



**24.092 s «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)»,  
Volksinitiative**

**Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Ständerates**

---

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 23. September 2025

---

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 titelerwähnten Volksinitiative 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.

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Laurent Wehrli

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Anliegen der Volksinitiative
- 3 Geltendes Recht
- 4 Botschaft des Bundesrates
- 5 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats
- 6 Arbeiten und Erwägungen der Kommission
- 7 Direkter Gegenentwurf



## 1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» wurde am 11. April 2024 in der Form eines ausformulierten Entwurfs eingereicht. Sie fordert die Schaffung eines neuen Artikels 54a zur schweizerischen Neutralität in der Bundesverfassung. Der Bundesrat empfiehlt die Initiative in seiner Botschaft vom 27. November 2024 ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung. Mit Beschluss vom 19. Juni 2025 hat der Ständerat entschieden, der Volksinitiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Bei diesem direkten Gegenentwurf handelt es sich um eine neue Verfassungsbestimmung (Art. 54a) zur schweizerischen Neutralität. Weiter empfiehlt der Ständerat in seiner Abstimmungsempfehlung die Annahme des direkten Gegenentwurfs und die Ablehnung der Volksinitiative. Da der direkte Gegenentwurf im Ständerat von einer Minderheit der vorberatenden Kommission eingebracht wurde, war er bisher nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens.

Als vorberatende Kommission des Zweitrates hat sich die APK-N an ihren Sitzungen vom 30. Juni und 1. Juli sowie vom 25./26. August 2025 mit der Neutralitätsinitiative befasst. Im Rahmen der Debatte zum direkten Gegenentwurf des Ständerates hat sich die Kommission auch mit der Frage der Vernehmlassung auseinandergesetzt. Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe a. des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) schreibt vor, dass bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen ein Vernehmlassungsverfahren stattfindet. Um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen hat die APK-N – in ihrer Rolle als vorberatende Kommission des Zweitrates – mit 14 zu 10 Stimmen entschieden, zum direkten Gegenentwurf gemäss Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 2025 eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Kommission will dadurch dem Risiko vorbeugen, dass National- und Ständerat bereits in der ersten Lesung übereinstimmende Beschlüsse zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative fällen und somit ohne vorgängige Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens und in Missachtung der Vorschriften des VIG eine Verfassungsänderung beschliessen. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens wird die APK-N, in Kenntnis der Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmer, die Vorberatung der Volksinitiative abschliessen und definitiv über ihre Anträge zuhanden des Nationalrates Beschluss fassen.

## 2 Anliegen der Volksinitiative

### 2.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

Art. 54a<sup>2</sup> Schweizerische Neutralität

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

<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> Die endgültige Nummerierung dieses Artikels wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt; dabei stimmt diese die Nummerierung ab auf die anderen geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung.



<sup>3</sup> 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.

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

## 2.2 Ziel der Initiative

Ziel der Initiative ist gemäss Initiativkomitee, die schweizerische Neutralität zu wahren, sodass die Schweiz von allen Ländern dieser Welt als standhaft und verlässlich neutrales Land respektiert werde und als Vermittlerin zur Verfügung steht. Zur Erreichung dieses Ziels will die Initiative durch die Aufnahme einer neuen Verfassungsbestimmung – Artikel 54a E-BV – ein bestimmtes Verständnis und damit eine bestimmte Ausgestaltung der Schweizer Neutralität in der Bundesverfassung verankern. Die Schweizer Neutralität soll immerwährend und ausnahmslos gelten. Sie soll bewaffnet sein mit einer Armee, die Land und Leute im Angriffsfall erfolgreich verteidigen kann. Sie soll sich gemäss Ansicht der Initiantinnen und Initianten weiter durch die Distanzierung von militärischen und politischen Bündnissen sowie den Verzicht von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen auszeichnen. Durch eine feste Verankerung dieses Verständnisses der Schweizer Neutralität soll gemäss Initiativkomitee der Erhalt der Schweizer Neutralität im Sinne einer «uneingeschränkten» Neutralität gewährleistet werden, die als Staatsmaxime absolut gilt. Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass die Schweiz durch die Verankerung eines solchen Verständnisses besser vor Angriffen geschützt sein wird. Ausserdem stelle ein solches Neutralitätsverständnis für die multilaterale Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik sowie der Schweizer Friedenspolitik, inklusive der Guten Dienste, einen Mehrwert dar.<sup>3</sup>

