

# Neutralitätsrechtliche Einordnung der schweizerischen Sanktionen gegen Russland im Ukraine-Krieg

YANN FAUCONNET\*

|                 |   |
|-----------------|---|
| SCHLAGWÖRTER    | Neutralität – Sanktion – Gegenmassnahme – Russisch-Ukrainischer Krieg   |
| ZUSAMMENFASSUNG | Der Erlass von Sanktionen gegen Kriegsparteien ist grundsätzlich mit dem Neutralitätsrecht vereinbar. Der veraltete rechtliche Rahmen und eine uneinheitliche Praxis der permanent neutralen Staaten ermöglichen es, dass die Schweiz ihre Sanktionspolitik weiterführen kann, ohne das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot zu verletzen.         |
| RÉSUMÉ          | L'adoption de sanctions contre des belligérants est en principe compatible avec le droit de la neutralité. La nature archaïque de celui-ci et une pratique hétérogène d'autres États permanentement neutres permettent à la Suisse de poursuivre sa politique actuelle, sans violer le devoir de traitement équitable défini par le droit de la neutralité. |
| ABSTRACT        | Sanctions against belligerents is in principle compatible with the law of neutrality. The insufficient codification of the latter and an inconsistent general practise by other permanent neutral States enable Switzerland to pursue its sanctions policy, without breaching the principle of equal treatment as defined by the law of neutrality.         |

## I. Einleitung

Als Reaktion auf die Invasion der Ukraine durch Russland am 24. Februar 2022 kündigte der schweizerische Bundesrat am 28. Februar 2022 an, er wolle die wirtschaftlichen Sanktionen der Europäischen Union (EU) gegen Russland übernehmen.<sup>1</sup> Die «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ) ordnete dies als «spektakuläre Kehrtwende» des Bundesrates ein, nicht zuletzt im Hinblick auf die Neutralitätspolitik der Schweiz.<sup>2</sup> Nach dem Grundsatzentscheid vom

4. März 2022<sup>3</sup> hat der Bundesrat die Ukraine-Verordnung (Ukraine-V)<sup>4</sup> bis heute viermal inhaltlich erweitert.

Weil diese Sanktionen auf Verordnungsstufe verankert sind,<sup>5</sup> liegt keine Botschaft des Bundesrates zu Händen der Bundesversammlung vor, die den Erlass begründen oder erläutern würde.<sup>6</sup> In seiner Medienmitteilung erwähnte der Bundesrat die Frage der Neutralität nicht.<sup>7</sup> Allerdings räumte Bundespräsident und Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) IGNAZIO CASSIS ein, dass die Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA geprüft habe, ob mit der Übernahme der Sanktionen «die unberührbare Neutralität der Schweiz irgendwie tangiert wäre».<sup>8</sup> Auf Nachfrage

\* MLaw, wissenschaftlicher Assistent und Doktorand am Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern. Grosser Dank gebührt Prof. Dr. MICHAEL HAHN und MERET HORISBERGER für die zahlreichen Rückmeldungen und Verbesserungsvorschläge bei früheren Versionen des Manuskripts. Der vorliegende Beitrag stellt lediglich die persönliche Meinung des Autors dar. Redaktionsschluss für diesen Beitrag war am 27. September 2022. Der am 26. Oktober 2022 veröffentlichte Neutralitätsbericht (<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73615.pdf>) konnte nicht berücksichtigt werden.»

Dieser Beitrag ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND. DOI dieses Artikels: 10.3256/978-3-03929-024-6\_02

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87386.html>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>2</sup> CHRISTOF FORSTER/KATHARINA FONTANA, Bern schliesst sich EU-Sanktionen an, NZZ vom 1. März 2022, 1; a.M. PATRICIA EGLI/MILENA HOLZGANG, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik: Ein Überblick, AJP 2022 600 ff., 601, sowie HELLEN

KELLER, Keine Zeitenwende für die Neutralität, NZZ vom 6. Juli 2022, 19.

<sup>3</sup> AS 2022, 151.

<sup>4</sup> Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 4. März 2022 (SR 946.231.176.72; im Folgenden: Ukraine-V [nicht amtlich]).

<sup>5</sup> Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231); vgl. auch BGE 143 III 653, 658 f., E. 4.2.

<sup>6</sup> Wie dies für Bundesgesetze der Fall ist, vgl. Art. 141 Abs. 2 Satz 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

<sup>7</sup> Vgl. *supra*, Fn. 1.

<sup>8</sup> Vgl. Medienkonferenz des Bundesrates zur Ukraine vom 28. Februar 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=dhkWiYBcG-E>, abgerufen am 27. September 2022, ab 32:02.

vertrat er die Position, dass die Neutralität der Schweiz «eben nicht» tangiert werde. Einige Tage vor dem Erlass der Sanktionen traten verschiedene höhere Kaderpersonen der Bundesverwaltung vor die Medien, um die Position der Schweiz zu erläutern. Vertreten war auch die DV durch ihre Direktorin, CORINNE CICÉRON BÜHLER. Ihren Ausführungen nach sei das Neutralitätsrecht im Fall der Ukraine bereits seit 2014 (mit der Annektierung der Krim) anwendbar; der Überfall Russlands 2022 habe keinen Einfluss.<sup>9</sup> Die schriftliche juristische Abklärung der Bundesverwaltung ist bislang vertraulich;<sup>10</sup> das EDA soll allerdings einen aktualisierten Bericht über die schweizerische Neutralität vorbereiten und im Herbst 2022 dem Bundesrat vorlegen.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund wird die Vereinbarkeit der von der Schweiz übernommenen Wirtschaftssanktionen gegen Russland mit dem Neutralitätsrecht in diesem Beitrag geprüft. In einem ersten Schritt wird die Neutralität als Rechtsobjekt vom politischen Feld abgegrenzt (II.). Nach einem Versuch der semantischen Abgrenzung im Bereich der Sanktionen (III.) wird der neutralitätsrechtliche Rahmen (sowohl aus der Perspektive des schweizerischen Rechts als auch des Völkerrechts) kurz dargelegt (IV.) Anschliessend wird abgehandelt, ob ein Verbot für neutrale Staaten zum Erlass von Wirtschaftssanktionen gegen Kriegsparteien besteht (V.).

## II. Neutralität im Seiltanz zwischen Recht und Politik

Im gegenwärtigen politischen Diskurs wird die Neutralität vielfach mehr als politische Angelegenheit denn als

juristisches Konzept verstanden.<sup>12</sup> In der Lehre ist von einem «terminology-chaos» rund um die Neutralität die Rede.<sup>13</sup> Die Neutralität kann aber den Status eines Landes beschreiben, das nicht an einem bewaffneten Krieg zwischen zwei oder mehreren Ländern teilnimmt.<sup>14</sup>

Die Neutralität weist zwei Dimensionen auf: ihre rechtliche Grundkonzeption (das Neutralitätsrecht) und ihre politische Umsetzung (die Neutralitätspolitik).<sup>15</sup> Das Neutralitätsrecht umfasst alle Rechte und Pflichten, die für neutrale Staaten gelten.<sup>16</sup> Es wird von verschiedenen Rechtsquellen definiert, unter anderem von völkerrechtlichen Verträgen und vom Völkergewohnheitsrecht.<sup>17</sup> Hingegen stellt die Neutralitätspolitik die «Gesamtheit der Massnahmen [dar], die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten».<sup>18</sup> Die Neutralitätspolitik wird von der jeweiligen geopolitischen und innenpolitischen Situation (stark) beeinflusst,<sup>19</sup> und deren Gestaltung wird nach dem Ermessen des neutralen Staates festgelegt.<sup>20</sup> Beispiele für dieses veränderbare Verständnis der Neutralität sind der

<sup>9</sup> Vgl. Erklärung des Bundespräsidenten vom 24. Februar 2022 (und anschliessender Point de presse mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes), <https://www.youtube.com/watch?v=OmcnFfhZE9k>, abgerufen am 21. August 2022, ab 17:09: «Depuis 2014, le droit de la neutralité est applicable, depuis l'annexion de la Krim [sic]. L'intervention actuelle ne change pas la donne; le droit de la neutralité continue à être applicable [...]». Nach Recherchen des Autors konnte keine öffentliche Mitteilung des «Inkrafttretens» des Neutralitätsfalls gefunden werden (wie z.B. in einem aussenpolitischen, aussenwirtschaftspolitischen oder sicherheitspolitischen Bericht).

<sup>10</sup> Ein Einsichts-gesuch des Autors gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) blieb Ende April 2022 erfolglos.

<sup>11</sup> Vgl. Postulat 22.3385 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) vom 11. April 2022 (AB S 2022, 573 f.). Für erste Indizien zum Inhalt vgl. ADRIAN SCHMIDT, Cassis will Schweizer Neutralität neu ausrichten, SonntagsZeitung vom 17. Juli 2022, 5.

<sup>12</sup> PAUL SEGER, The Law of Neutrality, in: Andrew Clapham/Paola Gaeta (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, Oxford 2014, 248 ff., 248; BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 15.

<sup>13</sup> ALEXANDER SPRING, The International Law Concept of Neutrality in the 21<sup>st</sup> Century, Diss. Bern 2014, Zürich/St. Gallen 2014, 33.

<sup>14</sup> SPRING (Fn. 13), 34, der darauf hinweist (Fn. 126), dass der Neutralität je nach Zeitperiode unterschiedliche Definitionen eingeräumt wurden. Eingehend CONSTANTINE ANTONOPOULOS, Non-Participation in Armed Conflict: Continuity and Modern Challenges to the Law of Neutrality, Cambridge 2022, 8 ff.

<sup>15</sup> Eingehend Anhang I (Neutralität) zum Aussenpolitischen Bericht, Juni 2007, vom 15. Juni 2007, BBl 2007 5557 ff., sowie SPRING (Fn. 13), 192 ff.

<sup>16</sup> SPRING (Fn. 14), 107; vgl. auch Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren mit Anhang (Bericht zur Neutralität) vom 29. November 1993, BBl 1994 I 153 ff., 212: «Die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg sind durch das Neutralitätsrecht geregelt.»

<sup>17</sup> Dazu vgl. *infra*, Abschnitt IV.

<sup>18</sup> So Neutralitätsbericht 2007 (Fn. 15), BBl 2007 5558. Nach SPRING (Fn. 13), 193, werde diese Beschreibung heutzutage als Standarddefinition angesehen.

<sup>19</sup> BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 21; CR Cst.-GONIN, Art. 173 N 28; NICOLAS MICHEL, Le statut juridique de la neutralité suisse à l'épreuve du conflit du Kosovo, SRIEL 2000, 197 ff., 200 f. Zur Schaffung neuer Konzepte wie «kooperative Neutralität» vgl. KARI KÄLIN, Ignazio Cassis und die «kooperative Neutralität» – was ist das jetzt genau?, Aargauer Zeitung vom 25. Mai 2022, 2 f.

<sup>20</sup> JÉRÔME CANDRIAN, Droit de la neutralité, politique de neutralité et politique étrangère de l'État neutre, ZSR 2007 I, 529 ff., 534.

Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) im Jahr 2002 (mehr als 65 Jahre nach der Gründung der Organisation und nach einer gescheiterten Volksabstimmung 1986)<sup>21</sup> sowie die Wahl in den Sicherheitsrat am 9. Juni 2022.<sup>22</sup>

Da der Bundesrat für die schweizerische Aussenpolitik zuständig ist,<sup>23</sup> gestaltet er die Neutralitätspolitik der Schweiz.<sup>24</sup> 1993 definierte die Landesregierung die Neutralität als «zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik».<sup>25</sup> Die Neutralitätspolitik der Schweiz enthält zum Beispiel die Guten Dienste (*bons offices*).<sup>26</sup> Hauptfachstelle der Bundesverwaltung für Fragen rund um die Neutralität ist die DV im EDA,<sup>27</sup> die einen Koordinationsauftrag wahrnimmt und sich besonders den Fragen des Neutralitätsrechts widmet. Andere Aspekte der Neutralitätspolitik werden in Absprache mit weiteren Bundesämtern definiert. Es handelt sich vor allem um das Verteidigungsdepartement (VBS) für die sicherheitspolitischen und militärischen Aspekte sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für handels- und wirtschaftspolitische Fragen (u.a. bei Sanktionen).

Ende Mai 2022 kündigte IGNAZIO CASSIS ein neues Verständnis der Neutralität an: die «kooperative Neutralität».<sup>28</sup> Auf den genauen Inhalt und die praktische

Bedeutung dieser «kooperativen Neutralität» ging der Bundespräsident in seiner Ansage nicht ein. Er brachte lediglich vor, dass die Schweiz sich (als neutrales Land) «für die Stärkung eigener und gemeinsamer Grundwerte», «für die Sicherung eigener und gemeinsamer Friedensbemühungen, für eine regelbasierte und stabile [und multilaterale] Sicherheitsarchitektur» einsetze.<sup>29</sup> Erste Indiskretionen im Bundeshaus deuteten nun darauf hin, dass der kommende Neutralitätsbericht Ausführungen zur «kooperativen Neutralität» enthalten werde.<sup>30</sup> Es blieb allerdings unklar, inwiefern allfällige semantische Erneuerungen einen wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Neutralitätspolitik oder die Umsetzung des Neutralitätsrechts durch die Schweiz haben werden. Die Denkfabrik *foraus* veröffentlichte im August 2022 erste Überlegungen zu diesem Thema.<sup>31</sup> Anfang September 2022 teilte der Bundesrat mit, eine «Aussprache zur Neutralität» geführt zu haben; es wurde allerdings kein Bericht verabschiedet.<sup>32</sup> Der Begriff der «kooperativen Neutralität» wurde auch vom Bundesrat nicht angenommen; faktisch sei dies eine Absage an die Neugestaltung der schweizerischen Neutralitätspolitik.<sup>33</sup>

Der vorliegende Beitrag widmet sich ausschliesslich der Vereinbarkeit der übernommenen Massnahmen mit der schweizerischen Neutralität im Rechtssinne und nicht der neutralitätspolitischen Einordnung der Sanktionen gegen Russland.

<sup>21</sup> Die Schweiz ist erst am 10. September 2002 der UNO beigetreten, nachdem eine Volksinitiative zur Kandidatur von Volk und Ständen angenommen worden war, vgl. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2002, BBl 2002 3690. Zur Vereinbarkeit der Neutralität mit einem UNO-Beitritt vgl. Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, BBl 1982 I 497 ff.

<sup>22</sup> CHRISTINA NEUHAUS, Mit Glanzresultat gewählt, NZZ vom 10. Juni 2022, 1.

<sup>23</sup> Unter Vorbehalt der Rechte der Bundesversammlung, Art. 185 Abs. 1 i.V.m. Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>24</sup> Zusammenfassungen der Aussenpolitik können den jährlichen Aussenpolitischen Berichten entnommen werden, vgl. z.B. der letzte verfügbare Bericht: Aussenpolitischer Bericht 2021, BBl 2022 366.

<sup>25</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 210. Kritisch JÜRIG MARTIN GABRIEL, Die Gegenläufigkeit von Neutralität und humanitären Interventionen, SRIEL 2000, 219 ff.

<sup>26</sup> CR Cst.-GONIN, Art. 173 N 28; die Guten Dienste umfassen diplomatische Bemühungen eines Staates, um u.a. internationale Schlichtungsprozesse zu erleichtern, vgl. RAYMOND PROBST, Gute Dienste, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 1. Juli 2014, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026461/2014-07-01/>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>27</sup> Art. 8 Abs. 1 und 3 lit. g Ziff. 2 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 (OV-EDA; SR 172.211.1).

<sup>28</sup> KARI KÄLIN, Ignazio Cassis und die «kooperative Neutralität» – was ist das jetzt genau?, Aargauer Zeitung vom 25. Mai 2022, 2 f.

<sup>29</sup> Die Rede wurde am *World Economic Forum* 2022 gehalten: IGNAZIO CASSIS, «Die Wirklichkeit ist multilateral», 23. Mai 2022, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/organisation-dfae/departementsvorsteher/reden.html/content/eda/fr/meta/speeches/2022/5/23/88955>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>30</sup> Bereits kritisch in der Tagespresse gewertet, vgl. LUCA DE CARLI, Die Schweiz braucht keine neuen Adjektive, Tages-Anzeiger vom 25. Mai 2022, 4.

<sup>31</sup> CARL JAUSLIN/CHRISTINA GRAF/LEA SCHAAD, Kooperative Neutralität: Sieben Empfehlungen für ein Update der Schweizer Neutralität, August 2022, [https://foraus.ch/wp-content/uploads/2022/07/SwissNeutrality\\_Publication\\_WEB.pdf](https://foraus.ch/wp-content/uploads/2022/07/SwissNeutrality_Publication_WEB.pdf), abgerufen am 27. September 2022.

<sup>32</sup> Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90264.html>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>33</sup> FABIAN SCHÄFER/TOBIAS GAFAFER/DAVID BINER, Cassis wird «neutralisiert», NZZ vom 8. September 2022, 7; THOMAS KNELLWOLF/BENI GAFNER/PHILIPPE REICHEN, Cassis läuft mit Prestigeprojekt auf, Tages-Anzeiger vom 8. September 2022, 5.

### III. Sanktionen und Gegenmassnahmen: *bonnet blanc, blanc bonnet?*

In der öffentlichen Debatte werden die Begriffe «Sanktion», «Repressalie» und «Gegenmassnahme» oft als Synonyme verwendet. Es handelt sich dabei allerdings um unterschiedliche rechtliche Instrumente des Völkerrechts; aus diesem Grund soll die Begriffsbestimmung primär nach dem Völkerrecht erfolgen.

Eine Gegenmassnahme (frz. *contre-mesure*, engl. *counter-measure*) stellt eine unilaterale Massnahme eines verletzten Staates als Reaktion auf vorangegangene Verstösse einer völkerrechtlichen Verpflichtung eines anderen Staates dar.<sup>34</sup> Eine Repressalie (frz. *représaille*, engl. *reprisal*) ist eine Gegenmassnahme, die in Kriegszeiten getroffen wird.<sup>35</sup> Durch einen Völkerrechtsbruch<sup>36</sup> soll somit die Rückkehr des (anfänglichen) Rechtsverletzers zu einem völkerrechtlich rechtmässigen Verhalten erzielt werden; es handelt sich damit um eine Erscheinungsweise des Beugezwangs.<sup>37</sup> Solche Gegenmassnahmen bzw. Repressalien können in der Form von (insofern ungenau bezeichneten) «Wirtschaftssanktionen» verabschiedet werden.<sup>38</sup> Gegenmassnahmen finden ihre rechtliche Verankerung im Völkergewohnheitsrecht;<sup>39</sup> die *International Law Commission* der Vereinten Nationen (ICL) hat ebenfalls eine (unverbindliche) Kodifizierung dieses völkerrechtlichen Selbsthilfemittels veröffentlicht, die sog. *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ASR).<sup>40</sup>

Der Begriff «Sanktion» wird je nach Zeitepoche und Rechtskreis unterschiedlich verstanden,<sup>41</sup> sodass eine einzige autoritative Definition von Sanktion nicht existiert.<sup>42</sup> Sanktionen sind Massnahmen internationaler Organisationen gegen ihre Mitgliedsstaaten, die auf einer vertraglichen Basis beruhen (z.B. Massnahmen des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen<sup>43</sup> oder der Entzug des Stimmrechts eines EU-Mitgliedsstaates im Rat der Europäischen Union nach Art. 7 EUV<sup>44</sup>).<sup>45</sup>

Eine Abgrenzung zwischen Gegenmassnahmen und Sanktionen kann schwierig sein, wenn der sanktionierende und der sanktionierte Staat Mitglieder der gleichen internationalen Organisation (i.c. die UNO) sind.<sup>46</sup> Die (dogmatisch) schwierige Frage ist daher oft, ob die schweizerischen Massnahmen eine Durchsetzung gemeinsamer vertraglicher Pflichten<sup>47</sup> darstellen oder es sich um eine einseitige Korrektur eines Rechtsbruchs (Verletzung der territorialen Unversehrtheit eines anderen souveränen Staates<sup>48</sup>) handelt.

Diese begriffliche Unterscheidung wird in den Rechtsakten einzelner Organisationen und Staaten nicht systematisch übernommen. So beschliesst der Sicherheitsrat «Massnahmen, um den Frieden und die internationale Sicherheit» zu bewahren; solche Massnahmen (frz. *mesures*, engl. *measures*) können bis zu einer vollständigen oder teilweisen Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem betroffenen Staat führen.<sup>49</sup> Ebenso beschliesst die EU keine Gegenmassnahmen oder Sank-

34 OLIVER DÖRR, Staatenverantwortlichkeit, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl., München 2018, § 30 N 41 (zit. DÖRR, Staatenverantwortlichkeit); FEDERICA PADDEU, Countermeasures, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), September 2015, N 1. In der schweizerischen Literatur werden sie zum Teil als Sanktionen bezeichnet, vgl. MARTIN WYSS, Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (Hrsg.), *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Bd. XI, Basel 2020, N 1.

35 MATTHIAS RUFFERT, Reprisals, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), Januar 2021, N 1 und 7. Im Rahmen dieses Beitrags werden beide Begriffe (Gegenmassnahme und Repressalie) verwendet, weil der Krieg in der Ukraine nicht beendet ist.

36 DÖRR, Verantwortlichkeit (Fn. 34), N 45.

37 DÖRR, Verantwortlichkeit (Fn. 34), N 41.

38 DÖRR, Verantwortlichkeit (Fn. 34), N 42.

39 Vgl. Internationaler Gerichtshof (IGH), *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Urteil vom 25. September 1997, ICJ Reports 1997, 7 ff., N 82 ff.; DÖRR, Verantwortlichkeit (Fn. 34), N 41.

40 Vgl. Anhang zu A/RES/56/83 (*Responsibility of States for internationally wrongful acts*).

41 Für einen Überblick vgl. z.B. ALAIN PELLET/ALINA MIRON, *Sanctions*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), August 2013, N 1 ff.

