

Was auf dem Spiel steht

Ein Argumentarium zur
Abstimmung vom 27.9.2026
zur unsolidarischen
«Neutralitätsinitiative»

Nein zur unsolidarischen «Neutralitätsinitiative»!

Ende September 2026 wird über die Volksinitiative zur «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» entschieden. Neben deren Forderung, die «immerwährende» Neutralität in der Verfassung zu verankern, ist die eigentliche Stossrichtung des Begehrens das Verbot jeglicher Sanktionen durch die Schweiz (ausser jener der UNO) bei schweren Menschen- und Völkerrechtsverletzungen.

Mit dieser neuen Verfassungsbestimmung würde es dem Bundesrat nicht nur untersagt, sich den EU-Sanktionen gegen den totalen Angriffskrieg Russlands gegen die europäische Ukraine anzuschliessen, er müsste auch alle bisherigen Beschränkungen gegen den Finanz- und Rohstoffhandelsplatz Schweiz aufheben und würde somit Russlands Kriegswirtschaft gegen die Ukraine mit am Laufen halten.

Doch das ist längst nicht alles. Bei Annahme der Initiative müsste die Schweiz sämtliche

menschenrechtlich motivierten Sanktionen aufheben, die im Zusammenhang mit den Bürgerkriegen in der Demokratischen Republik Kongo, auf Haiti, in Libyen, dem Sudan oder dem Südsudan stehen. Denn alle diese Sanktionen, die die Schweiz von der EU übernommen hat, würden hinfällig. Sie waren wegen eines Vetos der USA, Russlands oder Chinas im Sicherheitsrat nicht zustande gekommen, weshalb die EU sie autonom erliess.

Dieser Argumentenkatalog des Schweizerischen Friedensrates untersucht vor allem die für die Schweizer Aussenpolitik verheerenden Auswirkungen der «Neutralitätsinitiative», die im Übrigen alles andere als neutral ist, weil sie Geschäfte mit Kriegsverbrechern ungestört erlauben will und sich damit auf deren Seite stellt.

Peter Weishaupt



Gartenhofstr. 7, 8004 Zürich
Tel. +41 (0)44 242 93 21
info@friedensrat.ch

www.friedensrat.ch
PC-Konto 80-35870-1
IBAN CH64 0900 0000 8003 5870 1

Impressum

SCHWEIZERISCHER FRIEDENS RAT

Zürich, Juni 2026.

Redaktion/Layout: Peter Weishaupt.

Beiträge von Peter Hug, Simon Gaus Caprez,

Stella Jegher, SCL-Schweiz

Korrektorat: Liliane Studer.

Druck: ropress Druck, Zürich. Auflage: 2000 Ex.



