgangspunkte und “Leitplanken” für Weiterentwicklungen
 - Tragweite der “Neutralitätsinitiative”
 - Formulierung möglicher Perspektiven

II. Völkerrechtlicher Rahmen

- Neutralität = Nichtteilnahme an Kriegen zwischen anderen Staaten
- Völkerrechtlich verankerte Pflichten neutraler Staaten
 - Völkergewohnheitsrecht (Schwierigkeit: Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung)
 - “Haager Recht” (1907): lückenhaft, aber nicht obsolet
- “Überholung” des Neutralitätsrechts durch UNO-Charta (Art. 2 Ziff. 4)?
 - Gewaltverbot als zwingendes Völkerrecht, keine Neutralität gegenüber Aggressor, Recht auf kollektive Selbstverteidigung
 - Allerdings (trotz “kognitiver Dissonanz” und Spannungsverhältnis):
 - keine Aufhebung des Haager Rechts, VGR (Staatenpraxis)
 - keine Pflicht von Staaten zu Reaktion auf Völkerrechtsbruch
 - Neutralitätsrecht nicht als solches ein Widerspruch zur UNO-Charta

II. Völkerrechtlicher Rahmen

- Daher entscheidend: Frage nach der Modifikation der rechtlichen Grundlagen, “dynamische Auslegung”
- Ausgangspunkt: Kernpflichten eines neutralen Staates
 - Verbot der Zurverfügungstellung des eigenen Territoriums an Kriegsparteien
 - Soweit möglich und zumutbar: Sicherstellung der Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums
 - Keine militärische Unterstützung der Kriegsparteien
 - Verbot der Lieferung von Kriegsmaterial / “kriegsrelevanter” Güter an Parteien
 - Gleichbehandlung der Konfliktparteien im Falle der Beschränkungen des Handels privater kriegsrelevanter Güter
 - Weitergehende Pflichten für dauernd neutrale Staaten auch in Friedenszeiten

II. Völkerrechtlicher Rahmen

- Genaue Tragweite gewisser Pflichten umstritten / unklar
 - Reichweite der Pflichten bei privaten Waffengeschäften (N.B.: KMG)
 - Gleichbehandlungsgebot bei finanziellen Hilfen
 - Reichweite des Verbots der Lieferung von Kriegsmaterial / “kriegsrelevanter” Güter (besondere militärische Güter, “Kriegsrelevanz”, *dual use*), N.B.: KMG und Güterkontrollgesetz,
überzeugend: militärische Güter mit direkter Zerstörungswirkung
 - Teilnahme an Wirtschaftssanktionen (CH-Praxis: ja)
 - Nichtwiederausfuhrerklärungen bei Waffenexporten
- Vorliegen eines Neutralitätsfalls (gemischte Konflikte, de facto-Regime, Stellvertreterkriege, Kriegspartei)?

II. Völkerrechtlicher Rahmen

- Tragweite der völkerrechtlichen Vorgaben
 - Lückenhafte, teilweise uneinheitliche und wenig belastbare Staatenpraxis in Bezug auf Streitfragen
 - Rückgriff des Neutralitätsrechts auf allgemeine Prinzipien, Verwendung generischer und wenig präziser Begriffe
- Daher:
 - Beschränkung auf klare Verletzungen der Kernpflichten
 - In einem zweifellos gegebenen Neutralitätsfall
- Insgesamt: Neutralität rechtlich verbindlich, aber
 - nur wenige präzise Vorgaben, flexibles Konzept
 - Ausformung durch neutrale Staaten selbst (Weiterentwicklung)

II. Völkerrechtlicher Rahmen

- Neutralität der Schweiz
 - Dauernde Neutralität (Vorwirkungen!)
 - Völkergewohnheitsrecht
 - Grundsätzliche Aufgabe der Neutralität völkerrechtlich zulässig (aber: Treu und Glauben)
- Auch bei dauernder Neutralität: völkerrechtliche Zulässigkeit des Abweichens von den Pflichten eines Neutralen in Ausnahmesituationen zulasten des Aggressors
 - Massiver und / oder systematischer Verstoss Gegen das Gewaltverbot
 - Treu und Glauben
 - Anerkennung durch Staatengemeinschaft
 - Letztlich: praktische Konkordanz, evolutive Auslegung