42 TOM RUYS, *Sanctions, retortions and countermeasures: concept and international legal framework*, in: Larissa van den Herik (Hrsg.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham/Northampton 2017, 19 ff, 19. Umstritten ist, ob eine Definition überhaupt möglich ist, KIM RICHARD NOSSAL, *International Sanctions as International Punishment*, International Organization 1989, 301 ff., 304.

43 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR 0.120; im Folgenden: UNCh oder Charta [nicht amtlich]).

44 Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung; EUV), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, 13 ff.

45 So nach DÖRR, Verantwortlichkeit (Fn. 34), N 44; ähnlich PELLET/MIRON (Fn. 41), N 8 («*socially organized acts of constraint*») sowie RUYS (Fn. 42), 21.

46 Vgl. KARL ZEMANEK, *The Unilateral Enforcement of International Obligations*, ZaöRV 1987, 32 ff., 35 f.

47 Wie etwa das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UNCh, unter Beachtung, dass sowohl Russland als auch die Schweiz Mitglieder der UNO sind und damit die Charta respektieren sollen, vgl. Art. 6 UNCh.

48 Ebenfalls durch Art. 2 Abs. 4 UNCh gewährleistet.

49 Art. 41 UNCh.

tionen, sondern «restriktive Massnahmen»,<sup>50</sup> obschon Arbeitsdokumente der EU auch den Begriff der «Sanktionen» verwenden, um diese «restriktiven Massnahmen» zu beschreiben.<sup>51</sup>

Nach dem schweizerischen Embargogesetz (EmbG) bedeutet der Begriff «Sanktionen» Massnahmen internationaler Organisationen (wie die UNO) oder «wichtiger Handelspartner der Schweiz»,<sup>52</sup> «mit denen der anvisierte Staat [...] zu einer Änderung [seiner] Haltung bewegt werden [soll]». <sup>53</sup> Zwangsmassnahmen (frz. *mesures de coercition*) hingegen sind die innerstaatlichen Durchsetzungsrechtsakte dieser Sanktionen.<sup>54</sup> Die Zwecknennung (die Einhaltung des Völkerrechts und die Verhaltensveränderung) deutet darauf hin, dass die Sanktionen nach EmbG in der Tat Gegenmassnahmen im völkerrechtlichen Sinne darstellen, weil sie zu einem bestimmten (völkerrechtskonformen) Verhalten veranlassen sollen. Die Schweiz hat zwar die Völkerrechtsbrüche Russlands verurteilt,<sup>55</sup> aber es ist nicht ersichtlich, was der Hauptmotivationsfaktor des Bundesrates war: eigenständige Umsetzung völkerrechtlicher Pflichten,<sup>56</sup> Gegenmassnahme zur Erzwingung völkerrechtskonformen Verhaltens seitens Russlands oder Angst vor politischen und diplomatischen Friktionen mit der EU und vielleicht den USA? Solange die diplomatischen Akten unter Sperrfrist bleiben,<sup>57</sup> kann nur spekuliert werden.

Damit wird ersichtlich, dass bedeutsame begriffliche Abweichungen zwischen Völkerrecht und nationalem Recht vorhanden sind (wenn nicht geradezu eine Art begrifflicher Wirrwarr). Im Rahmen dieses Beitrags werden die von der Schweiz beschlossenen Einschränkungen des Handels in ausgewählten Wirtschaftsbereichen als Sanktionen bezeichnet.

#### IV. Ein veralteter neutralitätsrechtlicher Rahmen

Wie erwähnt, wird die Neutralität allgemein als Rechtsstellung eines Staates definiert, der nicht an einem Krieg zwischen anderen Staaten teilnimmt.<sup>58</sup>

Trotz ihrer zweifachen Nennung in der Bundesverfassung<sup>59</sup> ist die Neutralität *de lege lata*<sup>60</sup> (mangels Erwähnung in der Präambel und in Art. 2 BV)<sup>61</sup> weder ein Selbstzweck<sup>62</sup> noch ein Staatsziel der Eidgenossenschaft,<sup>63</sup> vielmehr stellt sie ein aussen- und sicherheitspolitisches Instrument der Schweiz dar,<sup>64</sup> das der Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz dient.<sup>65</sup> Einzelne Autoren betrachten die Neutralität allerdings als verfassungsrechtli-

<sup>50</sup> Vgl. Marginalien zu Titel IV des Fünften Teils sowie Art. 215 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung; AEUV), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, 47 ff.

<sup>51</sup> Wie z.B. Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Massnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU, 5664/18, 4. Mai 2018.

<sup>52</sup> Die EU stellt einen solchen wichtigen Handelspartner dar, vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 20. Dezember 2000, BBl 2001 1433 ff., 1455.

<sup>53</sup> Botschaft EmbG (Fn. 52), BBl 2001 1455.

<sup>54</sup> Botschaft EmbG (Fn. 52), BBl 2001 1455. Der Erlass solcher Zwangsmassnahmen obliegt dem Bundesrat, vgl. Art. 2 Abs. 1 EmbG.

<sup>55</sup> Wie unmittelbar vor dem Krieg mit der Anerkennung der sog. Volksrepubliken Donezk und Luhansk, vgl. DAVID BINER/GEORG HÄSLER, Die Schweiz verzichtet auf Sanktionen gegen Russland, NZZ vom 24. Februar 2022, 3.

<sup>56</sup> Wie wenn die dafür beauftragten Organe handlungsunfähig sind: Weil die Russische Föderation permanentes Mitglied des UN-Sicherheitsrats und zugleich Konfliktpartei ist, kann sie von ihrem Vetorecht i.S.v. Art. 27 Abs. 3 UNCh Gebrauch machen und damit jegliche Sanktion blockieren. Vgl. auch der aufgrund des Vetorechts Russlands abgelehnte Resolutionsentwurf S/2022/155 sowie das Protokoll S/PV.8989 zur Sitzung vom 25. Februar 2022.

<sup>57</sup> Die Akten können erst nach Ablauf einer 30-jährigen Frist, also im Jahr 2053, konsultiert werden, vgl. Art. 9 Abs. 1 des Bundes-

gesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1).

<sup>58</sup> JÖRG KÜNZLI, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes, Bern 2008, 103; vgl. auch MICHAEL BOTHE, Neutrality, Concept and General Rules, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), Oktober 2015, N 1; SEGER, Neutrality (Fn. 12), 249, ähnlich SPRING (Fn. 13), 33.

<sup>59</sup> Art. 173 Abs. 1 lit. a BV (Befugnisse der Bundesversammlung) und Art. 185 Abs. 1 BV (Befugnisse des Bundesrates in der äusseren und inneren Politik).

<sup>60</sup> Zu möglichen Verfassungsregelungen der Neutralität in der Zukunft, *infra* Abschnitt V.E.

<sup>61</sup> SGK BV-SAXER, Art. 185 N 36. Die Tagsatzung verzichtete 1847 darauf, die Neutralität in den Zweckartikel der neuen Bundesverfassung aufzunehmen, vgl. ALOIS RIKLIN, Neutralität am Ende? 500 Jahre Neutralität der Schweiz, ZSR 2006 I, 583 ff., 587, sowie Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 211, Fn. 2. Auch in der Bundesverfassung von 1874 ist die Neutralität nie als Zweck *per se* verstanden worden, vgl. CANDRIAN (Fn. 20), 547.

<sup>62</sup> CR Cst.-GONIN, Art. 173 N 27. Die Neutralität als Selbstzweck heisst Neutralität zu bewahren, um lediglich neutral zu sein, ohne ein weiteres Ziel erreichen zu wollen.

<sup>63</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 210 f.

<sup>64</sup> BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 15. Die Neutralität als aussenpolitisches Ziel wird ebenfalls verneint, vgl. BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 15; CANDRIAN (Fn. 20), 547.

<sup>65</sup> CLAUDE DOMINICÉ, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, SJ 1991, 398 ff., 398 f. Die Sicherheits- und Neutralitätspolitik dienen beide dem Ziel der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, vgl. BSK BV-MERKER/CONRADIN, Art. 173 N 14.

ches Prinzip,<sup>66</sup> selbst wenn die BV keine Definition der Neutralität liefert.<sup>67</sup> Unter dem Gesichtspunkt, dass die Schweiz einen monistischen Ansatz im Verhältnis zum Völkerrecht verfolgt,<sup>68</sup> muss die eigentliche Rechtsquelle der Neutralität im Völkerrecht erörtert werden.<sup>69</sup>

Hauptvölkerrechtsquellen der Neutralität sind die Haager Abkommen V<sup>70</sup> und XIII<sup>71</sup> von 1907.<sup>72</sup> Sie bleiben bis heute die einzigen multilateralen Verträge, die sich ausschliesslich der Neutralität widmen.<sup>73</sup> Aus den Abkommen kann auch keine rechtliche Definition der Neutralität entnommen werden; es werden nur Rechte und Pflichten auferlegt.<sup>74</sup> Sie sehen zum Beispiel vor, dass die Kriegsparteien das Territorium der neutralen Staaten respektieren müssen.<sup>75</sup> Dafür müssen sich die neutralen Staaten der Beteiligung am bewaffneten Konflikt enthalten.<sup>76</sup> Ihnen ist es insbesondere untersagt, den Kriegsparteien militärische Unterstützung zu beschaffen,<sup>77</sup> wie beispielsweise in der Form von Kriegsmaterial.<sup>78</sup> Im Rahmen des Ukraine-Kriegs hat der Bundesrat trotz politischen Drucks wiederholt darauf beharrt, keine (direkten) Waffenlieferungen an die Ukraine vorzunehmen,<sup>79</sup> was nicht

ohne Kritik geblieben ist.<sup>80</sup> Weiter haben neutrale Staaten nach dem Haager Recht eine ausdrückliche Gleichbehandlungspflicht<sup>81</sup> bezüglich der Kriegsparteien zu respektieren.<sup>82</sup>

Das Haager Recht ist allerdings veraltet:<sup>83</sup> Seit 1907 gab es keine umfassende<sup>84</sup> Aktualisierung der in den Haager Abkommen enthaltenen Regeln. Der Abkommens-text erweist sich auch als lückenhaft.<sup>85</sup> Es ist binär konzipiert: Ein Staat ist entweder Kriegspartei oder neutral (und muss sich dann an das kodifizierte Neutralitätsrecht halten). Ein Mittelweg ist nicht vorgesehen;<sup>86</sup> das Haager Recht sieht nicht vor, dass ein nicht kriegführender Staat sich vom Konflikt fernhält, ohne sich dem Haager Neutralitätsrecht verpflichten zu müssen. Die internationale Gemeinschaft erkennt den Krieg als legitimes Durchsetzungsinstrument des politischen Willens<sup>87</sup> seit den zwei Weltkriegen 1914–1918 und 1939–1945 nicht mehr an,<sup>88</sup> sodass völkerrechtliche Streitigkeiten nur in einem friedlichen Rahmen beigelegt werden sollen.<sup>89</sup> Das Verhältnis zwischen Neutralität und der gemeinsamen Sicherheitsarchitektur im Rahmen der Vereinten Nationen wird in der Lehre weiterhin debattiert,<sup>90</sup> vor allem unter Berücksichtigung der sog. «*supremacy clause*» nach Art. 103 der Charta.<sup>91</sup>

<sup>66</sup> CANDRIAN (Fn. 20), 547; SGK BV-SAXER Art. 185 N 35.