10 Argumente für ein NEIN zur «Neutralitätsinitiative», denn sie

- **spielt autokratischen Regime in die Hände.** Wenn die Schweiz keine Sanktionen mittragen kann, wird sie noch mehr zur Finanz- und Handels-Drehscheibe für sanktionierte Regime und damit zur Profiteurin von internationalen Konflikten.
- **tritt das Völkerrecht mit Füßen.** Politische Neutralität bei Völkerrechts- und insbesondere Menschenrechtsverletzungen gibt es nicht. Wenn die Schweiz bei Krieg und Unrecht wegschaut, macht sie sich zur Komplizin von völkerrechtsverletzenden Staaten und verspielt ihre Glaubwürdigkeit als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen.
- **schwächt die Sicherheit der Schweiz.** Die Schweiz ist keine Insel und kann sich ohne Hilfe Dritter militärisch nicht verteidigen. Wenn sie zum Schutz des Landes keinerlei militärische Zusammenarbeit mehr eingehen darf, schwächt das ihre tatsächliche Verteidigungsfähigkeit.
- **erhöht die Abhängigkeit der Schweiz von regionalen Militärbündnissen wie der Nato.** Die fehlende Zusammenarbeit bei gleichzeitig klarem Unterstützungsbedarf im Kriegsfall liefert die Schweiz Bündnissen wie der Nato aus. Da sie keine Gegenleistungen bietet, muss sie für ihren Schutz übernehmen, was die Nato ihr anbietet.
- **untergräbt den Aufbau kollektiver Sicherheit.** Sanktionen dienen der kollektiven Sicherheit, indem sie Staaten zur Einhaltung des Völkerrechts bewegen sollen. Wenn sich die Schweiz nicht daran beteiligt, verweigert sie sich dem Aufbau internationaler Sicherheitsmechanismen, von denen sie selber profitiert.
- **propagiert ein seltsames Neutralitätsverständnis.** Ein Neutralitätskonzept, das internationale Sanktionen verbietet, macht die Schweiz zur Komplizin von Autokraten und führt die Neutralitätsidee ad absurdum.
- **führt zu planloser Aufrüstung ohne Nutzen,** da sie die teure Illusion nährt, die Schweiz könne sich selbst verteidigen.
- **isoliert die Schweiz international.** Die fehlende Zusammenarbeit mit Europa und die Umgehung von Sanktionen machen die Schweiz zum unsolidarischen Problemstaat, auf den kein Verlass ist. Sie würde auf dem internationalen Parkett isoliert.
- **spaltet die Bevölkerung.** Mit dem Narrativ «Wir gegen die Anderen» verstärkt die «Neutralitätsinitiative» identitätspolitische und nationalistische Positionen. Sicherheit können wir jedoch nur gemeinsam erreichen.
- **ist verlogen.** Sie gibt nur vor, Frieden zu fördern, stärkt aber eine Weltsicht, in der das Recht des Stärkeren gilt. Frieden und Sicherheit erfordern ein Bekenntnis zu und den Einsatz zugunsten einer gerechten und völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung.

Warum der Bundesrat die Neutralitätsinitiative dezidiert ablehnt

In seiner Botschaft vom 27. November 2024 ans Parlament erläutert der Bundesrat, warum er die eidgenössische Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenorschlag zur Ablehnung empfiehlt. Obwohl ein Teil der Bestimmungen des Initiativtexts der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis entspräche, würde die Initiative insgesamt zu einer klaren Kursänderung der Schweizer Neutralität führen.

1. Verlust der politischen Flexibilität

Das stärkste und am häufigsten wiederkehrende Argument des Bundesrates ist die Flexibilität. Nach heutiger Rechtslage sei die Neutralität zwar in der Bundesverfassung erwähnt, ihr konkreter Inhalt werde jedoch nicht abschliessend definiert. Dadurch konnte sich die schweizerische Neutralität während der vergangenen knapp 150 Jahre immer wieder an neue geopolitische Entwicklungen anpassen. Der Bundesrat verweist dabei auf zahlreiche historische Beispiele: die unterschiedliche Neutralitätspraxis im Ersten und Zweiten Weltkrieg, der Kalte Krieg, der Beitritt zur UNO, der Kosovo-Krieg, der Irakkrieg, die Sanktionen gegen Iran, die Krim-Annexion 2014 und der Angriff Russlands auf die Ukraine 2022.

Seine Schlussfolgerung lautet: Gerade weil sich die internationale Sicherheitsordnung ständig verändert, muss auch die Neutralität innerhalb des Völkerrechts anpassungsfähig bleiben. Die Initiative würde dagegen ein bestimmtes Neutralitätsverständnis in der Verfassung festschreiben. Jede spätere Anpassung wäre nur

noch durch eine Verfassungsänderung möglich. Der Bundesrat sieht darin eine erhebliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit.