## 2.3 Inhalt der Initiative

Der neue Artikel 54a E-BV hat folgende Eckwerte:

- Auf Verfassungsebene soll festgehalten werden, dass die Neutralität der Schweiz immerwährend und bewaffnet ist;
- Die Schweiz darf 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;
- Überdies darf die Schweiz sich 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;
- Weiter soll festgeschrieben werden, dass die Schweiz die Neutralität für ihre Rolle als Vermittlerin nutzen soll.

---

<sup>3</sup> Siehe Argumentarium Neutralitätsinitiative, abrufbar unter: [www.neutralitaet-ja.ch](http://www.neutralitaet-ja.ch) > Argumentarium.



### 3 Geltendes Recht

#### 3.1 Schweizer Recht

Die geltende Bundesverfassung hält die Neutralität bei der Kompetenzordnung der Bundesbehörden fest und sieht vor, dass Bundesrat und Bundesversammlung «Massnahmen zur Wahrung [...] der Neutralität der Schweiz» ergreifen (Art. 173 Abs. 1 und 185 Abs. 1 BV).<sup>4</sup> Die Bundesverfassung äussert sich aber nicht weiter zur Frage, was die Neutralität der Schweiz ist. Auch Bundesgesetze verweisen explizit oder implizit auf die Neutralität, ohne sie jedoch inhaltlich zu definieren.<sup>5</sup>

#### 3.2 Völkerrecht

Das Völkerrecht regelt erstens den Status der dauernden Neutralität der Schweiz. 1815 anerkannten die europäischen Grossmächte auf der Pariser Friedenskonferenz, welche auf den Wiener Kongress folgte, die immerwährende Neutralität der Schweiz zum ersten Mal völkerrechtlich an. Der Status der Schweiz als dauernd neutraler Staat ist seither Teil des Völkergewohnheitsrechts und wurde zuletzt 2002 anlässlich des Beitritts der Schweiz zur UNO von der Staatengemeinschaft anerkannt. Zweitens regelt das Völkerrecht die Neutralität auch inhaltlich, indem es definiert, welche Rechte und Pflichten ein neutraler Staat hat. Die Gesamtheit dieser Rechte und Pflichten werden als Neutralitätsrecht bezeichnet. Das Neutralitätsrecht entwickelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts als Völkergewohnheitsrecht und wurde 1907 in zwei Haager Abkommen, denen die Schweiz 1910 beigetreten ist, erstmals kodifiziert.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben hat sich das Neutralitätsrecht und damit dessen Anwendungspraxis unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten weiterentwickelt.

Das Neutralitätsrecht regelt zwischen dem Neutralen und den Konfliktparteien folgende Rechte und Pflichten:

##### Rechte:

- Das Recht des Neutralen auf Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums.
- Das Recht auf Selbstverteidigung, auch mit militärischen Mitteln.
- Das Recht auf freien Wirtschaftsverkehr, solange dieser nicht militärischen Zwecken dient.

##### Pflichten:

- Das Verbot, sein Territorium zur Verfügung zu stellen. Dies umfasst die Sicherstellung der Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums innerhalb der Grenzen des Zumutbaren.
- Das Verbot der militärischen Unterstützung im bewaffneten Konflikt.
- Das Verbot der Lieferung von kriegsrelevanten Gütern aus staatseigenen Beständen. Sofern der private Export von kriegsrelevanten Gütern beschränkt wird, besteht ein Gleichbehandlungsgebot.