<sup>67</sup> BSK BV-MERKER/CONRADIN, Art. 173 N 14; REGINA KELLER, Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft, in: Giovannini Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2021, § 4 N 25.

<sup>68</sup> Vgl. die letzte Bestätigung des Grundsatzes, wonach völkerrechtliche Verträge Teil der schweizerischen Rechtsordnung bilden, ohne dass sie ins Landesrecht transformiert werden müssen, BGE 147 I 308, 315, E. 4.3 m.H.

<sup>69</sup> BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 18.

<sup>70</sup> Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.21).

<sup>71</sup> Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907 (SR 0.515.22).

<sup>72</sup> In der Lehre werden manchmal alle in Den Haag abgeschlossenen Abkommen zum Kriegsrecht als «Haager Recht» bezeichnet, vgl. FRANÇOIS BUGNION, Droit de Genève et droit de La Haye, Revue internationale de la Croix-Rouge 2001, 901 ff., 905.

<sup>73</sup> ANTONOPOULOS (Fn. 14), 11.

<sup>74</sup> SEGER, Neutrality (Fn. 12), 253.

<sup>75</sup> BOTHE (Fn. 58), N 30; eingehend ANTONOPOULOS (Fn. 14), 75 ff.

<sup>76</sup> SEGER, Neutrality (Fn. 12), 249; SPRING (Fn. 13), 152 und 182.

<sup>77</sup> Art. 5 Haager Abkommen V; Art. 25 Haager Abkommen XIII; BOTHE (Fn. 59), N 36; SEGER, Neutrality (Fn. 12), 255.

<sup>78</sup> BOTHE (Fn. 58), N 37 und 40; MARCO SASSÖLI, Die schweizerische Neutralität und der Fall Crypto AG, SRIEL 2021, 523 ff., 529 ff.

<sup>79</sup> DAVID BINER, Die gebundenen Hände des Bundesrats, NZZ vom 4. Juni 2022, 11.

<sup>80</sup> Vgl. ARTHUR RUTISHAUSER, Die Schweiz muss ihre Haltung ändern, Tages-Anzeiger vom 4. Juni 2022, 2.

<sup>81</sup> Auch Gebot der Nichtdiskriminierung oder Gebot der Unparteilichkeit genannt, vgl. SPRING (Fn. 13), 157 Fn. 764.

<sup>82</sup> Art. 9 Haager Abkommen V; Art. 9 Haager Abkommen XIII; SEGER, Neutrality (Fn. 12), 249 und 257.

<sup>83</sup> SASSÖLI (Fn. 78), 525.

<sup>84</sup> Das materielle Neutralitätsrecht wurde durch die UNCh und die Genfer Konventionen von 1949 (SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51) modifiziert bzw. ergänzt, vgl. BOTHE (Fn. 58), N 6 und 8.

<sup>85</sup> BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 19; KÜNZLI (Fn. 58), 103; nuanciert SPRING (Fn. 13), 169. Für SCHAUB sei diese Lückenhaftigkeit «aufgrund redaktioneller Ungenauigkeiten» in der Entstehungszeit der Abkommen bereits vorhanden gewesen, ADRIAN R. SCHAUB, Aktuelle Aspekte der Neutralität, SRIEL 1996, 353 ff., 356.

<sup>86</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 214.

<sup>87</sup> Oder wie ein bekannter preussischer Kriegstheoretiker es einst formuliert hat, «eine Art der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen», vgl. CARL VON CLAUSEWITZ, Vom Kriege: Hinterlassene Werke des Generals von Clausewitz über Krieg und Kriegführung, Theil I, 1. Aufl., Berlin 1832, 4.

<sup>88</sup> Vgl. z.B. das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UNCh.

<sup>89</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 214; ANTONOPOULOS (Fn. 14), 25.

<sup>90</sup> Eingehend ANTONOPOULOS (Fn. 14), 58 ff.

<sup>91</sup> Zur Tragweite dieser Bestimmung im Allgemeinen vgl. RAIN LIIVOJA, The Scope of the Supremacy Clause of the United Na-

Darüber hinaus sieht das Haager Recht keine besondere Vorschrift zur permanenten Neutralität vor.<sup>92</sup> Das Haager Recht ist eng mit der Kriegseröffnung verknüpft,<sup>93</sup> es bestehen aber keine spezifischen Regelungen für Staaten, die sich zur Neutralität über den zeitlichen Rahmen des Kriegs hinaus bekennen möchten.

Auch wenn beide Abkommen formell nicht gekündigt worden sind (und damit international noch als geltendes Recht angesehen werden),<sup>94</sup> weisen die zwei erwähnten Verträge heutzutage nur noch eine «marginale Bedeutung» auf.<sup>95</sup>

An dieser Stelle ist die Position des Bundesrates zu den Haager Abkommen zu erwähnen. Die Haltung der Landesregierung ist in Bezug auf das Haager Recht etwas zweideutig, wenn nicht geradezu widersprüchlich. 1993 sah der Bundesrat beide Abkommen als «in vielerlei Hinsicht lückenhaft» an; sie hätten «an Profil und Wirkungskraft verloren» und seien «den heutigen Gegebenheiten nicht mehr angepasst».<sup>96</sup> 2007 legte die Landesregierung dann aber fest, dass das Neutralitätsrecht in ihren Augen «hauptsächlich» auf den beiden Abkommen von 1907 basiert.<sup>97</sup> Diese Haltung wird im Bericht nicht weiter begründet oder erklärt. Man könnte mutmassen, dass der Bundesrat den Grundsatz *pacta sunt servanda*<sup>98</sup> «à la lettre» anwenden wollte, auch wenn besagte *pacta* der völkerrechtlichen Realität nicht mehr gerecht werden. Allenfalls

wäre es begrüssenswert, wenn die Exekutive im kommenden Neutralitätsbericht eine deutliche(re) Haltung einnehmen würde.

Einigen Schweizer Autorinnen und Autoren zufolge<sup>99</sup> soll sich das Recht der (permanenten) Neutralität gar nicht aus den Haager Abkommen ergeben, sondern aus dem Völkergewohnheitsrecht.<sup>100</sup> 1996 führte der Internationale Gerichtshof (IGH) in einem Gutachten aus, dass die Neutralität prinzipiell Teil des Völkergewohnheitsrechts bilde und dass sie für jede Art Krieg zur Anwendung komme.<sup>101</sup> Ob das *ganze* Recht der permanenten Neutralität aus dem Völkergewohnheitsrecht entstammt, kann hier offenbleiben. Die Frage der Sanktionen wird allerdings im kodifizierten Haager Recht nicht ausdrücklich geregelt, wodurch eine Eruierung im Völkergewohnheitsrecht geboten ist.<sup>102</sup>

## V. Kein Verbot des Sanktionserlasses durch neutrale Staaten

Der Erlass von Zwangsmassnahmen führt zu einer Diskriminierung des betroffenen Staates.<sup>103</sup> Dies stellt ein Problem in Zusammenhang mit dem neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot dar.

### A. Schweigendes Haager Recht zu den Sanktionen

Wie soeben festgestellt, sieht das kodifizierte Haager Recht keine ausdrücklichen Vorschriften für Sanktionen vor. Kann eine Bestimmung aber so ausgelegt werden, dass ein bestimmtes Ge- oder Verbot zu den Sanktionen abgeleitet werden kann?

Von Interesse ist das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 9 Haager Abkommen V bzw. XIII. Völkerrechtliche Verträge werden nach dem Wiener Vertragsrecht ausgelegt.<sup>104</sup> Sie sollen «nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, ihren Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im

---

tions Charter, The International and Comparative Law Quarterly 2008, 583 ff.

<sup>92</sup> Die Schweiz bekennt sich zur permanenten Neutralität, vgl. SPRING (Fn. 13), 105, und eingehend RIKLIN (Fn. 61), 583 ff. Die permanente Neutralität ist als Gegensatz zur temporären Neutralität zu verstehen, die fallweise von einem bestimmten Staat geltend gemacht wird, vgl. SPRING (Fn. 13), 36. Im Haager Recht ist die Neutralität zeitlich an den Anfang eines bewaffneten Konflikts geknüpft, vgl. ANTONOPOULOS (Fn. 14), 17; BOTHE (Fn. 58), N 23; SASSÒLI (Fn. 78), 528; JAMES UPCHER, *Neutrality in Contemporary International Law*, Oxford 2020, 39 ff.; eingehend GEORGIOS C. PETROCHILOS, *The Relevance of the Concepts of War and Armed Conflict to the Law of Neutrality*, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1998, 575 ff., sowie NIKOLAS STÜRCHLER, *Der Begriff des Krieges im Völkerrecht: Spezifisch unter dem Gesichtspunkt des Neutralitätsrechts*, SRIEL 2011, 624 ff. Zur Staatenpraxis der Schweiz vgl. EMMANUEL BICHET, *La neutralité suisse à l'épreuve des deux guerres en Irak*, Politorbis 1/2004, 38 ff.

<sup>93</sup> Eingehend ANTONOPOULOS (Fn. 14), 17 ff.

<sup>94</sup> Verschiedene militärische Handbücher weisen auf das Haager Recht weiterhin hin, ANTONOPOULOS (Fn. 14), 27 m.w.H.

<sup>95</sup> SCHAUB (Fn. 85), 356.

<sup>96</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 213.

<sup>97</sup> Neutralitätsbericht 2007 (Fn. 15), BBl 2007 5557.

<sup>98</sup> Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1960 (SR 0.111; im Folgenden: WVK [nicht amtlich]).

<sup>99</sup> Möglicherweise in Widerspruch zur ausländischen Lehre, vgl. ANTONOPOULOS (Fn. 14), 27.

<sup>100</sup> BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 19; EGLI/HOLZGANG (Fn. 2), 601; SCHAUB (Fn. 85), 356; SPRING (Fn. 13), 113 und 169; differenzierter SEGER, *Neutrality* (Fn. 12), 253 m.H.

<sup>101</sup> IGH, *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports 1996, 226 ff., 260 f., N 88.

<sup>102</sup> Vgl. etwa Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 214.

<sup>103</sup> Wyss (Fn. 34), N 1.

<sup>104</sup> Die Haager Abkommen V und XIII enthalten keine Vorschrift zu ihrer Auslegung.