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. *De lege lata*

- Neutralität kein Teil der aussenpolitischen Zielsetzungen (Art. 54 Abs. 2 BV)
- Verankerung bei den Kompetenzen (Art. 173 Abs. 1 lit. a, Art. 185 Abs. 1 BV)
- Neutralität als “Mittel zum Zweck” verfassungsrechtlich verankert
- Verweis auf völkerrechtliches Konzept, keine Pflicht zur “Neutralitätspolitik”
- Aufgabe der Neutralität:
 - Allgemein und grundsätzlich nur über Verfassungsänderung
 - Einschränkungen / Präzisierungen / Relativierungen zulässig
 - Weiter Spielraum von Bundesrat und Bundesversammlung
 - Darüber hinaus: Neutralitätspolitik gänzlich im Ermessen der zuständigen Organe

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

2. Zur Neutralitätsinitiative

- Neuer Art. 54a BV

- ¹ Die Schweiz ist neutral. Ihre Neutralität ist immerwährend und bewaffnet.
- ² Die Schweiz tritt keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs.
- ³ Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten.
- ⁴ Die Schweiz nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

2. Zur Neutralitätsinitiative

- Inhalt
 - Dauernde und bewaffnete Neutralität
 - status quo
 - Indessen: Spielraum bei Ausgestaltung wohl eingeschränkt (punktuelle Abweichung wohl ausgeschlossen, wohl keine nur fallweise praktizierte Neutralität, immerhin: unauflösbarer Konflikt mit anderen verfassungsrechtlichen Zielsetzungen, Tragweite insgesamt unklar)
 - Kein Beitritt zu Militär- oder Verteidigungsbündnissen, Zusammenarbeit mit diesen bei direktem Angriff auf die Schweiz oder entsprechender Bedrohung
 - Keine Beteiligung an Wirtschaftssanktionen ausserhalb von Kap. VII-Massnahmen
- Tragweite:
 - Verankerung als aussenpolitischer Grundsatz / aussenpolitisches Ziel
 - Über das völkerrechtliche Neutralitätsrecht hinausgehende Pflichten

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

2. Zur Neutralitätsinitiative

- Darüber hinaus: verschiedene Auslegungsfragen
 - Art. 54a Abs. 2 S. 1: quid bei Bündnissen ohne Beistandspflicht (EU, GSVP)?
 - Art. 54a Abs. 2 S. 1: Wohl nicht nur “kein Beitritt”, sondern auch keine Zusammenarbeit; Definition direkter militärischer Angriff? Allgemeine Gefährdungslage? “hybride” Kriegsführung? Kooperation bei Cyber-Sicherheit?
 - Art. 54a Abs. 3 S. 1: Massnahmen gegen Individuen oder nichtstaatliche Akteure? Konflikte zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren? Autonome Sanktionen? Bereits getroffene Sanktionen? Bezug: jedenfalls Neutralitätsrecht, weitere Aspekte der Neutralitätspolitik (“Analogie”)?
- Jedenfalls: gewisse Anpassungen nur über Verfassungsänderung, daher: Gefahr der Unflexibilität und der Isolierung, Rechtsunsicherheiten, geopolitischer Kontext?

IV. Fazit: zu den Perspektiven der Neutralität der Schweiz

1. Zwischenfazit zum status quo

- Völkerrechtliche Pflicht zur dauernden Neutralität, aber
 - Möglichkeit der Aufgabe (Treu und Glauben)
 - Nur Kernpflichten bei klarem Neutralitätsfall
 - Jedenfalls grosse Flexibilität, Pflichten von zeitgenössischem Kontext abhängig
- Verfassungsrecht
 - Verankerung der Neutralität als Instrument
 - Vollumfängliche Abkehr nur mit Änderung der BV
 - Relativierungen, Anpassungen aber zulässig
- Praxis: Kohärenz und Friktionen

IV. Fazit: zu den Perspektiven der Neutralität der Schweiz

2. Perspektiven

- Zahlreiche (rechtspolitische) Vorschläge der Weiterentwicklung
 - Völlige Aufgabe der Neutralität
 -
 - “integrale Neutralität” (Neutralitätsinitiative)
- Verfassungs- und völkerrechtlicher Spielraum *de lege lata*

IV. Fazit: zu den Perspektiven der Neutralität der Schweiz

2. Perspektiven

- Weiterentwicklung
 - Grundsätzliche Beibehaltung der dauernden Neutralität als Instrument
 - Gleichzeitig: Vorbehalt des Abweichens, soweit zur Verwirklichung der aussenpolitischen Zielsetzungen (Art. 54 Abs. 2 BV) notwendig
 - Weitergehend als bereits existierende Spielräume im Völkerrecht
- Effektivität verfassungsrechtlicher Zielsetzungen, Praktische Konkordanz
- Präzisierungen (Konstellationen, mögliche Abweichungen)
- Relativierung der völkerrechtlichen Pflichten: Kommunikation (Treu und Glauben)
- Weiter: Präzisierung der Neutralitätspflichten der Schweiz (Neutralitätsfall, “kriegsrelevante Güter”...)