---

<sup>4</sup> SR 101

<sup>5</sup> Siehe z. B. Art. 1 des Bundesgesetzes vom 27. Sept. 2013 über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (SR 935.41; explizit); Art. 83 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110; explizit); Art. 22a des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dez. 1996 (SR 514.51; implizit); Art. 66 und 66a des Militärgesetzes vom 3. Febr. 1995 (SR 510.10; implizit).

<sup>6</sup> Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (V. Haager Abkommen; SR 0.515.21), und Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs (XIII. Haager Abkommen; SR 0.515.22).



- Als Vorwirkung das Verbot, in Friedenssituationen als Neutraler Tatsachen zu schaffen, welche die Einhaltung der Pflichten im Kriegsfall verunmöglichen. Insbesondere darf ein Neutraler aufgrund dieser Vorwirkung keinem Militärbündnis mit Beistandspflichten beitreten und keine Stationierung von fremden Streitkräften zulassen.

## 4 Botschaft des Bundesrates

### 4.1 Erwägungen

Der Bundesrat führt in seiner Botschaft vom 27. November 2024 aus, dass ein Teil der Bestimmungen der Initiative zwar der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis entspricht, die Initiative insgesamt jedoch zu einer klaren Kursänderung der Schweizer Neutralität führen würde. Mit der Initiative würde sowohl die bisherige Regelungsform der Neutralität (keine inhaltliche Definition in der Verfassung) sowie deren aktuelle Handhabung in der Praxis (insbesondere in der Sanktionspolitik und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit) geändert.

In folgenden Bereichen entsprechen die Bestimmungen der Initiative den Vorgaben des Völkerrechts und der heutigen Praxis. In all diesen Bereichen würde die Initiative nach Einschätzung des Bundesrats somit keinen Mehrwert bedeuten:

- Die Initiative fordert, dass die Neutralität in die Verfassung aufgenommen wird. Das ist bereits heute der Fall. Die Artikel 173 und 185 BV verpflichten die Bundesversammlung und den Bundesrat, Massnahmen zur Wahrung der Neutralität zu treffen. Bereits heute würde deshalb die Aufgabe der Neutralität eine Verfassungsrevision und somit eine Volksabstimmung erfordern.
- Die Initiative fordert, dass die Neutralität als «immerwährend und bewaffnet» in der Verfassung definiert werden soll. Beides entspricht bereits heute dem Neutralitätsverständnis und ist völkerrechtlich verbrieft und anerkannt. Wer neutral ist, muss die eigene Neutralität auch verteidigen können. Dies wurde vom Bundesrat in all seinen Berichten zur Neutralitätspraxis immer wieder bestätigt.
- Die Initiative fordert, die Schweiz dürfe keinem Militär- und Verteidigungsbündnis beitreten. Auch dies ist bereits heute der Fall. Gemäss dem Völkerrecht darf die Schweiz als neutrales Land keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis wie z. B. der NATO beitreten. Ein Beitritt der Schweiz – und damit einhergehend die Aufgabe der Neutralität – müsste gemäss Artikel 140 Absatz 1 BV bereits obligatorisch dem Volk vorgelegt werden.
- Die Initiative fordert, die Schweiz dürfe sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen anderer Staaten beteiligen. Auch dies ist bereits heute völkerrechtlich verboten. Die Schweiz darf eine Kriegspartei nicht militärisch begünstigen.
- Die Initiative fordert, die Schweiz solle die Neutralität für die Verhinderung und Lösung von Konflikten nutzen. Der Bundesrat nutzt die Neutralität bereits heute dafür. Die aktuellen Krisen zeigen zudem exemplarisch, dass die Neutralität keine unverzichtbare Voraussetzung für die Guten Dienste ist. Die Neutralität kann aber im Falle der Schweiz zur Glaubwürdigkeit der Guten Dienste beitragen.