Lichte ihres Zieles und Zweckes» ausgelegt werden.<sup>105</sup> Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 9 Haager Abkommen V schreibt vor,<sup>106</sup> dass einschränkende oder prohibitive Massnahmen in Bezug auf den Waffenhandel<sup>107</sup> bzw. im Fernmeldewesen<sup>108</sup> einheitlich auf alle Kriegsparteien angewendet werden sollen. Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Art. 9 Haager Abkommen XIII bezüglich des Hafenzugangs für Kriegsschiffe der Kriegsparteien,<sup>109</sup> die allerdings aufgrund der geografischen Lage der Schweiz eine geringe Bedeutung einnimmt. Aus dem Wortlaut kann kein direkter Bezug zu den Sanktionen entnommen werden, die nicht besagte Güter oder Kommunikationsmittel betreffen. Die Kriegsparteien sollen aber durch den neutralen Staat gleich behandelt werden. Fraglich ist, inwieweit diese Gleichbehandlung stattfinden soll. Eine strenge grammatische und systematische Auslegung von Art. 9 Haager Abkommen V könnte dazu führen, dass die Gleichbehandlung sich nur auf den Waffenhandel und das Fernmeldewesen bezieht.

Die materielle Tragweite des Gleichbehandlungsgebots ist im Einzelnen umstritten.<sup>110</sup> Interessant ist die Bemerkung von JAMES UPCHER, wonach das Gebot nicht eine Kodifizierung des am Anfang des 20. Jahrhunderts geltenden Völkergewohnheitsrechts darstelle; sondern das Gebot sei erst an der Friedenskonferenz von 1907 «erfunden» worden.<sup>111</sup> Aus diesen Gründen müsse das Gebot der Gleichbehandlung nicht als Regel («rule»), sondern eher als Grundsatz («principle») verstanden werden, das

konkretisierungsbedürftig sei.<sup>112</sup> Wird die Anerkennung des Gebots als Regel verneint (bzw. wird das Gebot als Grundsatz verstanden), ist dann offen, inwiefern eine rechtliche Verpflichtung abgeleitet werden kann. Vielmehr könnte das Gleichbehandlungsgebot eine mögliche teleologische Auslegungshilfe zugunsten der anderen Haager Rechtsbestimmungen zur Neutralität darstellen.

Für ein «holistisches» Verständnis des Gleichbehandlungsgebots spricht der *effet utile*-Grundsatz (*ut res magis valeat quam pereat*); nach diesem Grundsatz soll der Vertrag so ausgelegt werden, dass sein Ziel und Zweck bestmöglich erreicht werden kann.<sup>113</sup> Der IGH hat allerdings gewarnt, dass die Anwendung dieses Grundsatzes nicht zu einer Auslegung führen dürfe, die im Widerspruch zum Wortlaut oder Sinn des Vertrags stehe.<sup>114</sup> Hier besteht das Risiko, dass mit dem *effet utile*-Grundsatz Rechte und Pflichten über den relativ klaren Wortlaut («*toutes mesures restrictives ou prohibitives prises ... à l'égard des matières visées par les art. 7 et 8*») hinaus interpretiert werden und damit dem neutralen Staat Pflichten auferlegt, die sich nicht unmittelbar aus den Abkommen ergeben. Zudem kann argumentiert werden, dass das Neutralitätsrecht als Einschränkung<sup>115</sup> der Souveränität des neutralen Staates angesehen werden kann; daher sei geboten, das Neutralitätsrecht restriktiv auszulegen.<sup>116</sup>

Aus der obigen Analyse kann keine allgemeine Pflicht zur Gleichbehandlung abgeleitet werden, die den Erlass von Wirtschaftssanktionen betreffend nichtmilitärische Güter verbieten würde. Sieht das Völkergewohnheitsrecht aber ein Verbot für neutrale Staaten zum Erlass von Sanktionen gegen Kriegsparteien vor?

## B. Eine Antwort im Völkergewohnheitsrecht?

Der Einbezug des Völkergewohnheitsrechts bei der Auslegung und Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist auf

<sup>105</sup> Art. 31 Abs. 1 WRK, im frz. Original: «Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but», vgl. auch IGH, Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Urteil vom 3. Februar 1994, ICJ Reports 1994, 6 ff., 21 f., N 44.

<sup>106</sup> «Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les art. 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants [...]»

<sup>107</sup> Mit Hinweis auf Art. 7 Haager Abkommen V: «Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte.»

<sup>108</sup> Mit Hinweis auf Art. 8 Haager Abkommen V: «Une Puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil, qui sont, soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers.»

<sup>109</sup> «Une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions, édictées par elle pour ce qui concerne l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires de guerre belligérants ou de leurs prises [...]»

<sup>110</sup> UPCHER (Fn. 92), 73.

<sup>111</sup> UPCHER (Fn. 92), 77.

<sup>112</sup> UPCHER (Fn. 92), 77.

<sup>113</sup> HEINTSCHEL VON HEINEGG, Auslegung völkerrechtlicher Verträge, in: Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl., München 2018, § 14 N 16.

<sup>114</sup> IGH, Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, Gutachten vom 18. Juli 1950 (zweite Phase), ICJ Reports 1950, 221 ff., 229.

<sup>115</sup> Der neutrale Staat kann z.B. nicht mehr Allianzen militärischer Natur abschliessen oder eine Kriegspartei unterstützen, weil sie gemeinsame Werte teilen.

<sup>116</sup> So CANDRIAN (Fn. 20), 534 m.H. auf die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, BBl 1969 I 1449, 1481.

völkerrechtlicher Stufe<sup>117</sup> sowie als eigenständige Rechtsquelle anerkannt.<sup>118</sup> Eine Kehrseite der Verankerung des Neutralitätsrechts im Völkergewohnheitsrecht ist die erschwerte Ermittlung von dessen präzisiertem Inhalt.<sup>119</sup> Völkergewohnheitsrecht<sup>120</sup> besteht aus zwei Komponenten: einem objektiven Element (der allgemeinen Staatenpraxis bzw. Übung, die *consuetudo*) und einem subjektiven Element (der aus dieser Übung entstehenden Rechtsüberzeugung, der *opinio iuris*).<sup>121</sup>

Für die Staatenpraxis sind zwei Parameter besonders zu beachten: der zeitliche und der persönliche Geltungsbereich. Der IGH hat bereits im *Nordsee*-Fall festgelegt, dass die Staatenpraxis zwar extensiv und einheitlich (sprich von vielen Staaten) angewendet werden muss,<sup>122</sup> aber die Praxis der besonders betroffenen Staaten auch berücksichtigt werden soll.<sup>123</sup> Der IGH hat bereits die Existenz «speziellen» Gewohnheitsrechts aufgrund geografischer Merkmale anerkannt,<sup>124</sup> es ist allerdings nicht ausgeschlossen, diese Logik auf andere Merkmale zu erweitern.<sup>125</sup> Dieser Überlegung zufolge ist es denkbar,

dass die Frage der Kompatibilität von Sanktionen mit dem Neutralitätsrecht anhand der Praxis und *opinio iuris* neutraler Staaten gemessen wird. Es wäre damit geboten, andere permanente neutrale Staaten zu identifizieren. Anschliessend kann untersucht werden, wie sie auf völkerrechtswidrige Angriffe reagiert haben, als der Sicherheitsrat nicht tätig war.<sup>126</sup>

## 1. Keine schlüssige Staatenpraxis

Seit dem Ersten Weltkrieg nehmen nebst der Schweiz der Staat Vatikanstadt,<sup>127</sup> Irland,<sup>128</sup> Österreich,<sup>129</sup> das damalige Königreich Laos,<sup>130</sup> Malta,<sup>131</sup> Costa Rica,<sup>132</sup> Mol-

<sup>117</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK; OLIVER DÖRR, Völkergewohnheitsrecht, in: Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl., München 2018, § 19 N 41.

<sup>118</sup> Art. 38 Abs. 1 lit. b des Statuts des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 (SR 0.193.501): «*la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit*» («das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung»).

<sup>119</sup> SPRING (Fn. 13), 119; ANTONOPOULOS (Fn. 14), 32 ff., liefert aber eine Liste möglicher *soft law*-Instrumente, die der Ermittlung hilfreich sein können.

<sup>120</sup> Eingehend z.B. JACK L. GOLDSMITH/ERIC A. POSNER, A Theory of Customary International Law, University of Chicago Law Review 1999, 1113 ff., sowie TULLIO TREVES, Customary International Law, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), November 2006. Vgl. auch die Draft conclusions on identification of customary international law der ILC, in: Report of the International Law Commission 2018 (A/73/10), 117 ff. (zit. ILC, Draft Conclusions).

<sup>121</sup> IGH, North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Netherlands & Federal Republic of Germany/Denmark), Urteil vom 20. Februar 1969, ICJ Reports 1969, 3 ff., 44, N 77 (zit. IGH, North Sea Continental Shelf); eingehend zum Thema vgl. MAURICE H. MENDELSON, The Formation of Customary International Law, Collected Courses of The Hague Academy of International Law 1998, 155 ff.

<sup>122</sup> IGH, North Sea Continental Shelf (Fn. 121), 43 N 74: «[...] *State practice* [...] *should have been both extensive and virtually uniform* [...]»

<sup>123</sup> TREVES (Fn. 120), N 36.

<sup>124</sup> In der Form bilateralen Gewohnheitsrechts zwischen Indien und Portugal in IGH, Right of Passage over Indian Territory (Portugal v. India), Urteil vom 12. April 1960, ICJ Reports 1960, 6 ff., 39; vgl. auch MENDELSON (Fn. 121), 215.

<sup>125</sup> MENDELSON (Fn. 121), 216; auch etwa TREVES (Fn. 120), N 40.

<sup>126</sup> Also wenn diese Staaten nicht zur Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrates verpflichtet waren. Erlässt der Sicherheitsrat Sanktionen, sind die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichtet, sie umzusetzen, vgl. Art. 25, 41 und 103 UNCh.

<sup>127</sup> Art. 24 Abs. 2 des Vertrags zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien vom 11. Februar 1929. Zum völkerrechtlichen Unterschied zwischen dem Heiligen Stuhl (als Beobachterstaat bei den Vereinten Staaten) und dem 1929 neu geschaffenen Völkerrechtssubjekt Staat Vatikanstadt vgl. z.B. FRIEDRICH GERMELMANN, Heiliger Stuhl und Vatikanstaat in der internationalen Gemeinschaft: Völkerrechtliche Praxis und interne Beziehungen, Archiv des Völkerrechts 2009, 147 ff.; KURT MARTENS, The Position of the Holy See and Vatican City State in International Relations, University of Detroit Mercy Law Review 2006, 729 ff.

<sup>128</sup> Ab den 1920er-Jahren, aber ohne rechtliche Verankerung, vgl. SPRING (Fn. 14), 96 ff.; vgl. auch KAREN M. DEVINE, The Myth of 'The Myth of Irish Neutrality', Irish Studies in International Affairs 2006, 115 ff.

<sup>129</sup> Vgl. Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl 211/1955; vgl. dazu WALDEMAR HUMMER, Österreichs dauernde Neutralität und die «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik» (GASP) bzw. «Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik» (GESVP) in der Europäischen Union, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 2001, 443 ff.

<sup>130</sup> Declaration on the Neutrality of Laos, 23. Juli 1962, United Nations Treaty Series, Bd. 456, Nr. 6564, 301 ff.

<sup>131</sup> Ziff. 1 der *Dichiarazione del Governo della Repubblica di Malta sulla neutralità di Malta* vom 15. September 1980, United Nations Treaty Series Bd. 1237, Nr. 19962, 3 ff. Kritisch SPRING (Fn. 13), 80 m.w.H.

