

Die Neutralität der Schweiz – status quo und Perspektiven

Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M.

Thesen

1. Die schweizerische Neutralität – sowohl was das Neutralitätsrecht als auch die Neutralitätspolitik betrifft – hat sich im Laufe der Zeit stark gewandelt. Das aktuelle geopolitische Umfeld und die Infragestellung der regelbasierten internationalen Ordnung werfen – wieder einmal – die Frage nach den Perspektiven der schweizerischen Neutralität auf. Aus rechtlicher Sicht geht es dabei um den rechtlichen Rahmen sowie den Ausgangspunkten und «Leitplanken» für eine Weiterentwicklung, um darauf aufbauend (mögliche) Perspektiven zu formulieren.
2. Völkerrechtlich ist die Schweiz der dauernden Neutralität verpflichtet, welche sie allerdings – unter Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben – relativieren oder gar aufgeben dürfte. Betroffen sind indessen nur die neutralitätsrechtlichen «Kernpflichten». Aber auch diese bzw. ihre genaue Auslegung – z.B. mit Bezug auf die Definition des Begriffs des Kriegsmaterials bzw. der kriegsrelevanten Güter – sind durchaus einem Wandel unterworfen, wobei die Implikationen der schweizerischen Praxis angesichts der insgesamt wenigen dauernd neutralen Staaten auf die Tragweite des völkergewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrechts von grosser Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich der genaue Gehalt der Neutralität und des Neutralitätsrechts über die Zeit kaum abstrakt bestimmen und hängt im Wesentlichen auch von ihrem jeweiligen zeitgenössischen Kontext ab.
3. Verfassungsrechtlich ist die Neutralität – wobei Bezug auf das völkerrechtlich geltende Neutralitätsrecht genommen wird – zwar verankert, jedoch nur als Instrument im Dienst der aussenpolitischen Zielsetzungen. Eine vollumfängliche Abkehr von der Neutralität – wozu übrigens auch die Beschränkung der «Neutralität» der Schweiz auf eine Bündnisfreiheit gehörte, sofern darüber hinaus das Neutralitätsrecht keine Rolle mehr spielen soll – bedürfte somit einer Verfassungsänderung, nicht jedoch eine Relativierung. Verfassungsrechtlich zulässig wäre somit eine Abkehr von der dauernden Neutralität zumindest in dem Sinn, als eine fallweise Abweichung aufgrund überwiegender Interessen der Schweiz als Option formuliert wird, dies unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Neutralität.
4. In ihrer bisherigen Praxis bewegte sich die Schweiz (und insbesondere der Bundesrat) im Zusammenhang mit internationalen bewaffneten Konflikten der vergangenen rund 30 Jahre und in ihren Einschätzungen der sich im Allgemeinen stellenden Fragen, wie der Mitgliedschaft in

internationalen Organisationen, im Rahmen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts und nutzte den bestehenden Spielraum neutralitätspolitisch aus. Die bisherige Praxis der Schweiz kann damit zwar insgesamt aus neutralitätsrechtlicher Sicht als (jedenfalls weitgehend) kohärent bezeichnet werden, indem eine gewisse Konstanz dahingehend festgestellt werden kann, dass der Bundesrat stets auf den rechtlichen Rahmen der Neutralität achtete und die Interessen der Schweiz jeweils als Massstab bei den der Sphäre der Neutralitätspolitik zuzuordnenden Entscheiden berücksichtigte. Indessen sind spätestens seit dem russischen Überfall auf die Ukraine gewisse Friktionen zu erkennen, dies in erster Linie mit Blick auf das Spannungsfeld zwischen Neutralität und dem Einsatz für eine auf den Grundsätzen der UNO-Charta beruhende regelbasierte internationale Völkerrechtsordnung sowie gelegentliche Inkohärenzen in Bezug auf gewisse neutralitätsrechtlich grundsätzlich geforderte Entscheide.

5. De lege lata sprechen die verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen und Zielsetzungen dafür, die Neutralität zwar als grundsätzlich massgebliches Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik aufrechtzuerhalten, sich jedoch gleichzeitig die Möglichkeit vorzubehalten, von den neutralitätsrechtlichen Pflichten dann abzuweichen, wenn und soweit dies mit Blick auf die Verwirklichung der aussenpolitischen Zielsetzungen (vgl. Art. 54 Abs. 2 BV) oder/und anderer verfassungsrechtlicher Zielsetzungen notwendig erscheint. Ein solcher Ansatz lässt sich mit der Effektivität verfassungsrechtlicher Zielsetzungen und Wertentscheidungen sowie dem Gedanken der praktischen Konkordanz begründen. Er ginge weiter als die nach der hier vertretenen Ansicht auch völkerrechtlich zulässigen Durchbrechung der Pflichten eines dauernd Neutralen in Ausnahmesituationen.

6. Begleitet werden könnte diese Weiterentwicklung bzw. Relativierung der dauernden Neutralität der Schweiz – welche aus völkerrechtlicher Sicht nach dem Grundsatz von Treu und Glauben angemessen angekündigt werden müsste – durch eine weitere Konkretisierung der sich aus dem Neutralitätsrecht ergebenden Rechtspflichten der Schweiz und eine klare Reduktion auf eigentliche, eng umschriebene «Kernpflichten».