In den folgenden Bereichen würde die Initiative zu einer klaren Kursänderung führen:

- Neu würde die Neutralität in der Verfassung als eigener Grundsatz der Aussenpolitik (Kapitel 2, Abschnitt 1 BV) mit einem eng festgelegten Verständnis verankert. Die Schweiz hat die Neutralität jedoch immer als Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik verstanden und zur Interessenswahrung angewendet – nicht als eigenes Verfassungsziel und nicht als Selbstzweck. Seit Gründung des Bundesstaates 1848 wird die Schweizer Neutralität in der Bundesverfassung erwähnt, aber inhaltlich nicht definiert. Bereits zu Zeiten der Staatsgründung wurden von der Legislative und Exekutive Wert daraufgelegt, die Neutralität als Instrument und nicht als Selbstzweck zu verstehen. Bei jeder Total- und Teilrevision der Bundesverfassung – einschliesslich jener von 1999 – wurde davon abgesehen, die Neutralität als Grundsatz oder in einer bestimmten Ausprägung in der Bundesverfassung zu verankern, d. h. inhaltlich zu definieren. Inhaltliche Vorgaben zur Neutralität ergeben sich somit aus dem Völkerrecht. Der instrumentelle Charakter der Neutralität wurde durch den Bundesrat immer wieder bestätigt, insbesondere im Neutralitätsbericht von 1993<sup>7</sup> sowie zuletzt im Neutralitätsbericht von 2022.<sup>8</sup>
- Internationale Kooperation im Rahmen des Neutralitätsrechts ist für die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz – gerade auch mit Blick auf die verschlechterte Sicherheitslage in Europa und der rasanten Technologieentwicklung – unverzichtbar. Neu wäre die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit Partnern (wie der EU und der NATO) nur noch für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs zulässig. Sollte sich die Vorbereitung eines militärischen Angriffs konkret abzeichnen, dürfte es für Bemühungen zur Zusammenarbeit mit relevanten Bündnissen bereits zu spät sein, da eine solche Zusammenarbeit Zeit und Vorbereitung voraussetzt. Es ist zudem fraglich, ob solche Bündnisse und Partnerstaaten unter diesen Umständen überhaupt bereit wären, die Schweiz zu unterstützen.
- Neu dürfte die Schweiz keine Sanktionen der OSZE, EU und weiterer wichtiger Handelspartner gegen kriegsführende Staaten mehr übernehmen mit Ausnahme jener der UNO, zu deren Übernahme die Schweiz als UNO-Mitgliedstaat ohnehin bereits verpflichtet ist. Die grundsätzliche Vereinbarkeit von Sanktionen mit der Neutralität hat der Bundesrat immer wieder festgestellt. Zu beachten ist, dass ausserhalb von UNO-Sanktionen das Embargogesetz den Bundesrat nicht zur Übernahme von Sanktionen verpflichtet («Kann-Vorschrift»), d. h. die Übernahme von Sanktionen ist gemäss gegenwärtiger Praxis stets eine Einzelfallentscheidung.

## 4.2 Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative

Die Annahme der Initiative führt zu einer klaren Kursänderung der Schweizer Neutralität:

### Neutralität verliert instrumentellen Charakter

Die explizite inhaltliche Verankerung eines bestimmten Verständnisses der Neutralität in der BV bedeutet eine Abkehr von der bisherigen Praxis. Die Neutralität war nie starr und ein Selbstzweck, sondern sie hat sich seit ihren Anfängen aus dem zeitgenössischen Kontext ergeben und nach den jeweiligen internationalen Realitäten und Schweizer Interessen im Rahmen des Neutralitätsrechts

---

<sup>7</sup> Bericht des Bundesrates vom 29. Nov. 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Anhang: Bericht zur Neutralität.

<sup>8</sup> Bericht des Bundesrates vom 26. Okt. 2022 in Erfüllung des Postulates 22.3385.



