

Sommersession 2025: Neutralitätsinitiative im Ständerat

Ja zur Friedensidee der Schweizer Neutralität

von Dr. iur. Marianne Wüthrich

Der Ständerat wird am 19. Juni 2025 Stellung beziehen zur Neutralitätsinitiative. Die Ratsmitglieder sind aufgerufen, der Stimmbevölkerung die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen. Dies wäre ein mutiger Schritt zur Besinnung darauf, was – über alle Parteigrenzen hinweg – die Neutralität nach Schweizer Verständnis ausmacht. Volk und Stände werden nächstes Jahr über die Initiative entscheiden.



DIE NEUTRALITÄTSINITIATIVE

Besinnung auf das schweizerische Neutralitätsverständnis

Haupteinwand des Bundesrates in seiner Botschaft zur Neutralitätsinitiative vom 27. November 2024: Diese wolle ein «starres» Neutralitätsverständnis in die Verfassung schreiben, sie fordere «eine Abkehr von der bewährten Flexibilität bei der Anwendung der Neutralität» und «schränke den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz ein».¹

Das ist richtig: Die Unterzeichner der Initiative beabsichtigen tatsächlich eine Abkehr von der derzeitigen Aussenpolitik des Bundesrates, denn diese entfernt sich immer weiter von der Neutralität schweizerischen Zuschnitts. Sie wollen, dass die Schweiz sich wieder auf das Neutralitätsverständnis ausrichtet, um das unsere Vorfahren über Jahrhunderte gerungen haben, das sie aufgebaut und gefestigt haben. Bis vor wenigen Jahrzehnten war es nicht nötig, die Neutralität als Grundsatz in die Bundesverfassung einzufügen, denn sie war selbstverständlicher Bestandteil des Schweizer Staatsverständnisses. Auch heute ist die Neutralität trotz ständiger Angriffe von innen und aussen in einem Grossteil der Schweizer Bevölkerung verankert.

Für die Glaubwürdigkeit der Schweizer Friedenspolitik ist die Neutralität unverzichtbar. Diese Glaubwürdigkeit hat der Bundesrat in den letzten Jahren weitgehend verspielt. Es genügt nicht, jedem Verstoß gegen die Neutralität – sogenannte «flexible» Anwendung – das Etikett «im Einklang mit der Neutralität» anzuhängen. Ob unsere Neutralität glaubwürdig ist oder nicht, wird im Ausland entschieden, und zwar nicht nur in der westlichen Welt.

Mit der Festschreibung als Grundsatz der Aussenpolitik in Art. 54a der Bundesverfassung will die Initiative die Neutralität dem kurzfristigen Denken von Politikern entziehen und einer verlässlichen Aussenpolitik den Rücken stärken.

Gegensteuer zum Paradigmenwechsel im Neutralitätsbericht von 1993

In seiner Botschaft behauptet der Bundesrat, die Neutralitätsinitiative beende «die seit 175 Jahren erfolgreiche Verfassungspraxis der flexiblen Handhabung der Neutralität» (S. 19). In Wirklichkeit wurde das Neutralitätsprinzip als Pfeiler des Schweizer Staatsverständnisses bis zum Ende des Kalten Krieges nie grundsätzlich in Frage gestellt. Der Bruch fand erst mit dem Neutralitätsbericht von 1993 statt. In diesem bemerkenswerten Bericht nahm der Bundesrat praktisch die ganze heutige radikale Abkehr vom neutralen Weg der Schweiz vorweg. So erklärte er die sicherheitspolitische Kooperation mit anderen Staaten oder die «Teilnahme an kollektiven Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft gegen einen Friedens- und Rechtsbrecher» als «mit (dem) Sinn und Geist der Neutralität vereinbar».² 1996 setzte der Bundesrat diesen Paradigmenwechsel erstmals in die Tat um mit dem Beitritt zur *Nato-Partnerschaft für den Frieden* (PfP) hinter dem Rücken des Stimmvolks.

Heute haben sich manche Politiker leider an dieses Umspurieren unserer Aussenpolitik gewöhnt, mit fatalen Folgen für die Identität der Schweiz und für unsere auf der ganzen Welt geschätzte Friedenspolitik. Die Neutralitätsinitiative will Gegensteuer geben und wieder einer Schweizer Neutralität, die diesen Namen verdient, den Weg bahnen.