<sup>132</sup> *Proclama presidencial sobre la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*, wiedergegeben in: Revista Relaciones Internacionales 1983, 165 ff. Es handelt sich dabei um eine unilaterale Erklärung, so SPRING (Fn. 14), 78.

dau<sup>133</sup> sowie Turkmenistan<sup>134</sup> eine permanent neutrale Stellung ein. Schweden und Finnland, bisher als neutral betrachtet,<sup>135</sup> haben nach der Invasion der Ukraine den Wunsch geäußert, der Organisation des Nordatlantikpakts (NATO) beitreten zu wollen.<sup>136</sup>

Von den erwähnten permanent neutralen Staaten sind Irland, Österreich, Malta, Schweden und Finnland Mitglieder der EU. Dies hat zur Folge, dass sie zur Umsetzung restriktiver Massnahmen der EU verpflichtet sind.<sup>137</sup> Die Berücksichtigung ihrer neutralen Position gestaltet sich als schwierig, weil sie anderen Regeln und Verpflichtungen unterstehen, welche andere Staaten, die nicht Mitglied bündnisähnlicher Organisationen sind, nicht beachten müssen.

Es bleiben also der Staat Vatikanstadt, Laos, Costa Rica, Moldau und Turkmenistan. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten des Staates Vatikanstadt sind im vorliegenden Fall eher von geringer Bedeutung. Als die USA und die EU 2014 eigenständige Sanktionen gegen Russland beschlossen, hatten diese Länder (soweit ersichtlich) keine Sanktionen ergriffen. Die Lage ist 2022 leicht übersichtlicher. Laos hat bekannt gegeben, keine Sanktionen und Embargos erlassen zu wollen.<sup>138</sup> Costa Rica scheint auch keine eigenständigen Sanktionen beschlossen zu haben, hat aber Finanzsanktionen der USA umgesetzt.<sup>139</sup> Die Haltung Moldawiens ist aufgrund widersprüchlicher Berichterstattung schwierig zu ermitteln.<sup>140</sup> Turkmenistan

scheint seine Beziehungen mit Russland nicht mit Sanktionen belasten zu wollen.<sup>141</sup>

Aus der Praxis anderer permanent neutraler Staaten kann somit keine Staatenpraxis entnommen werden: Es herrscht kein Konsens, nach dem gar keine Sanktionen gegen Kriegsparteien beschlossen werden dürfen. Die erste Komponente, um ein völkergewohnheitsrechtliches Verbot des Sanktionserlasses durch permanente neutrale Staaten bejahen zu können, ist damit nicht gegeben. Ein Versuch, den Mangel an Staatenpraxis durch eine deutliche(re) *opinio iuris* zu «kompensieren», könnte über die etablierte Rechtsprechung und Lehre zum Völkergewohnheitsrecht hinausgehen.<sup>142</sup>

## 2. Keine konkrete *opinio iuris*

Wie wenn eine etablierte Staatenpraxis vorhanden wäre, muss eine *opinio iuris* bewiesen werden, also eine Rechtsüberzeugung derjenigen Staaten, die sich an der besagten Staatenpraxis (verbindlich) orientieren.<sup>143</sup> In den Worten des IGH müssen diese Staaten «fühlen», dass sie durch ihr Verhalten einer rechtlichen Verpflichtung nachkommen.<sup>144</sup>

Die Identifizierung dieser Rechtsüberzeugung kann zum Beispiel durch von Staaten publizierte amtliche Erklärungen, Stellungnahmen oder Berichte erfolgen.<sup>145</sup> Sie

<sup>133</sup> Art. 11 Abs. 1 der *Constituția Republicii Moldova* vom 29. Juli 1994: «*Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă*» (Die Republik Moldau verkündet ihre permanente Neutralität).

<sup>134</sup> Vgl. A/RES/50/80A (*Permanent neutrality of Turkmenistan*), N 1. Es handelt sich um die erste Anerkennung einer unilateralen Neutralitätserklärung durch die Vereinten Nationen, vgl. SPRING (Fn. 13), 81.

<sup>135</sup> Kritisch SPRING (Fn. 13), 83 ff.

<sup>136</sup> Dazu z.B. <https://www.bbc.com/news/world-europe-61397478>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>137</sup> Art. 24 Abs. 3 EUV; vgl. auch HANS-JOACHIM CREMER, Art. 24 EUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Aufl., München 2022, N 12.

<sup>138</sup> Vgl. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Future-of-Asia/The-Future-of-Asia-2022/Laos-president-Sanctions-embargoes-will-not-make-world-a-better-place>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>139</sup> Vgl. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/sugef-advierte-alsector-financiero-sobre/2HYZ4EOJZZEA3CDP7IANQM67QM/story/>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>140</sup> Ende April 2022 behauptete die NZZ, Moldau habe keine Sanktionen gegen Russland beschlossen, hingegen gab der Tages-Anzeiger weiter, Moldau habe sich entschlossen, die EU-Sanktionen gegen Moskau «demonstrativ mitzutragen», vgl. VOLKER PABST, Die Moldau bleibt im Visier Russlands, NZZ vom 26. April 2022, 6, sowie CATHRIN KAHLWEIT, In

Moldau stehen nur gerade 6000 Soldaten bereit, Tages-Anzeiger vom 30. April 2022, 7. Der staatliche russische Nachrichtenagentur TASS zufolge wäre Chişinău bereit, EU-Sanktionen zu übernehmen, vgl. <https://tass.com/world/1470947>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>141</sup> Vgl. <https://tass.com/politics/1463649>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>142</sup> Vgl. HANNA BOURGEOIS/JAN WOUTERS, Methods of Identification of International Custom: A New Role of *Opinio Juris*?, in: Riccardo Pisillo Mazzeschi/Pasquale De Sena (Hrsg.), Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law, Cham 2018, 69 ff., 74, sowie OMRI SENDER/MICHAEL WOOD, A Mystery No Longer: *Opinio Juris* and Other Theoretical Controversies Associated with Customary International Law, Israel Law Review 2017, 299 ff., 305 f. jeweils m.w.H.

<sup>143</sup> DÖRR, Völkergewohnheitsrecht (Fn. 117), N 14.

<sup>144</sup> IGH, North Sea Continental Shelf (Fn. 121), 44 N 77: «*The States concerned must therefore feel that they are conforming to what amounts to a legal obligation*» (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>145</sup> DÖRR, Völkergewohnheitsrecht (Fn. 117), N 17; die ILC schlägt folgende Veröffentlichungen vor: «*public statements made on behalf of States; official publications; government legal opinions; diplomatic correspondence; decisions of national courts; treaty provisions; and conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference*», vgl. ILC, Draft Conclusions (Fn. 120), Conclusion 10, Ziff. 2.

stellt aber eine schwierige Aufgabe dar.<sup>146</sup> Eine fundierte Analyse wäre erst möglich, wenn aufgrund amtlicher Dokumente (anstatt Medienmitteilungen oder indirekter Berichterstattung) die juristische Logik anderer permanent neutraler Staaten nachvollzogen werden könnte. Nach Recherchen des Autors sind solche Dokumente zurzeit nicht zugänglich.

Die Belege für eine *opinio iuris* können auch in den Jahresberichten der ILC gefunden werden.<sup>147</sup> Zurzeit hat sich das UNO-Expertengremium mit der Frage von Neutralität und Sanktionen noch nicht aktiv befasst.<sup>148</sup>

Das Verhalten von UNO-Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung von Resolutionen in der Generalversammlung kann auch zur Ermittlung einer *opinio iuris* beitragen, wie dies der IGH festgelegt hat.<sup>149</sup> Selbst wenn die Generalversammlung Resolutionen zur Neutralität<sup>150</sup> und zu Sanktionen bei einer Untätigkeit des Sicherheitsrates<sup>151</sup> beschlossen hat, können zurzeit keine genügenden Anhaltspunkte abgeleitet werden, dass sich im Zusammenhang mit diesen zwei Elementen eine *opinio iuris* entwickelt hat.

## C. Schweizerische Sanktionspraxis und -würdigung

Auch wenn in diesem Beitrag argumentiert wird, dass kein völkergewohnheitsrechtliches Verbot für neutrale Staaten besteht, Sanktionen gegen Kriegsführende zu erlassen, werden nachfolgend die Sanktionspraxis der Schweiz und ihre Würdigung angeschaut.

### 1. Quasiständige Praxis der Schweiz seit 1990

Für die Praxis der Schweiz vor 1990 kann auf die bestehende Literatur verwiesen werden.<sup>152</sup> 1990 stellte allerdings einen Wendepunkt in der Sanktionspraxis der Schweiz dar. In diesem Jahr ordnete der Bundesrat mit der Irak-Verordnung<sup>153</sup> erstmals ein Totalhandelsembargo an, um die Sanktionen des Sicherheitsrates<sup>154</sup> (autonom) durchzusetzen.<sup>155</sup> Nach dem UNO-Beitritt 2002<sup>156</sup> ist die Schweiz nun verpflichtet, die Sanktionen des Sicherheitsrates durchzusetzen.<sup>157</sup> Der Sicherheitsrat hat allerdings seit 2002 keine Sanktionen bezüglich eines Angriffskriegs zwischen zwei Staaten erlassen. 1998 übernahm die Schweiz die EU-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien,<sup>158</sup> und zwar zum ersten Mal ausserhalb des UNO-Sanktionssystems,<sup>159</sup> obwohl es weiterhin umstritten ist, ob ein Neutralitätsfall für diesen internen (sprich

<sup>146</sup> DÖRR, Völkergewohnheitsrecht (Fn. 117), N 17.

<sup>147</sup> DÖRR, Völkergewohnheitsrecht (Fn. 117), N 23.

<sup>148</sup> In der Beratungen zur WVK hat die ILC 1964 und 1966 erwähnt, dass die schweizerische Neutralität völkerrechtlich verankert sei, ohne Bezug auf die Sanktionen zu nehmen (die Schweiz hatte damals auch keine Wirtschaftssanktionen erlassen); vgl. Report of the International Law Commission covering the work of its sixteenth session, 11 May-24 July 1962 (A/5809), Yearbook of the International Law Commission 1962 II, 157 ff., 184, bzw. Reports of the International Law Commission on the second part of its seventeenth session and on its eighteenth session (A/6309/Rev.1), Yearbook of the International Law Commission 1966 II, 169 ff., 231.

<sup>149</sup> IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports 1996, 226 ff., 254 f., N 70: «[...] General Assembly resolutions [...] can [...] provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*. [...] it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an *opinio juris* exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule.»

<sup>150</sup> Die bereits erwähnte A/RES/50/80A zu Turkmenistan (Fn. 133), vgl. auch A/RES/75/28 (*The role and importance of a policy of neutrality in maintaining and strengthening international peace, security and sustainable development*).

<sup>151</sup> A/RES/377 (V) (*Uniting for peace*); vgl. aber auch in Zusammenhang mit der russischen Aggression 2022 A/RES/76/262 (*Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council*), die die Schweiz unterstützt hat.