ausgerichtet. Mit der neuen Verankerung der Neutralität als Grundsatz der Aussenpolitik reduziert sich der Handlungsspielraum für die Nutzung der Neutralität, da sie nicht mehr als reines Instrument zur Erreichung von aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Zielen eingesetzt werden könnte. Dieser Handlungsspielraum – im Rahmen des neutralitätsrechtlich Zulässigen – ist bisher bei der Anwendung der Neutralität von grosser Bedeutung, um die Landesinteressen mit dem Instrument der Neutralität bestmöglich zu wahren. Diese Interessen sind in Artikel 2 der Bundesverfassung verankert. Mit einem starren Neutralitätsverständnis könnte die Neutralität bei aussenpolitischen Herausforderungen nur schwerfällig an neue Umstände angepasst werden. Gerade in sicherheits- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ist ein rasches Reagieren jedoch von grosser Bedeutung. Damit würde die seit 175 Jahren erfolgreiche Verfassungspraxis der gezielten Handhabung der Neutralität unter Berücksichtigung des internationalen Umfelds und völkerrechtlicher Entwicklungen beendet.

#### Einschränkungen in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit

Die Annahme der Initiative würde einen sicherheitspolitischen Kurswechsel bedeuten. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit, von der die Schweiz technisch und materiell profitiert, würde stark eingeschränkt. Dies hätte die Schwächung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz zur Folge. Gemäss Initiativtext könnte sich die Schweiz etwa kaum Nato-Kooperationsprojekten anschliessen, die Fachpersonal zu Abläufen und hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten im Falle von Cyberangriffen ausbilden. Nato-Formate sind führend für den Austausch und die Ausbildungen im Zusammenhang mit solchen Bedrohungen. Viele Kooperationsprojekte mit Verteidigungsbündnissen betreffen zivil und militärisch relevante Bereiche.

Auch würde sich mittel- bis langfristig die Frage stellen, ob die unter diesen Umständen verbleibenden militärischen Fähigkeiten noch ausreichend gegeben sind, um die bewaffnete Neutralität durchsetzen zu können. Insofern besteht hier ein Zielkonflikt innerhalb des Initiativtextes: Forderung der bewaffneten Neutralität und gleichzeitig sicherheitspolitische Einschränkungen, die die Verteidigungsfähigkeit schwächen. Des Weiteren könnte die Einschränkung auch die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis der Schweiz schwächen, da die internationale Rüstungszusammenarbeit stärker eingeschränkt würde. Die Verlässlichkeit der Schweiz als Lieferantin von Rüstungsgütern und -komponenten könnte im Ausland noch deutlicher in Frage gestellt werden, was die auf Ausfuhren angewiesene Schweizer Rüstungsindustrie weiter schwächen würde. Dies hätte negative Folgen für die Versorgungssicherheit der Armee und damit auch für die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz.

#### Einschränkungen in der Sanktionspolitik

Sanktionen sind heute ein wichtiges Instrument der Staaten, um auf Völkerrechtsverletzungen zu reagieren. Im Zuge zunehmender Spannungen zwischen Grossmächten und der damit verbundenen Blockierung des UNO-Sicherheitsrates haben Sanktionen ausserhalb des UNO-Sicherheitsrates zugenommen. Ein Mittragen von international breit abgestützten Sanktionen – insbesondere im Falle eines Angriffskriegs auf ein anderes Land – dient einerseits der Aufrechterhaltung einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung und andererseits auch der Akzeptanz der neutralen Schweizer Haltung durch die anderen Länder. Dies liegt im Interesse der Schweiz, deren Mitwirkung für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung im Zweckartikel der BV verankert ist. Die Aussenpolitik orientiert sich demzufolge an der konsequenten Einhaltung des Völkerrechts. Mit dem Verbot, Sanktionen ausserhalb des Sanktionsregimes der UNO zu übernehmen, würden die Erfüllung dieses Auftrags und der Handlungsspielraum der Schweiz eingeschränkt. Dies könnte dazu führen, dass die Schweiz ihre eigenen kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Interessen nicht optimal wahren könnte. Ausserdem droht die Reputation der Schweiz als glaubwürdige Verfechterin einer internationalen Ordnung, die sich stets für die Einhaltung und Durchsetzung des Völkerrechts



einsetzt, beeinträchtigt zu werden. Würde die Schweiz als einziges Land Westeuropas Sanktionen der EU gegen kriegführende Staaten nicht mittragen, könnte dies neben Reputationsschäden mit aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Konsequenzen einhergehen.