2. Neutralität ist kein Selbstzweck

Ob die Neutralität ein Selbstzweck ist oder nicht, ist wohl der wichtigste grundsätzliche Unterschied zwischen Bundesrat und Initiativkomitee. Der Bundesrat beschreibt die Neutralität ausdrücklich als Instrument der Sicherheits-, Aussen- und Friedenspolitik. Sie soll dazu dienen, die Unabhängigkeit zu schützen, die Sicherheit zu gewährleisten, den Wohlstand zu sichern und die internationale Ordnung zu fördern.

Die Initiative hingegen erhebt die Neutralität faktisch zu einem eigenen Verfassungsprinzip. Der Bundesrat kritisiert diesen Perspektivenwechsel. Er argumentiert sinngemäss: Bisher dient die Neutralität den Interessen der Schweiz. Neu müssten sich die Interessen der Schweiz unter Umständen der Neutralität unterordnen. Das ist ein fundamentaler Unterschied im Staatsverständnis.

3. Sanktionen im Zentrum

Juristisch und politisch dreht sich die eigentliche Kontroverse weniger um Militärbündnisse als um Sanktionen. Die Initiative verlangt: Die Schweiz soll grundsätzlich keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten übernehmen (ausser UNO-Sanktionen). Der Bundesrat sieht darin mehrere Probleme:

a) Verlust eines wichtigen aussenpolitischen Instruments. Heute kann die Schweiz im Einzelfall entscheiden, ob sie Sanktionen der

EU übernimmt oder nicht. Diese Möglichkeit wäre praktisch beseitigt. Der Bundesrat betont mehrfach, dass gerade diese Einzelfallabwägung zentral ist.

b) Solidarität mit Partnerstaaten. Der Bundesrat argumentiert, dass die Schweiz wirtschaftlich und sicherheitspolitisch eng mit Europa verflochten ist. Wenn sämtliche EU-Sanktionen künftig ausgeschlossen wären, könnte dies politische Spannungen, wirtschaftliche Nachteile, Vertrauensverluste nach sich ziehen. Hier denkt der Bundesrat insbesondere an die Russland-Sanktionen.

c) Schutz des Völkerrechts. Heute gilt für den Bundesrat: Wenn ein Staat das Gewaltverbot der UNO verletzt, kann die Schweiz Sanktionen mittragen, um das Völkerrecht zu stärken. Die Initiative würde diese Möglichkeit weitgehend ausschliessen. Dadurch würde die Schweiz weniger zur internationalen Rechtsordnung beitragen können.

4. Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt betrifft die Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Die Initiative verbietet zwar keinen Nato-Beitritt (dieser wäre nach heutiger Neutralitätspraxis ohnehin problematisch), sie schränkt aber nach Auffassung des Bundesrates bereits die Zusammenarbeit mit der Nato deutlich ein. Genannt werden beispielsweise Cyberabwehr, Ausbildung, gemeinsame Übungen, sicherheitspolitischer Informationsaustausch. Der Bundesrat argumentiert: Moderne Sicherheit entsteht nicht mehr ausschliesslich durch eine eigene Armee. Gerade Cyberangriffe, hybride Bedrohungen, Terrorismus können nur gemeinsam mit Partnern bekämpft werden. Eine zu enge Auslegung der Neutralität würde die Verteidigungsfähigkeit eher schwächen als stärken.

5. Viele Forderungen sind bereits erfüllt

Ein interessanter Teil der Botschaft besteht darin, dass der Bundesrat den Initianten in vielen

Punkten zustimmt. Er hält ausdrücklich fest, dass Folgendes bereits heute gilt: die bewaffnete Neutralität, keine Beteiligung an Kriegen, kein Nato-Beitritt mit Beistandspflicht, die Vermittlerrolle und die Guten Dienste der Schweiz, die Umsetzung von UNO-Sanktionen. Der Bundesrat sagt damit: Die Initiative gibt vor, überwiegend ein Problem zu lösen, das gar nicht besteht. Die eigentlichen Änderungen würden nur wenige Punkte betreffen, diese hätten allerdings erhebliche Folgen.