<sup>152</sup> Wyss (Fn. 34), N 21 ff.

<sup>153</sup> Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak vom 7. August 1990 (SR 946.206, AS 1990 1316); CANDRIAN (Fn. 20), 539; CHRISTIAN LINSI, Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik, Basel 1994, 207.

<sup>154</sup> S/RES/661 (1990) (*Iraq-Kuwait*).

<sup>155</sup> Die Schweiz war zu diesem Zeitpunkt noch nicht UNO-Mitglied. Zur Einordnung dieser Entscheidung des Bundesrates vgl. DANIEL THÜRER, UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland, Archiv des Völkerrechts 1992, 63 ff. Vgl. auch Wyss (Fn. 34), N 85 ff.

<sup>156</sup> Vgl. *supra*, Fn. 21.

<sup>157</sup> Gestützt auf Art. 25, 41 und 103 UNCh; BGE 133 II 450, 457, E. 5 und 5.1; 144 I 241, 220, E. 3.1; CANDRIAN (Fn. 20), 546; MATTHIAS OESCH, Wirtschaftliche Embargomassnahmen und richterlicher Rechtsschutz in der Schweiz, ZSR 2005 I, 301 ff., 304; Wyss (Fn. 34), N 15 und 42; eingehend ANDREA CARONI, Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht, Diss. Zürich 2008, Zürich 2008, 114 ff.

<sup>158</sup> Verordnung über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien vom 1. Juli 1998 (aSR 946.207, AS 1998 1845).

<sup>159</sup> OESCH (Fn. 156), 304; Wyss (Fn. 34), N 41. Die EU-Sanktionen in Verordnung (EWG) Nr. 1432/92 des Rates vom 1. Juni 1992 zur Untersagung des Handels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Republiken Serbien und Montenegro, ABl. L 151 vom 3. Juni 1992, 4 ff., basieren aber selbst auf der Resolution S/RES/757 (1992) (*Bosnia and Herzegovina*), die keine Finanzsanktionen vorsieht.

nicht zwischenstaatlichen) Krieg in Jugoslawien eingetreten war.<sup>160</sup> 2014 hat sich die Schweiz bei der Invasion der Krim entschieden, keine Sanktionen gegen Russland zu erlassen; stattdessen hat der Bundesrat beschlossen, die Umgehung internationaler Sanktionen (vor allem der EU und der USA) zu vermeiden.<sup>161</sup> Die im Jahr 2022 ergriffenen Sanktionen sind in diesem Sinne das letzte Beispiel, beim welchem die Schweiz ohne vorgängige Genehmigung des Sicherheitsrats eigenständig Sanktionen erlässt.

## 2. Gefestigte Rechtsüberzeugung der Schweiz

Beim Erlass der Irak-Verordnung hat der Bundesrat die Kompatibilität mit dem Neutralitätsrecht bejaht,<sup>162</sup> obwohl die Behörden sich damals auf einem «unerprobten Rechtsfeld» bewegt hatten.<sup>163</sup> Die DV hat die Vereinbarkeit folgendermassen bewertet:<sup>164</sup>

«2. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Das Neutralitätsrecht auferlegt dem Neutralen in erster Linie nur *militärische* Rechtspflichten. Der Neutrale darf an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten nicht teilnehmen; er darf den Kriegsführenden keine Waffen und keine Munition liefern und ihnen keine finanzielle Unterstützung zur direkten Verwendung für die Kriegsführung gewähren. Im Übrigen kennt das Neutralitätsrecht aber keine *wirtschaftlichen* Neutralitätspflichten. Insbesondere trifft den Neutralen keinerlei Pflicht, die Wirtschaftsbeziehungen mit einer Konfliktpartei aufrechtzuerhalten. Während daher die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität zum vornherein nicht vereinbar werden kann, ist es grundsätzlich durchaus zulässig, dass ein neutraler Staat Wirtschaftsmass-

nahmen ergreift. Ob er dies tun will, ist in erster Linie Sache seiner Neutralitätspolitik; diese kann er nach freiem Ermessen gestalten. Der dauernd neutrale Staat muss dabei lediglich alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte, und darf nichts tun, was ihm im Falle eines Krieges die Einhaltung der Neutralitätspflichten verunmöglichen würde.»<sup>165</sup>

Bereits in seiner damaligen Botschaft zum UNO-Beitritt führte der Bundesrat aus,<sup>166</sup> dass das Neutralitätsrecht zwar jegliche Form der Teilnahme an den militärischen Sanktionen verbiete, aber dass «es durchaus möglich [sei], dass die Mitwirkung eines neutralen Staates bei der Durchführung von Wirtschaftssanktionen neutralitätsrechtlich keine besonderen Probleme aufwirft».<sup>167</sup>

Diese Auffassung wurde in späteren Berichten und Botschaften bekräftigt. Im Aussenpolitischen Bericht 1993 verwendete der Bundesrat ein Doppelnegativ («keine Unvereinbarkeit»):<sup>168</sup> Seiner Ansicht nach gelte das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nur für den Handel mit militärischen Gütern; hingegen kenne das Neutralitätsrecht «keine ausdrückliche Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität».<sup>169</sup> Die Doppelnegativformel wird in der Botschaft zum EmbG 2000 übernommen.<sup>170</sup> 2005 findet eine semantische Kehrtwende statt: Der Bundesrat spricht sich nun für eine Nichtanwendung anstatt einer Nichtunvereinbarkeit aus; dabei stützt sich der Bundesrat auf die herrschende Lehre, ohne diese aber aufzuführen.<sup>171</sup> Der Grundsatz der Nichtanwendbarkeit auf Wirtschaftssanktionen wird bei der Revision des EmbG 2019 übernommen.<sup>172</sup> Offen bleibt, ob eine neue Formu-

<sup>160</sup> MICHEL (Fn. 19), 205; gegen die Anwendung des Neutralitätsrechts in innerstaatlichen Konflikten vgl. ANTONOPOULOS (Fn. 14), 21 m.H.

<sup>161</sup> Verordnung über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (aSR 946.231.176.72, AS 2014 877).

<sup>162</sup> WYSS (Fn. 34), N 38.

<sup>163</sup> So RAUL LAUTENSCHÜTZ, Bundesrat verhängt Wirtschaftssanktionen gegen den Irak und Kuwait, NZZ vom 8. August 1990, 15.

<sup>164</sup> Direktion für Völkerrecht, Informationsnotiz «Beurteilung der vom Bundesrat getroffenen Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait aus der Sicht der schweizerischen Neutralität», 15. August 1990, BAR E2010A#1999/250#4541\*. Diese Aktennotiz ist auch in einem anderen, *verbatim* gleichen Dokument unter <https://dodis.ch/54497> verfügbar, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>165</sup> Direktion für Völkerrecht (Fn. 163), 1 f. (Hervorhebungen unterstrichen oder in fett im Original). Vgl. auch Votum Felber (BR), AB S 1990, 839.

<sup>166</sup> Hierauf weist CANDRIAN (Fn. 20), 539 Fn. 69, hin.

<sup>167</sup> Botschaft UNO-Beitritt (Fn. 21), BBl 1982 I 546.

<sup>168</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 231; für eine Zusammenfassung des Berichts vgl. WYSS (Fn. 34), N 40 f. MICHEL (Fn. 19), 202, geht davon aus, dass der Bundesrat sich mit diesem Bericht die damalige herrschende Lehrmeinung angeeignet hat.

<sup>169</sup> Neutralitätsbericht 1993 (Fn. 16), BBl 1994 I 232.

<sup>170</sup> Botschaft EmbG (Fn. 52), BBl 2001 1436.

<sup>171</sup> Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt. Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050) vom 2. Dezember 2005, BBl 2005 6997 ff., 7006.

<sup>172</sup> Botschaft zur Änderung des Embargogesetzes vom 13. Dezember 2019, BBl 2020 645 ff., 650: «das Neutralitätsrecht [stehe] dem Mittragen von Wirtschaftssanktionen grundsätzlich nicht im Weg.»

lierung im kommenden Neutralitätsbericht erscheinen wird.

Es zeichnet sich ab, dass die Schweiz in ihren rechtlichen Ausführungen eine stabile und klar definierte Linie verfolgt (trotz kleiner Formelwechsel). Die Kernbotschaft bleibt dieselbe: Die Schweiz hält es für möglich, Sanktionen gegen Kriegsparteien zu erlassen, auch wenn sie sich zur Neutralität bekennt.

#### D. Uneinige Lehre zur Vereinbarkeit

Als weiteres Indiz für die Feststellung einer *opinio iuris* sind akademische Veröffentlichungen.<sup>173</sup> Dieser Beitrag beansprucht nicht, einen umfassenden Überblick über die bisher publizierte schweizerische und internationale Literatur zu liefern.<sup>174</sup> Es ist allerdings aus der schweizerischen Literatur ersichtlich, dass ein Teil der (jüngeren) Lehre<sup>175</sup> dem Bundesrat folgt und davon ausgeht, dass das Neutralitätsrecht und das Gleichbehandlungsgebot nicht auf Wirtschaftssanktionen anwendbar seien. Gestützt wird diese Auffassung durch die bereits erwähnte (strikte) grammatische und systematische Auslegung von Art. 9 Haager Abkommen V und XIII, demzufolge das Gleichbehandlungsgebot nur in Bezug auf Kriegsmaterial gilt.<sup>176</sup> Laut einigen Autoren führt dies dazu, dass das Neutralitätsrecht auf die Nichtteilnahme an internationalen bewaffneten Konflikten reduziert wird.<sup>177</sup> Eine solche Auslegung könnte aber dazu führen, dass das Neutralitätsrecht ausgehöhlt würde.

Verschiedene Autoren kritisieren die Haltung des Bundesrats, kommen aber zum gleichen Ergebnis (sprich die Kompatibilität der Sanktionsübernahme mit dem Neutralitätsrecht).<sup>178</sup> Andere Autoren gehen von einer extensiven Auslegung des Gleichbehandlungsgebots aus und lehnen damit die Vereinbarkeit ab.<sup>179</sup> Eine solche Haltung

ist jedoch schwierig, wenn das Gleichbehandlungsgebot kaum konkretisiert ist, vor allem, wenn dieses, wie bereits erwähnt, bloss eine Erfindung der Friedenskonferenz von 1907 ist.<sup>180</sup> Des Weiteren geht eine solche Auslegung über den Wortlaut des formulierten Gleichbehandlungsgebots hinaus.

Kurz: Die berücksichtigte Literatur ist nicht einheitlich und es können verschiedenste Nuancen entnommen werden. Eine grundsätzliche Verneinung scheint jedoch ausgeschlossen. Dies kann aber darauf zurückzuführen sein, dass sich viele Autorinnen und Autoren teils widerspruchlos auf die Analyse des Bundesrats stützen.