Negative politische und wirtschaftliche Auswirkungen und Reaktionen dürften auch im Zusammenhang mit Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von Sanktionen bestehen. Die Initiative sieht vor, dass Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von Sanktionen anderer Staaten weiterhin möglich sein sollen, was bedeuten kann, dass die Schweiz solche Sanktionen übernimmt. Gerade das Beispiel des Sanktionsregimes der EU gegenüber Russland zeigt jedoch, dass moderne Sanktionsregime umfassend und komplex sind. Die Identifizierung von Massnahmen, um eine Umgehung von komplexen Sanktionsregimen zu verhindern sowie die Überwachung der Einhaltung, wäre eine sehr schwierige Aufgabe für die Schweiz. Um Sanktionsumgehungen effektiv zu verhindern, müssten die entsprechenden Massnahmen ihrerseits umfassend sein. Wären die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen nicht ausreichend, drohten Umgehungsgeschäfte über die Schweiz. Ein solches Vorgehen würde bei den wichtigsten Handelspartnern auf Unverständnis stossen. Angesichts dieser Notwendigkeit für komplexe Umgehungsverhinderungs-Massnahmen scheint es unwahrscheinlich, dass ein sanktionierter Staat seinerseits noch eine Unterscheidung trifft, ob die Schweiz das Sanktionsregime übernommen hat oder ein eigenes Umgehungsverhinderungsregime pflegt.

#### Einschränkung der Friedenspolitik (Gute Dienste)

Auch das übergeordnete Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik zu Frieden und Stabilität jenseits der Grenzen beizutragen und damit eine aktive Friedenspolitik zu verfolgen, wäre von der Initiative betroffen. Oftmals beinhaltet die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit auch friedensunterstützende Massnahmen und Einsätze. Durch die Annahme der Initiative würde folglich auch die friedensfördernde Zusammenarbeit stark eingeschränkt, wenn nicht sogar verunmöglicht, was einer Abkehr von der bisherigen aktiven friedenspolitischen Praxis bedeuten würde.

### **4.3 Haltung des Bundesrates**

Insgesamt bringt die Initiative gewichtige Abweichungen in den oben dargestellten Bereichen mit sich, welche negative Auswirkungen auf die Sicherheits-, Wirtschafts- und Aussenpolitik der Schweiz respektive auf die Wahrung der Schweizer Interessen haben. Nachteilig ist insbesondere die starre Verankerung eines bestimmten Neutralitätsverständnisses in der Bundesverfassung. Gerade im heutigen volatilen internationalen Umfeld und Zeiten des Krieges in Europa braucht es für die Wahrung der Schweizer Landesinteressen einen Spielraum bei der Handhabung der Neutralität im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Vorgaben. Dieser soll prinzipienbasiert sein und sich nicht aus Partikulargeboten und -verboten ergeben. Dies stellt die seit 175 Jahren bewährte verfassungsrechtliche Regelung und Verfassungspraxis sicher. Der Bundesrat ist deshalb vom verfassungsrechtlichen Wert der Neutralität für die Schweiz, wie sie bereits heute in der Verfassung verankert ist, überzeugt. Er ist weiter überzeugt, dass die Neutralität ihren grössten Wert als Instrument zur Wahrung der aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz hat. Diesen instrumentellen Charakter gilt es zu bewahren. Er ist klar der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen entweder keinen Mehrwert bringen, weil sie geltendes Völkerrecht wiedergeben und dort, wo sie zu einer Kursänderung führen, diese nicht im Interesse der Schweiz ist. Der Bundesrat spricht sich für die Weiterführung der bewährten 175-jährigen Neutralitätspraxis aus. Deswegen lehnt er die Initiative ohne Gegenentwurf oder Gegenvorschlag ab.