6. Gute Dienste hängen nicht allein von der Neutralität ab

Die InitiantInnen argumentieren, eine strengere Neutralität verbessere die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vermittlerin. Der Bundesrat widerspricht dem teilweise. Er schreibt, für erfolgreiche Vermittlung heute seien Vertrauen, diplomatische Kompetenz, politisches Gewicht, Diskretion und Erfahrung ebenso wichtig. Neutralität könne hilfreich sein, sei aber keineswegs die einzige Voraussetzung. Der Bundesrat relativiert damit eines der Hauptargumente der Initiative.

7. Internationale Entwicklungen lassen sich nicht vorhersehen

Der Bundesrat verweist immer wieder darauf, dass sich internationale Entwicklungen nicht voraussehen lassen. Das gelte seit 1848 für die beiden Weltkriege, die Gründung der UNO, die europäische Integration, die Cyberkriege und hybriden Konflikte u.a. Niemand könne wissen, welche sicherheitspolitischen Herausforderungen in 20 oder 50 Jahren bestehen würden. Deshalb sei es problematisch, heute eine sehr konkrete Neutralitätsdefinition dauerhaft in die Verfassung aufzunehmen.

Aus der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)».

Der Bundesrat zur Praxis schweizerischer Sanktionen

Seit dem UNO-Beitritt 2002 ist die Schweiz zur Übernahme von UNO-Sanktionen verpflichtet. Wegen eines vorliegenden Waffenembargos durch den UNO-Sicherheitsrat gegen den Irak kam das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nicht zur Anwendung, jedoch beschloss der Bundesrat insbesondere aus neutralitätspolitischen Gründen Zurückhaltung bei der Bewilligung von Exporten an die USA und Grossbritannien und führte ein erweitertes Bewilligungsverfahren ein. Ab 2006 erliess der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegen den Iran wegen dessen Nuklearprogramm und damit einhergehender Verletzungen völkerrechtlicher Pflichten, welche die Schweiz als UNO-Mitglied übernahm.

Hingegen entschied der Bundesrat 2011, nachdem die EU und andere Staaten zusätzliche Sanktionen ergriffen hatten, die neu eingeführten EU-Sanktionen nur teilweise zu übernehmen, da zu diesem Zeitpunkt ein internationaler bewaffneter Konflikt und damit ein

Neutralitätsfall nicht ausgeschlossen werden konnte. Teil der Beurteilung waren die Ansprüche an die Glaubwürdigkeit, die sich aus dem Schutzmandat der Schweiz zur Interessenvertretung zwischen den USA und dem Iran ergaben.

In ähnlicher Weise berücksichtigte die Schweiz bei der Anwendung der Neutralität im Kontext der militärischen Intervention Russlands in der Ostukraine und der Annexion der Krim 2014 die eigene besondere Rolle als Vorsitz der OSZE bei der Vermittlung im Hinblick auf eine friedliche Lösung. So entschied der Bundesrat, EU-Sanktionen betreffend die Nicht-Anerkennung der Annexion der Krim vollumfänglich zu übernehmen, während in allen anderen Bereichen Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung der Sanktionen getroffen wurden.

Bei internen bewaffneten Konflikten mit internationaler Dimension ging der Bundesrat auf ähnliche Weise vor. Als der UNO-Sicher-



Keine völlige Übernahme der Krim-Sanktionen der EU durch die Schweiz

«So entschied der Bundesrat, EU-Sanktionen betreffend die Nicht-Anerkennung der Annexion der Krim vollumfänglich zu übernehmen, während in allen anderen Bereichen Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung der Sanktionen getroffen wurden.»

heitsrat mit Resolution 1973 im Jahr 2011 zu Libyen die Staaten autorisierte, Massnahmen insbesondere in Form von Luftoperationen zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung gegen das gewaltsame Vorgehen des Gaddafi-Regimes anlässlich des Arabischen Frühlings zu schützen, bewilligte der Bundesrat Transitgesuche zur Umsetzung der Resolution. Als im Syrien-Konflikt ab 2011 die EU-Sanktionen in Reaktion auf die schweren Menschenrechtsverletzungen des Assad-Regimes ergriff, übernahm die Schweiz diese vollständig.

