

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Völkerrecht DV
Kochergasse 10
3003 Bern

per E-Mail an:
dv.voelkerrecht@eda.admin.ch

23. Dezember 2025

Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» (24.092)

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) hat an ihrer Sitzung vom 26. August 2025 mit 14 zu 10 Stimmen entschieden, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» gemäss Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 2025 eine Vernehmlassung durchzuführen. Bei diesem direkten Gegenentwurf handelt es sich um eine neue Verfassungsbestimmung (Art. 54a) zur schweizerischen Neutralität.

Die Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» fordert die Einführung eines neuen Artikels 54a in der Bundesverfassung, in dem festgehalten werden soll, dass die Neutralität der Schweiz immerwährend und bewaffnet ist. Weiter darf die Schweiz gemäss der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis beitreten. 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. Weiter darf sich die Schweiz gemäss dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten beteiligen und keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten ergreifen. Vorbehalten bleiben Zwangsmassnahmen der UNO sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten. Und letztlich soll im Verfassungsartikel festgeschrieben werden, dass die Schweiz die Neutralität für ihre Rolle als Vermittlerin nutzt.

Dem gegenüber beschränkt sich der vorliegende Gegenentwurf zur genannten Volksinitiative darauf, in einer neuen Verfassungsbestimmung als Artikel 54a im ersten Absatz festzuhalten, dass die Schweiz neutral ist und dass ihre Neutralität eine immerwährende und bewaffnete ist. In Absatz 2 wird der Bund verpflichtet, die Neutralität zu nutzen, um die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, Konflikte zu verhindern oder zur Lösung von Konflikten beizutragen. Weiter soll er als Vermittler zur Verfügung stehen.

Aktuell wird die Neutralität der Schweiz in der Bundesverfassung bei der Kompetenzzuordnung der Bundesbehörden zwar erwähnt, aber nicht inhaltlich definiert.

Auch in verschiedenen Bundesgesetzen, in denen explizit oder implizit auf die Neutralität verwiesen wird, wird diese nicht inhaltlich definiert.

Der Inhalt der Neutralität ergibt sich heute insofern aus dem Völkerrecht, als dort allgemein für neutrale Staaten deren Rechte und Pflichten definiert werden. Ein Grossteil der in der Initiative geforderten Bestimmungen entsprechen denn auch bereits heute den entsprechenden Vorgaben des Völkerrechts und der heutigen Praxis. Diesbezüglich würde also die heute geltende völkerrechtliche Regelung neu zusätzlich in der Bundesverfassung verankert.

Die Initiative geht hingegen darüber hinaus und fordert die explizite Verankerung eines bestimmten Verständnisses der Neutralität in der Bundesverfassung. Damit würde die Neutralität als eigener Grundsatz der Aussenpolitik (Kapitel 2, Abschnitt 1 BV) mit einem eng festgelegten Verständnis in der Bundesverfassung verankert. Dies wiederum würde eine Abkehr implizieren vom bisherigen Verständnis der Neutralität als gezielt einsetzbarem Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik und zur Interessenwahrung. Die Neutralität würde also mit der Annahme der Initiative den ihr bisher beigemessenen und wiederholt bestätigten instrumentellen Charakter verlieren.

Überdies wäre eine sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit Partnern wie der EU und der Nato nur noch im Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs erlaubt. Eine verlässliche sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit gerade mit den genannten Partnern bedingt jedoch eine längerfristige vertrauensvolle Zusammenarbeit inklusive Vorbereitung entsprechender gemeinsamer Vorkehrungen für den Ernstfall. Eine Zusammenarbeit mit diesen Partnern erst unmittelbar bei einem direkten militärischen Angriff oder in der Vorbereitungsphase eines solchen zu suchen, dürfte wohl rein aus zeitlichen Gründen kaum mehr zielführend sein und von diesen möglicherweise abgelehnt werden.

Weiter dürfte die Schweiz – mit Ausnahme der UNO-Sanktionen, zu deren Übernahme die Schweiz als UNO-Mitglied bereits verpflichtet ist – keine Sanktionen von Handelspartnern wie der EU oder der OSZE gegen kriegführende Staaten übernehmen. Der diesbezügliche aktuelle Handlungsspielraum – Abwägung und Entscheidung im Einzelfall – würde stark eingeschränkt.

Die Schweiz würde damit ihren eigenen Handlungsspielraum und ihr Instrumentarium in der Aussen- und Sicherheitspolitik und in ihrer Interessenwahrung über die völkerrechtlichen Vorgaben hinaus einschränken und darüber hinaus riskieren, dass sie im Falle eines direkten militärischen Angriffs nicht auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Unterstützung von Partnern wie der EU und der NATO zählen kann.

Wir lehnen sowohl die Neutralitätsinitiative als auch den vorliegenden Gegenvorschlag ab.

Da die Rechte und Pflichten für neutrale Staaten bereits hinreichend im Völkerrecht umschrieben sind, erachten wir eine zusätzliche Verankerung in der Bundesverfassung als weder notwendig noch zweckmässig. Die Neutralität soll weiterhin in bewährtem Rahmen im Interesse der Schweiz als gezielt einsetzbares Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik eingesetzt werden können. Jede Regulierung der Neutralität auf Verfassungsstufe schränkt unser Land in unnötiger Weise in seiner Flexibilität zur Handhabung dieses bewährten Instrumentes ein. Die in der Initiative vorgeschlagene generelle Einschränkung beim Abschluss von Militär- und Verteidigungsbündnissen birgt derzeit nicht abschätzbare Risiken für die Sicherheit unseres Landes im Falle kriegerischer Ereignisse. Ebenso wird durch das weitgehende Verbot, nichtmilitärische Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten ergreifen zu können, der Handlungsspielraum unseres Landes unnötig eingeschränkt. Und letztlich kann der Bund auch ohne die im Gegenvorschlag vorgesehene Verpflichtung bereits heute die Neutralität nutzen, um die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, Konflikte zu verhindern oder zur Lösung von Konflikten beizutragen. Ebenso kann er bereits heute in bewährter Weise als Vermittler zur Verfügung stehen. Ohne entsprechend verankerte Verpflichtung ist der Bund auch hier freier in der Handhabung der Neutralität als wichtigem Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Sandra Kolly
Frau Landammann

sig.
Yves Derendinger
Staatsschreiber