IV. Fazit: zu den Perspektiven der Neutralität der Schweiz

2. Perspektiven

- Verfassungsrechtlich zulässig
- Einbettung in bisherige Entwicklungen: Ausbau der Flexibilität des Neutralitätsrechts
- Berücksichtigung des instrumentellen Charakters der Neutralität (kein Selbstzweck)
- “Klassisches” Neutralitätsrecht: keine Antwort auf Friktionen / neue geopolitische Lage
- “rigide” Anwendung des Neutralitätsrechts: Inkohärenzen und Widerspruch zu fundamentalen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen / aussenpolitischen Zielen
- Diskussion um Weiterentwicklung der Neutralität sinnvoll / notwendig
 - “Entmythifizierung”
 - Glaubhafte Aussen- und Sicherheitspolitik im Interesse der Schweiz
 - Verfassungs- und völkerrechtlicher Spielraum

V. Anhang: Die Schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit

1. Neutralitätsrecht und -politik seit 1990

- Zweiter Golfkrieg (1990) – Beginn der neueren Entwicklung
- Libyen und Jugoslawien (1992) – Festlegung eines neuen Ansatzes
- Kosovokonflikt (1998/99) – Festigung der neuen Strategie?
- Irakkrieg 2003 – konsequente Anwendung des Neutralitätsrechts
- Iran 2011 – Berücksichtigung der Interessen der Schweiz, Teil 1
- Ukrainekrieg 2014 – Berücksichtigung der Interessen der Schweiz, Teil 2
- Ukrainekrieg 2022 – die Grenzen der bisherigen Rechtsauffassung und Praxis

V. Anhang: Die Schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit

2. Neutralität und Mitgliedschaft in inter- und supranationalen Organisationen

- Frage nach der Reichweite der “Vorwirkungen” eines dauernd Neutralen
- Gewisse Entwicklung
- UNO-Mitgliedschaft (keine Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts im Falle verbindlicher Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates)
- Europäische Union (GASP und GSVP, aber Beistand – Art. 42 Abs. 7 EUV – nicht zwingend militärisch, konstruktive Enthaltung, Art. 31 Abs. 1 Uabs. 2 EUV, “irische Klausel”, Art. 42 Abs. 2 Uabs. 2 EUV)
- NATO (Mitgliedschaft versus aussermitgliedschaftliche Zusammenarbeit)

V. Anhang: Die Schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit

3. Fazit

- Beteiligung der Schweiz an Wirtschaftssanktionen (insbesondere der EU) und mindestens Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungen, komplexe Abwägungen und Einzelfallentscheidungen, Rechtsgrundlage: Embargogesetz (nicht für unilaterale Massnahmen, hier ggf. Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 BV)
- Export und Weitergabe von Kriegsmaterial sowie Gleichbehandlung bei Privaten (KMG)
- Seit 1990 / 1993 (Neutralitätsbericht): durchaus gewisse Kohärenz
 - “starres” Festhalten an UNO-Sicherheitsratsbeschlüssen für Lieferung kriegsrelevanter Güter
 - Nichtmilitärische Sanktionen mit Neutralitätsrecht vereinbar
 - Neutralitätspolitik: “umfassende Güterabwägung”

V. Anhang: Die Schweizerische Neutralität im Wandel der Zeit

3. Fazit

- Aber: bedeutende Herausforderungen
 - Unterscheidung von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik nicht immer konsequent (wenn auch durchaus komplex), Bsp.: Wiederausfuhr
 - Gewisse Inkohärenzen (extensive Auslegung kriegsrelevanter Güter, Wiederausfuhr von Kriegsmaterial für “Ringtausch”)
 - Vor allem: Spannungsfeld zwischen Neutralität und Grundsätzen der Völkerrechtsordnung auf der Grundlage der UNO-Charta
- Insgesamt:
 - Wandel des Neutralitätsrechts, Beschränkung auf harten Kern, aber Flexibilität
 - Friktionen nicht zu übersehen / zu vermeiden, internationaler Druck
 - Dauernde Neutralität in aller Konsequenz und jeder Lage (noch) sachgerecht?