Als ab 2014 die USA und weitere Staaten Luftangriffe gegen die Terrororganisation Islamischer Staat in Syrien durchführten, lehnten die Schweizer Behörden hingegen in Abwesenheit einschlägiger UNO-Sicherheitsratsresolutionen aus Neutralitätspolitischen Gründen Transitgesuche der USA und ihrer Partnerstaaten ab, die direkt in das Konfliktgebiet in Syrien führten. Im Rahmen des internen bewaffneten Konflikts zwischen der Regierung und den Huthi-Rebellen im Jemen seit 2014 wird von einer internationalen Dimension ausgegangen, da eine Koalition von Staaten unter Führung von Saudi-Arabien auf Seiten der Regierung interveniert, während angenommen wird, dass der Iran – ohne militärisch zu intervenieren – die Huthi-Rebellen unterstützt. Der Bundesrat beschloss zur Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität, Kriegsmaterial an die Staaten der Jemen-Koalition dann nicht zu exportieren, wenn Grund zur Annahme bestand, dass das Material im Konflikt eingesetzt würde.

Zu Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine 2022 gelang es

wegen des Widerstands von Russland als ständigem Mitglied mit Veto-Recht nicht, eine Resolution im UNO-Sicherheitsrat zu erlassen. Daher entschied der Bundesrat, entsprechend seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen und bisherigen Praxis, die schweren Verletzungen des Völkerrechts durch Russland scharf zu verurteilen und die von der EU ergriffenen Sanktionen zu übernehmen. Die im Vergleich zu 2014 hohe Intensität der Völkerrechtsverletzungen sowie die nicht mehr vorhandene Verhandlungsbereitschaft Russlands bewogen den Bundesrat zu dieser Entscheidung.

Neutrales «Gleichbehandlungsgebot» gegenüber der Ukraine ...

«Bei der Übernahme von Sanktionen muss die Schweiz Einschränkungen des Exports oder des Transits von kriegsrelevanten Gütern für eine Kriegspartei aus Neutralitätsrechtlichen Gründen auch auf die andere Partei anwenden (Gleichbehandlungsgebot). Solche Einschränkungen gegenüber der Ukraine traf der Bundesrat beispielsweise bei besonderen militärischen Gütern oder doppelt verwendbaren Gütern, wenn diese für einen militärischen Endempfänger oder Endverwendungszweck bestimmt sind, um zu verhindern, dass Material mit einem militärischen Zweck die Ukraine als Kriegspartei begünstigt.»

Für Kriegsmaterialexporte verbietet das Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (KMG) bereits den Export in Länder, die wie Russland und die Ukraine in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Zugleich berücksichtigte der Bundesrat Schweizer Gegebenheiten, indem er das Sende- und Empfangsverbot bestimmter russischer Medien nicht übernahm, da er dies als nicht mit der Schweizer Auffassung zur freien Meinungsäusserung vereinbar erachtete.

Aus der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)».

Der Bundesrat zur «immerwährenden» schweizerischen Neutralität

«Immerwährend und bewaffnet» sind bereits heute zwei Neutralitätscharakteristika, zu denen sich der Bundesrat immer bekannt hat und die auch völkerrechtlich verbrieft und anerkannt sind. Die Schweiz hat immer eine möglichst autonome Landesverteidigung verfolgt, um ihr Territorium und ihre Bevölkerung zu schützen. Dieser Grundsatz ist nie infrage gestellt worden. Dies steht aber nicht der freien Entscheidung der Schweiz entgegen, einseitig auf den Status als neutraler Staat zu verzichten und die Neutralität aufzugeben, wenn sie dies zur Wahrung ihrer Landesinteressen für nötig halten würde. Sie ist völkerrechtlich nicht zur Neutralität verpflichtet. Daran ändert auch eine explizite Verankerung der Neutralität als immerwährend und bewaffnet in der Bundesverfassung nichts. Ebenso hat die Schweiz das Recht, ihre Neutralität – im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen – gewandelten Verhältnissen anzupassen und neu zu umschreiben. In dieser Hinsicht steht ihr ein weiter Gestaltungsspielraum offen, solange das Neutralitätsrecht eingehalten wird.