## **5 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats**

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) hat die Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» als vorberatende Kommission des Erstrates an ihren Sitzungen vom 20./21. Januar, 17. Februar, 14./15. April sowie 26. Mai 2025 behandelt. Im Rahmen dieser Beratungen wurde ein Antrag auf einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative mit 7 zu 6 Stimmen abgelehnt. Der von der Kommissionsmehrheit abgelehnte Antrag wurde anschliessend als Minderheitsantrag dem Ständerat unterbreitet. Er beinhaltete, wie der ausformulierte Entwurf der Volksinitiative, einen neuen Verfassungsartikel 54a zur schweizerischen Neutralität, allerdings mit vom Vorschlag der Neutralitätsinitiative abweichendem Inhalt. Da die Kommissionsmehrheit einen direkten Gegenentwurf ablehnte, wurde vor der Behandlung des Geschäfts im Ständerat durch die APK-S kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Der Ständerat befasste sich am 19. Juni 2025 mit der Neutralitätsinitiative und folgte in seinen Beschlüssen den Anträgen der Minderheit der APK-S, welche einen direkten Gegenentwurf beantragte. Mit 27 zu 15 Stimmen bei 1 Enthaltung beschloss der Ständerat, auf den direkten Gegenentwurf einzutreten und nahm diesen in der Gesamtabstimmung mit 33 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung an. Betreffend die Abstimmungsempfehlung entschied der Ständerat mit 35 zu 8 Stimmen die Annahme des direkten Gegenentwurfs und die Ablehnung der Volksinitiative zu empfehlen.

## **6 Arbeiten und Erwägungen der Kommission**

### **6.1 Arbeiten der APK-N**

Die APK-N befasste sich am 30. Juni 2025 ein erstes Mal mit der Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» und führte eine ausführliche Aussprache über das Anliegen der Initiative sowie die Frage eines direkten Gegenvorschlags. Am 26. August 2025 führte sie ihre Arbeiten fort und entschied mit 14 zu 10 Stimmen, zum direkten Gegenentwurf gemäss Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 2025 eine Vernehmlassung durchzuführen. Die APK-N wird ihre Vorberatung der Volksinitiative nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zu Ende führen und zu diesem Zeitpunkt definitiv über ihre Anträge zuhanden des Nationalrates Beschluss fassen.

### **6.2 Erwägungen der APK-N**

Das Vernehmlassungsgesetz schreibt vor, dass bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen ein Vernehmlassungsverfahren stattfindet. In Kenntnis dieser gesetzlichen Vorschrift und angesichts des schwer vorherzusehenden Ausgangs der nationalrätlichen Behandlung des direkten Gegenentwurfs hat die APK-N entschieden, den direkten Gegenentwurf des Ständerates noch vor der Behandlung der Neutralitätsinitiative im Nationalrat in die Vernehmlassung zu schicken. Durch die Lancierung der Vernehmlassung zum jetzigen Zeitpunkt will die Kommission dem Risiko vorbeugen, dass National- und Ständerat bereits in der ersten Lesung übereinstimmende Beschlüsse zum direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative fällen und somit in Missachtung der Vorschriften des Vernehmlassungsgesetzes eine Verfassungsänderung beschliessen, welche nie Gegenstand einer Vernehmlassung bildete. Weiter soll die rechtzeitige Vernehmlassung der APK-N erlauben, in Kenntnis der Rückmeldungen sämtlicher Vernehmlassungsteilnehmer einen möglichst breit abgestützten und umfassend informierten Beschluss über die definitiven Anträge der Kommission an den Nationalrat zu fällen.



## 7 Direkter Gegenentwurf

### 7.1 Wortlaut des Gegenentwurfs

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### Art. 54a Schweizerische Neutralität

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

<sup>2</sup> Der Bund nutzt die Neutralität, um die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, Konflikte zu verhindern oder zur Lösung von Konflikten beizutragen. Er steht als Vermittler zur Verfügung.