Einbindung in die Nato widerspricht der Friedensidee der Schweizer Neutralität

Neutralitätsinitiative, BV Art. 54 a neu:

1. Die Schweiz ist neutral. Ihre Neutralität ist immerwährend und bewaffnet.
2. Die Schweiz tritt keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei. Vorbehalten ist eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs.

Mit einer engen Anbindung an politische oder militärische Machtblöcke kann die Schweiz weder sich selbst vor internationalen Konflikten schützen noch ihre selbstgewählte Verpflichtung wahrnehmen, zum Frieden und zur humanitären Hilfe überall auf der brennenden Welt beizutragen. Die Neutralitätsinitiative verbietet nicht, dass die Schweiz zum Zweck der Landesverteidigung zum Beispiel mit anderen europäischen Staaten in technischen Fragen im Austausch ist oder dass ihre Luftwaffe im Ausland übt, was sie bekanntlich schon lange tut. Hingegen stehen eine ganze Reihe neuerer Entscheide oder Vorstösse in Bundesbernen im Widerspruch zur Neutralität.

– F-35 Tarnkappenbomber: Es ist nicht neutralitätskonform, wenn die Schweiz für ihre Landesverteidigung Tarnkappenbomber einer Grossmacht kauft, die nur in Angriffskriegen brauchbar wären und mit denen unser Luftraum unter die militärische Kontrolle der USA gestellt würde.³

– Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen: Der Nationalrat hatte sich am 13.6.2024 mit 118 zu 69 Stimmen überdeutlich gegen die Teilnahme der Schweizer Armee an Nato-Bündnisfallübungen ausgesprochen.⁴ Es ist schwer nachvollziehbar, dass der Ständerat am 18.9.2024 diesen Vorstoss aus dem Nationalrat abgelehnt und entschieden hat, solche Übungen zuzulassen. Zur Neutralitätswidrigkeit der Nato-Art. 5-Übungen drucken wir die glasklare Stellungnahme von Ständerätin Heidi Z'graggen in der Ständeratsdebatte ab (siehe Kasten).

– Teilnahme an PESCO (*Permanent Structured Cooperation*): Der Bundesrat hat am 21.8.2024 der Teilnahme der Schweiz an zwei PESCO-Projekten der EU-Si-

cherheitspolitik zugestimmt. Insbesondere die Beteiligung an «Military Mobility» widerspricht klar dem Neutralitätsrecht. «Military Mobility» hat zum Ziel, «grenzüberschreitende Truppentransporte durch den Abbau administrativer Hürden zu vereinfachen», sprich fremde Truppen könnten die Schweiz durchqueren oder überfliegen. An PESCO nehmen übrigens auch die Nicht-EU-Staaten, aber Nato-Mitglieder USA, Kanada, Grossbritannien und Norwegen teil.⁵

– Militärbündnis mit der EU: Die Sicherheitskommission des Nationalrates hat am 13.5.2025 gegen eine starke Minderheit von 10 Stimmen (von insgesamt 26) den Bundesrat beauftragt, Verhandlungen mit der EU über ein Sicherheitsabkommen in die Wege zu leiten.⁶ Es versteht sich von selbst, dass ein solches Abkommen gegen die Neutralität der Schweiz verstossen würde.

Frieden als ethisches Fundament der Neutralität: Sanktionen verlängern Krieg und Leid

Neutralitätsinitiative, BV Art. 54 a neu:

3. Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten. Vorbehalten sind Verpflichtungen gegenüber der Organisation der Vereinten Nationen (Uno) sowie Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten.

«Wenn Krieg ist, bleibt der Neutrale unparteilich gegenüber den Kriegführenden. Das hat die Schweiz im Ersten wie im Zweiten Weltkrieg und auch während des Kalten Krieges versucht, nicht immer mit Erfolg, aber dennoch. Selbstverständlich haben wir alle unsere persönlichen Sympathien und Antipathien, aber staatspolitisch unterscheidet die neutrale Schweiz nicht zwischen «guten» und «schlechten» Staaten.» (Wolf Linder, emeritierter Professor für Politikwissenschaft)

Wirtschaftliche Sanktionen gegen Staaten und Einzelpersonen sind nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Neutralität und verstossen gegen die Menschenrechte.