*

Seit Gründung des Bundesstaates 1848 wird die Schweizer Neutralität in der Bundesverfassung erwähnt, aber inhaltlich nicht definiert. Inhaltliche Vorgaben zur Neutralität ergeben sich aus dem Völkerrecht. Im Rahmen dieser rechtlichen Vorgaben hat der Bundesrat seine Praxis zur Neutralität im Interesse der Schweiz und unter den vorliegenden Gegebenheiten stets flexibel weiterentwickelt. Diese bewährte Flexibilität will die Initiative ändern: Sie will neu bestimmte inhaltliche Vorgaben für die Neutralität direkt in der Bundesverfassung festschreiben und die Übernahme von Sanktionen gegen kriegführende Staaten – ausgenommen

solche der Vereinten Nationen (UNO) – sowie bestimmte Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zukünftig verhindern. Die Initiative will damit sowohl die bisherige Regelungsform der Neutralität (keine inhaltliche Definition in der Verfassung) sowie deren aktuelle Handhabung in der Praxis ändern, insbesondere die Sanktionspolitik und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit.

*

Die Praxis des Bundesrates seit 1993 zeigt, noch deutlicher als bereits ab den 1960er-Jahren, dass der Bundesrat den Spielraum jeweils im besten Interesse der Schweiz genutzt hat. Im Kontext des Kosovokonflikts 1998/1999 beispielsweise beschloss der Bundesrat gestützt auf die völkerrechtliche Lehre und Staatenpraxis, dass ohne Vorliegen eines Beschlusses des UNO-Sicherheitsrats die Neutralität angewandt wird. Gleichzeitig übernahm er zum ersten Mal Sanktionen der Europäischen Union (EU), wobei er aus neutralitätsrechtlichen Gründen das Erdölembargo der EU gegen Jugoslawien nicht übernahm, weil Erdöl vom Bundesrat als kriegsrelevantes Gut eingestuft wurde. Während des Irakkriegs 2003 ging der Bundesrat von einem Neutralitätsfall aus, da keine Autorisierung des militärischen Eingreifens der USA, Grossbritanniens und weiterer Koalitionspartner durch den UNO-Sicherheitsrat vorlag.

*

1993 verfasste der Bundesrat den Neutralitätsbericht 1993, der bis heute die Grundlage für das Neutralitätsverständnis der Schweiz darstellt. Der Bericht hält fest, dass die Neutralität

Die Schweiz ist völkerrechtlich nicht zur Neutralität verpflichtet. Daran ändert auch eine explizite Verankerung der Neutralität als immerwährend und bewaffnet in der Bundesverfassung nichts. Ebenso hat die Schweiz das Recht, ihre Neutralität – im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen – gewandelten Verhältnissen anzupassen und neu zu umschreiben.

tät in einer «Phase des Übergangs und der Ungewissheit weiterhin ein zweckmässiges Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik» sei. Als Eckwerte definierte der Bericht:

- ☐ Bei Massnahmen des UNO-Sicherheitsrates ist die Neutralität nicht anwendbar.
- ☐ Die autonome Übernahme von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der UNO ist ebenso möglich wie die Teilnahme an militärischen Massnahmen der Organisation
- ☐ Sanktionen ausserhalb der UNO können dem Frieden und der internationalen Ordnung dienen, eine Beteiligung an Wirtschaftssanktionen ist aufgrund einer umfassenden Güterabwägung im Einzelfall möglich.
- ☐ Neutralität ist kein Hindernis für den Beitritt zur EU.
- ☐ Die Guten Dienste stellen einen aktiven Friedensbeitrag dar, welcher der Schweizer Neutralität «zugleich eine gewisse universelle Funktion verleiht».
- ☐ Komplementär zur Neutralität soll die bisher restriktive Haltung zugunsten verstärkter Kooperation mit anderen Staaten geändert werden.