### 7.2 Erläuterungen zur Bestimmung

Der direkte Gegenentwurf umfasst zwei Absätze. Absatz 1 entspricht dem Wortlaut von Absatz 1 des Initiativtextes. Mit dem ersten Teilsatz «*Die Schweiz ist neutral*» wird die Neutralität der Schweiz explizit in der BV als Grundsatz der Beziehungen zum Ausland (Kapitel 2, Abschnitt 1 BV) und damit als Grundsatz der Aussenpolitik verankert. Mit dem zweiten Teilsatz wird die Neutralität explizit als «*immerwährend und bewaffnet*» in der BV verankert. Absatz 2 ist an Absatz 4 des Initiativtextes angelehnt mit gewissen Änderungen. Anders als in Absatz 1, wo die Neutralität als Grundsatz und Ziel der Aussenpolitik verankert wird, wird mit Absatz 2 der instrumentelle Charakter der Neutralität betont.

Zusammenfassend lassen sich die Voten der Befürworterinnen und Befürworter des direkten Gegenentwurfs im Rahmen der parlamentarischen Debatte wie folgt gruppieren:

- Ein Teil der Befürworterinnen und Befürworter des direkten Gegenentwurfs betonte, dass die Neutralität insbesondere aufgrund ihres wichtigen Stellenwerts in der Schweizer Bevölkerung Verfassungsrang hat und deswegen zusätzlich zur bisherigen Erwähnung in den Kompetenzartikeln von Artikel 173 und 185 in der BV zu verankern ist. Dies wurde vereinzelt damit begründet, dass die Erwähnung in den Kompetenzartikeln zu wenig konkret sei. Insbesondere stehe bis anhin nicht in der Verfassung, dass die Neutralität genutzt wird, um die Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz zu garantieren.
- Vereinzelt wurde die Meinung vertreten, dass durch die zusätzliche Verankerung in der BV mehr Klarheit geschaffen wird, dass für die Aufgabe der Neutralität einer Verfassungsänderung notwendig ist.
- Mehrfach betont wurde, dass mit dem Gegenentwurf die heutige Neutralitätspraxis in der BV kodifiziert bzw. nachgeführt wird. Es wurde diesbezüglich die Meinung vertreten, dass mit dem Gegenentwurf sowohl gegen innen wie auch gegenüber anderen Staaten mehr Klarheit geschaffen würde, was die Kernelemente der Neutralität sind, bei gleichzeitiger Bewahrung des nötigen flexiblen Handlungsspielraums. So wurde etwa betont, dass mit dem Gegenentwurf die Neutralität klar als Instrument der Aussenpolitik und nicht als Selbstzweck in der Verfassung verankert würde. Mit Blick auf die Nachführung der heutigen Neutralitätspraxis wurde hingegen vereinzelt von den Befürworterinnen und Befürworter in Frage gestellt, ob diese auch in den kommenden Jahren noch geeignet sein wird, die Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz zu gewährleisten. Absatz 2 wurde daher auch



als einschränkend und der Flexibilität abträglich verstanden. Ebenso wurde Absatz 2 von einer Minderheit des Ständerates dahingehend kritisiert, dass der Beitrag zur Verhinderung und Lösung von Konflikten als Zweck der Neutralität verankert werden soll.

- Ein Teil der Befürworterinnen und Befürworter betonte hingegen, dass die Neutralität keine flexible Handhabe brauche, sondern definiert sein muss mit klaren Leitlinien. Der Gegenentwurf verankere engere Leitplanken für die Handhabe der Neutralität durch den Bundesrat in der BV und sei damit eine Präzisierung der Neutralität. Er begrenze insbesondere Parlament und den Bundesrat bezüglich einer politischen Haltung und stelle im Vergleich zur Initiative ein Mittelweg dar.
- Mehrere Befürworterinnen und Befürworter unterstrichen, dass der Schweizer Bevölkerung mit dem Gegenentwurf eine Alternative zur Initiative geboten wird, welche dem Bedürfnis nach einer Auseinandersetzung mit der Thematik Rechnung trägt. Gleichzeitig werde damit eine Fassung der Neutralität festgehalten, die der aktuellen Praxis entspricht.
- Ein Teil der Befürworterinnen und Befürworter sieht im Gegenentwurf schliesslich auch ein Zeichen des Parlaments, dass es dem Initiativanliegen Rechnung trägt.