Aus neutralitätspolitischer Sicht: Am Tag der Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland titelte die ausländische Presse unisono: «Die Schweiz hat ihre Neutralität aufgegeben.» Diese Einordnung durch die Staatenwelt schadet der Glaubwürdigkeit unseres Landes. Deshalb schlägt die Neutralitätsinitiative vor, in solchen Fällen «Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten» zu treffen. Damit bestätigt sie den neutralitätsverträglichen Mittelweg, den der Bundesrat in kluger Abwägung mehrmals gewählt hat, zum Beispiel 2014 gegenüber Russland. Es gibt keinen einsichtigen Grund dafür, dass der Bundesrat im Februar 2022 innert weniger Tage davon abgewichen ist und seither faktisch automatisch ein Sanktionspaket nach dem anderen aus Brüssel übernimmt. Druck und Unverständnis von aussen musste die neutrale Schweiz schon immer aushalten, zum Beispiel im und nach dem Zweiten Weltkrieg.

Aus menschenrechtlicher Sicht: «Sanktionen verlängern den Krieg. Sie führen zudem so gut wie nie zu einem Regime change. Mit Sanktionen werden die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zwischen dem Westen und dem ärmeren Rest der Welt nicht behoben, sondern verschärft. Die Schweiz verzichtet deshalb prinzipiell auf Sanktionen, ausser sie werden vom Uno-Sicherheitsrat verhängt.» (Aufruf von Linken und Grünen. Ja zur Neutralitätsinitiative! vom 7.11.2023)

«Vermitteln und Kompromisse zu suchen gehört zur DNA der Schweiz» (EDA 2021)

Neutralitätsinitiative, BV Art. 54 a neu:

4. Die Schweiz nutzt ihre immerwährende Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und steht als Vermittlerin zur Verfügung.

Es scheint, als sei die «DNA» der Schweiz bei manchen Politikern und Medienredaktoren in Vergessenheit geraten. Die Neutralitätsinitiative will die Schweizer Friedenspolitik wieder ins Zentrum rücken.

«Gute Dienste: Wenn der Dialog funktioniert, ist vieles möglich», ist auf der Homepage des EDA zu lesen. «In der Schweiz werden politische Lösungen meist im Dialog aller Beteiligten entwickelt. Auch die Schweizer Diplomatie baut auf dieses Prinzip und versucht zum Beispiel im Rahmen ihrer Guten Dienste, den Dialog zu ermöglichen. Mit Genf verfügt die Schweiz über eine Plattform für politische Gespräche. [...] Vermitteln und Kompromisse zu suchen gehört zur DNA der Schweiz. In unserem Land – und in unserer aussenpolitischen Zusammenarbeit.»⁷

Heute, wo unsere Aussenpolitik häufig vom Weg der Unparteilichkeit abweicht, sind unsere Guten Dienste bei etlichen Ländern nicht mehr gefragt. Finden Sie es nicht auch peinlich, wenn statt der Schweiz Länder wie die Türkei oder die Golfstaaten zu Friedensverhandlungen einladen? Sogar für Gespräche zwischen dem Iran und den USA, deren Schutzmachtmandat die Schweiz seit Jahrzehnten innehat, werden wir nicht mehr beigezogen. Selbst das IKRK, der Inbegriff einer neutralen Organisation, die fest mit der Schweiz verbunden ist, erhält in den letzten Jahren aus Bern nicht mehr die Unterstützung, die es verdient und auf die es für seine unverzichtbare humanitäre Hilfe angewiesen ist.

Die Schweiz muss sich ihren guten Ruf als Ort des Friedens wieder zurückholen. •

¹ Botschaft vom 27. November 2024 zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», S. 2; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2024/3136.pdf>
² Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. S. 208 und 222
³ siehe Pierre-Alain Fridez, «Der Entscheid für den F-35. Ein gewaltiger Fehler oder ein staatspolitischer Skandal?», zitiert in: «Der neutrale Kleinstaat als «Schmiermittel» in der geopolitischen Maschine.» in: Zeit-Fragen Nr. 3 vom 4.2.2025
⁴ 24.3012 Motion SiK-N. «Fokussierung auf die verfassungsmässigen Aufgaben der Armee. Keine Teilnahme an Nato-Bündnisfallübungen»
⁵ siehe «Sich auf den Wert der Neutralität zurückbesinnen». In: Zeit-Fragen Nr. 21 vom 15.10.2024
⁶ 25.3529 Motion SiK-N. «Verhandlungsmandat für ein Abkommen mit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung» vom 13.5.2025.
⁷ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2021/06/gute-dienste.html>

Kein verwässerter Gegenvorschlag zur Neutralitätsinitiative!