Was will die «Neutralitätsinitiative»?

Die am 27. September 2026 zur Abstimmung kommende eidgenössische Volksinitiative zur «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» verlangt einen neuen Artikel 54a der Bundesverfassung unter dem Titel *Schweizerische Neutralität* mit den vier Absätzen

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

Aus der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)».

Nichtmilitärische, gewaltfreie Sanktionen sind legitim

Anlässlich der Lancierung der «Neutralitätsinitiative» hat der Schweizer Zweig des Service Civil International, der Freiwilligeneinsätze in sozialen, ökologischen und kulturellen Projekten organisiert, eine Stellungnahme verfasst, die sich im Wesentlichen mit der Legitimierung von Sanktionen gegen kriegführende Staaten befasst, die wir leicht gekürzt dokumentieren.

Die InitiantInnen der «Neutralitätsinitiative» wollen in die Verfassung aufnehmen, was Schweizer Neutralität bedeuten soll. In ihrem Vorschlag sind die meisten Elemente der schweizerischen Tradition der Neutralität enthalten: Die Schweiz ist neutral, beteiligt sich nicht an Konflikten zwischen Drittstaaten, erfüllt ihre Verpflichtungen gegenüber den Vereinten Nationen und nutzt ihre Neutralität, um den Frieden durch die «guten Dienste» zu fördern. Das wichtigste Element, das der derzeitigen Praxis zuwiderläuft, ist die Einführung eines Verbots für die Schweiz, nichtmilitärische Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten, beispielsweise Wirtschaftssanktionen, anzuwenden.

Neutralität heisst nicht, sich jeglicher Verantwortung zu entziehen

Für den SCI Schweiz bedeutet Schweizer Neutralität nicht, gleichgültig zu sein und sich im Namen der Neutralität jeglicher Verantwortung zu entledigen. Wir verteidigen die Tradition einer neutralen Schweiz, die sich nichtmilitärisch an Konflikten zwischen Drittstaaten beteiligt und gute Dienste leistet, um diplomatische und humanitäre Initiativen zur Lösung internationaler Konflikte zu unterstützen. Eine militärisch neutrale Schweiz muss jedoch in der Lage sein, gewaltfreie Zwangsmassnahmen

zu ergreifen, um Handlungen zu verurteilen, die gegen ihre Werte verstossen, insbesondere solche, die eindeutig gegen das Völkerrecht verstossen. Die Friedenspolitik der Schweiz würde an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie sich der Handlungsfähigkeit beraubt. Die Schweiz verteidigt den Frieden nicht, indem sie jede Aktion ablehnt, wenn das Völkerrecht zweifelsfrei verletzt worden ist. Sie vermittelt die Botschaft, dass die zwischen den Staaten vereinbarten Regeln keine Bedeutung haben und dass ihre Nichteinhaltung keine Folgen hat.

Natürlich darf es nicht zu einer automatischen Übernahme von international beschlossenen Sanktionen kommen, wenn diese nur der politischen Agenda einer ausländischen Macht dienen. Aber es muss möglich sein, Sanktionen zu verhängen, wenn ein kriegführender Staat absichtlich gegen die von der Schweiz verteidigten Grundprinzipien wie z.B. die territoriale Souveränität verstösst. Es gibt das Instrument der diplomatischen Verurteilungen durch Communiqués oder andere Stellungnahmen, aber es ist notwendig, über das Stadium der Erklärungen hinausgehen zu können und die Möglichkeit zu behalten, auch zu handeln, wenn die Situation es erfordert.