#### E. Neutralitätsinitiative von Altbundesrat BLOCHER

Altbundesrat CHRISTOPH BLOCHER hat nach der Ankündigung des Bundesrates<sup>181</sup> bekannt gegeben, eine Volksinitiative für eine «umfassende Neutralität» lancieren zu wollen; der vorgeschlagene Text liegt seit Juli 2022 vor:<sup>182</sup>

«Art. 54a (vorgeschlagen<sup>183</sup>) Schweizerische Neutralität:

<sup>1</sup> Die Schweiz ist immerwährend bewaffnet neutral.

<sup>2</sup> Sie tritt keinem militärischen oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit für den Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz oder dessen Vorbereitungshandlungen.

<sup>3</sup> Sie beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft keine Sanktionen gegen kriegführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der UNO sowie Massnahmen zwecks Verhinderung der Umgehung von Massnahmen anderer Staaten.

<sup>4</sup> Sie nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Beseitigung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.»

Aus dem vorgeschlagenen Text ist der Wille zur festen verfassungsrechtlichen Verankerung der Neutralität leicht zu

<sup>173</sup> DÖRR, Völkergewohnheitsrecht (Fn. 118), N 22.

<sup>174</sup> Sie kann aufgrund der geopolitischen Ereignisse (Weltkriege, Gründung der UNO etc.) neue Ansätze annehmen.

<sup>175</sup> BSK BV-MERKER/CONRADIN, Art. 173 N 18; PATRICIA EGLI, Aktuelle Leitsätze zur Neutralität, Jusletter vom 21. August 2006, N 31; MICHEL (Fn. 19), 202; OFK-BIAGGINI, Art. 185 BV N 5; SPRING (Fn. 13), 167 (zumindest für die temporäre Neutralität); vgl. auch SAMUELE SCARPELLI, Wirtschaftssanktionen gegen private Personen, Diss. Bern 2012, Bern 2015, 150.

<sup>176</sup> SEGER, Neutrality (Fn. 12), 257.

<sup>177</sup> SPRING (Fn. 13), 68; ähnlich CANDRIAN (Fn. 20), 540; zur Auslegung des Bundesrates kritisch DOMINICÉ (Fn. 65), 413 ff.

<sup>178</sup> KÜNZLI (Fn. 58), 130 f.; SCHAUB (Fn. 85), 358 und 370.

<sup>179</sup> ULRIKE PIEPER, Neutralität von Staaten, Diss. Marburg 1996, Frankfurt am Main 1997, 7980; etwa SEGER, Neutrality (Fn. 12), 256 f. An dieser Stelle kann erwähnt werden, dass PAUL SEGER 1989–1991 diplomatischer Mitarbeiter bei der

DV war (also als die Informationsnotiz infolge des Irak-Krieges 1990 verfasst wurde); später war er 2003–2010 Direktor der DV; seit 2018 ist er Schweizer Botschafter in Berlin, vgl. <https://dodis.ch/P24102>, abgerufen am 27. September 2022.

<sup>180</sup> Vgl. *supra*, Abschnitt V.A.

<sup>181</sup> Vgl. *supra*, Fn. 1.

<sup>182</sup> MARIO STÄUBLE, Christoph Blochers Politmaschine, Tages-Anzeiger vom 27. Juli 2022, 3.

<sup>183</sup> Stand Ende September 2022 muss der Text noch der Bundeskanzlei zur formellen Überprüfung unterbreitet und im BBl veröffentlicht werden, vgl. Art. 69 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1).

erkennen. Abs. 1 legt den Grundsatz fest, dass die Schweiz sich zur immerwährenden bewaffneten Neutralität bekennt, ohne aber eine nähere Definition der Neutralität darzulegen. Abs. 2 und 3 führen Handlungen auf, die nach der Annahme einer solchen Initiative für die Schweiz (innerstaatlich) untersagt wären. Abs. 4 bietet Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Neutralitätspolitik an.

Mit Abs. 2 Satz 1 liegt auf der Hand, dass die Initianten einen Beitritt der Schweiz in die NATO verhindern möchten.<sup>184</sup> Offen ist, ob damit auch ein Beitritt zur EU mitgemeint ist.<sup>185</sup>

Mit dem grundsätzlichen Verbot, Sanktionen gegen kriegführende Staaten zu treffen (Abs. 3 Satz 1), wäre es der Schweiz (innerstaatlich) nicht mehr möglich, Wirtschaftssanktionen zu erlassen. Aus dem strikten Wortlaut («kriegführende Staaten») wären allerdings Sanktionen gegen *Personen* (z.B. Finanzsanktionen oder Reiseverbote) weiterhin möglich. Auch könnten Staaten, die keinen Krieg führen, aber dennoch das Völkerrecht missachten, Gegenstand schweizerischer Sanktionen werden. Die Initiative berücksichtigt die Mitgliedschaft der Schweiz in der UNO (Abs. 3 Satz 2) und räumt dafür eine Ausnahme zum allgemeinen Verbot ein.<sup>186</sup> Ebenfalls mit der Initiative vereinbar wären Sanktionen wie diejenigen, die der Bundesrat 2014 erlassen hat, denn sie bekämpfen nur die Umgehung anderer Sanktionen.<sup>187</sup>

Ohne sie direkt zu nennen, bekräftigt Abs. 4 die (verfassungsrechtliche) Bedeutung der Guten Dienste der Schweiz, die *de lege lata* in der BV nicht erwähnt sind.

Sollte diese Initiative mit dem dargestellten Text von Volk und Ständen angenommen werden, wäre es unerlässlich, das EmbG zu revidieren. Hinweise auf die OSZE und die «wichtigsten Handelspartner der Schweiz» in Art. 1 Abs. 1 EmbG müssten von der Bundesversammlung gestrichen werden. Unklar ist allerdings, ob und inwiefern eine Konkurrenz zwischen der allfällig angenommenen Initiative und der Befugnis des Bundesrats, Massnahmen zur Wahrung der Interessen des Landes nach Art. 184 Abs. 3 BV zu erlassen, besteht. Trotzdem ist klar, dass bei einer Annahme dieser Initiative ein Para-

digmenwechsel in der schweizerischen Sanktionspolitik stattfinden würde.

## VI. Schlussfolgerungen

Nach dieser Analyse kann Folgendes festgestellt werden:

Das in den Haager Abkommen V und XIII kodifizierte Neutralitätsrecht wird im Allgemeinen als veraltet, aber zugleich als geltendes Recht betrachtet. Die Schweiz bekennt sich weiterhin zum Kern des Neutralitätsrechts, das direkte Waffenlieferungen an Kriegsparteien ausschliesst. Es liefert nur bedingt Antworten auf aktuelle Fragen rund um die Kriegsführung.<sup>188</sup> Es bestehen (wesentliche) Lücken im Zusammenhang mit der permanenten Neutralität, auf welche sich die Schweiz weiterhin stützt, selbst wenn im Bezug zu deren Umsetzung (die Neutralitätspolitik) vom Bundesrat neue (ästhetische) Ansätze eingeräumt werden.

Die Frage der Vereinbarkeit der Sanktionen mit der Neutralität kann nicht *direkt* mit dem kodifizierten Neutralitätsrecht beantwortet werden. Aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung ergibt sich keine konkrete Regel zu den Wirtschaftssanktionen. Eine Lösung für dieses Spannungsfeld kann das Völkergewohnheitsrecht auch nicht liefern, da keine einheitliche Praxis anderer permanent neutraler Staaten vorhanden ist. Es kann daher argumentiert werden, dass die Schweiz, so lange kein explizites Verbot im analysierten Bereich entstanden ist, auf Kurs bleiben kann. Nur schwer voraussehbar ist, ob und ab welchem Schritt die internationale Gemeinschaft auf diese Interpretation der Neutralität negativ reagieren wird.<sup>189</sup>

An dieser Stelle soll erneut darauf hingewiesen werden, dass dieses Rechtsgebiet besonders stark von der Politik beeinflusst wird und dass sich eine Abgrenzung häufig als schwierig erweisen kann. Wie die Reaktion Russlands<sup>190</sup>

<sup>184</sup> STÄUBLE (Fn. 181), 3.

<sup>185</sup> Die EU sieht eine sog. Beistandsklausel in Art. 42 Abs. 7 EUV für EU-Mitgliedsstaaten vor, die nicht mit Art. V des Nordatlantikvertrags verglichen werden kann, insofern dass kein Ermessen für die Beistandsleistung besteht, vgl. HANS-JOACHIM CREMER, Art. 42 EUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München 2022, N 16.

<sup>186</sup> Wäre die Schweiz (innerstaatlich) nicht mehr in der Lage, Sanktionen des Sicherheitsrates umzusetzen, würde sie die Charta verletzen, vgl. *supra*, Fn. 125.

<sup>187</sup> Vgl. *supra*, Fn. 160.

<sup>188</sup> Zur Neutralität im Cyberraum vgl. z.B. ERIC TALBOT JENSEN, Sovereignty and Neutrality in Cyber Conflict, Fordham International Law Journal 2012, 815 ff.

<sup>189</sup> Es scheint unwahrscheinlich, dass ein Konsens in solch hochpolitischen Feldern entwickelt werden kann, vor allem, wenn der Multilateralismus sich in einer derartigen Krise befindet.

<sup>190</sup> Russland hat Anfang März 2022 die Schweiz auf eine Liste «feindlicher» Staaten (diejenigen, die Sanktionen gegen die russische Föderation ergriffen haben) gesetzt, vgl. ERIC ASCHWANDEN, Russlands unfreundlicher Umgang mit der Schweiz, NZZ vom 9. März 2022, 8. Spätestens als Russland ein Schutzmandat zugunsten der Ukraine abgelehnt hat, wurde deutlich, dass Russland die Schweiz nicht mehr als neutrales Land betrachtet, vgl. JONAS ROTH/DANIEL GERNY, Russland blockt das Schweizer Schutzmandat ab, NZZ vom 13. August 2022, 9, sowie die engl. Übersetzung des Sta-

zeigt, bleiben behauptete Verletzungen dieses teils unklaren Rechtsgebiets nicht ohne Konsequenzen. Ob die Übernahme der EU-Sanktionen jedoch richtig oder falsch ist und ob dies der Position der Schweiz in der Welt und in den Beziehungen zu ihren Nachbarn schadet oder sie gefördert wird, bleibt eine Frage der Politik.

---

tements des russischen Aussenministeriums, Briefing by Deputy Director of the Foreign Ministry Information and Press Department Ivan Nechayev, Moscow, August 11, 2022, [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1825841/#17](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1825841/#17), abgerufen am 27. September 2022.

---

Anzeige

Walter Boente | Balian de Viragh

# Familienrecht

**in a nutshell**  
**2. Auflage**

«Familienrecht in a nutshell» ermöglicht einen Einstieg in die gesetzliche Regelung des Familienrechts, inkl. der historischen und gesellschaftlichen Hintergründe und anhand illustrativer Beispiele. In der 2. Auflage wurde insbesondere die am 1. Juli 2022 in Kraft getretene «Ehe für alle» eingearbeitet.

2022, 314 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-03891-438-9  
CHF 54.–

Inklusive  
Ehe für alle

Walter Boente | Balian de Viragh

## Familienrecht

IN A NUTSHELL

2. Auflage



DIKE

[www.dike.ch/4389](http://www.dike.ch/4389)

DIKE