Volk und Stände sollen zur klaren Frage abstimmen können: Wollen wir ja sagen zur Neutralität der Schweiz und diese in der Bundesverfassung verankern, so wie die Neutralitätsinitiative es vorschlägt? Oder wollen wir mit einem Nein dem Bundesrat und dem Parlament Tür und Tor öffnen für immer krassere Verstösse gegen die Neutralität und eine immer engere Einbindung in Kriegsbündnisse? Die Mehrheit der Bevölkerung ist in der Schweizer Neutralität verwurzelt und wird ihre Antwort zu geben wissen.

Inakzeptabel wäre ein Gegenvorschlag des Parlaments, der die Neutralität scheinbar ähnlich in die Verfassung setzen will, in Wirklichkeit aber Zweck und Gehalt der Initiative so verwässern würde, dass Bundesbernen mit seinem neutralitätswidrigen Kurs weitermachen könnte wie bisher.

Einen solchen Gegenvorschlag hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerates APK-S am 27.5.2025 nur knapp, mit 7 zu 6 Stimmen, abgelehnt. In der Ständeratsdebatte am 19. Juni wird er vermutlich wieder auf den Tisch kommen.

«Die Teilnahme der Schweiz an Nato-Verteidigungsübungen in Friedenszeiten ist dazu geeignet, die Schweiz als Teil der Nato wahrzunehmen»

Ständerätin Heidi Z'graggen (Die Mitte, Uri) am 18.9.2024 im Ständerat (Auszug)

«Artikel 5 des Nordatlantikvertrages ist das Kernelement des Prinzips der kollektiven Verteidigung und somit der gesamten Nato-Allianz. Das Auslösen von Artikel 5 wird «Bündnisfall» genannt. Das heisst, wenn ein Mitgliedsstaat angegriffen wird, wird das als Angriff auf alle Nato-Mitglieder gewertet. Das Bündnis verteidigt sich dann gemeinsam, also kollektiv. Artikel 58 Absatz 2 der Bundesverfassung hält fest, dass die Armee zur Erhaltung des Friedens beiträgt, das Land und seine Bevölkerung schützt sowie zivile Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit unterstützt. Die Armee schützt das Land und seine Bevölkerung in der Schweiz und aus der Schweiz heraus und nicht an der Nato-Aussengrenze. Sie soll sich auf ihre verfassungsmässigen Aufgaben fokussieren und nicht an Verteidigungsübungen an den Aussengrenzen eines Verteidigungsbündnisses teilnehmen können.

Eine Teilnahme an Artikel-5-Übungen der Nato ist neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch äusserst bedenklich [...]. Dazu sagt der Bundesrat in seinem Bericht «Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik» in Erfüllung des Postulates 22.3385: «Der dauernd neutrale Staat darf in Friedenssituationen keine Tatsachen schaffen, die ihm die Einhaltung der Pflichten aus dem Neutralitäts-

recht im Kriegsfall verunmöglichen. Aktivitäten zu Friedenszeiten wirken in diesem Sinne vor, für den Fall eines international bewaffneten Konflikts.»

Die Teilnahme der Schweiz an Nato-Verteidigungsübungen in Friedenszeiten ist dazu geeignet, die Schweiz als Teil der Nato wahrzunehmen, was sie im Neutralitätsfall jeglicher Glaubwürdigkeit beraubt und sie zur faktischen Kriegspartei machen könnte. Wolf Linder sagt in der «Neuen Zürcher Zeitung»: «Es ist kurzfristig, die Neutralität kleinzureden. In einer zunehmend multipolaren Welt steigen die Krisenrisiken, wenn sich alle Länder einem der grossen Machtblöcke anschliessen.»

Ich stimme meinem Doktorvater zu. Auch ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die vom Bundesrat angestrebte schrittweise Annäherung an die Nato wie eine gezielte Salamatik wirkt, die die Option einer vollständigen Integration offenhält, ohne dies offen auszusprechen. Ich sehe nicht, wie die militärische Zusammenarbeit mit der Nato intensiviert werden kann und gleichzeitig neutralitätsrechtliche Pflichten garantiert werden sollen.»