Sanktionen gegen Kriegsverantwortliche, nicht gegen die Bevölkerung

Der SCI Schweiz befürwortet die Möglichkeit, Sanktionen anzuwenden, insbesondere wirtschaftliche Sanktionen, wenn diese durchdacht und zielgerichtet sind. Sie müssen die Kriegsmacher und Profiteure erreichen und dürfen nicht die Bevölkerung treffen. Diese leidet bereits unter den Folgen des Krieges durch die Vergeudung öffentlicher Gelder in Bomben, Waffen und Munition, die bloss den Absich-

ten der kriegerischen Staatsführer dienen. Dies sind Gelder, die fehlen für die Ernährung, Pflege und Unterbringung der Bevölkerung.

Die Sanktionen müssen gegen die Autokraten und Generale gerichtet sein, die für die Verletzung des Völkerrechts verantwortlich sind, gegen die Personen, die sie unterstützen und ihre Todespläne verteidigen, gegen den militärisch-industriellen Komplex, der diese Gräueltaten ermöglicht, kurz: gegen die Verantwortlichen für den Krieg und nicht gegen die Bevölkerung im Allgemeinen. Es ist leider richtig, dass Sanktionen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung haben können. Wir dürfen jedoch nicht vergessen, dass dieser Schaden im Vergleich zu den Folgen eines andauernden Krieges mit einer ständig wachsenden Zahl von toten, verletzten und traumatisierten Soldaten und ZivilistInnen, zerrissenen Familien, Vertriebenen, Obdachlosen und zerstörten Infrastrukturen, vergleichbar geringer ist.

In einer solchen Situation nichts zu tun, bedeutet, nicht mehr neutral zu sein

In seiner Argumentation fragt das Initiativkomitee, wie ein von der Schweiz sanktioniertes Land unser Land noch als neutral betrachten könnte. Die eigentliche Frage ist aber, ob eine Bevölkerung, die militärisch überrannt, bombardiert und in ihrer Heimat dem Morden ausgesetzt ist, eine Schweiz, die passiv zuschaut, noch als neutral betrachten kann. In einer solchen Situation nichts zu tun, bedeutet, nicht mehr neutral zu sein, sondern stillschweigend das Handeln des Aggressors zu unterstützen. Wie würden die Schweizerinnen und Schweizer reagieren, wenn unser Land überfallen würde, unsere MitbürgerInnen von einer ausländischen Armee getötet würden, aber niemand gegen den Eindringling handelte? Würde dies als Neutralität oder aber als implizite Unterstützung des Aggressors angesehen?

Es scheint offensichtlich, dass die Weigerung, etwas zu tun, keine neutrale Haltung sein kann. Die Aufrechterhaltung des Courant normal dient dann nur als Entschuldigung für die Wirtschaftskreise, die Situation auszunutzen

und sich aus der Verantwortung zu befreien. Dadurch wird das internationale Image der Schweiz langfristig getrübt. So ist beispielsweise die Ablehnung der Sanktionen gegen das Apartheid-Regime in Südafrika in Erinnerung geblieben, und das Bild der Schweiz litt unter den Folgen, trotz Neutralität als Rechtfertigung ihres Handelns.

Die Kriegsbegeisterung von Staaten eindämmen

In ihrem Argumentarium sehen die InitiantInnen die «Völker und Staaten von Natur aus gewalttätig und kriegerisch». Dieser falsche Glaube dient vor allem den Interessen von Kriegstreibern und Profiteuren, die den Teufel an die Wand malen und davon insbesondere durch die Aufrüstung und die Gewinne der Rüstungsindustrie profitieren. Doch bereits 1986 widerlegten viele WissenschaftlerInnen im Manifest von Sevilla die Hypothese der menschlichen Gewalttätigkeit, die natürlichen oder biologischen Ursprung habe. Was die Staaten betrifft, ist es ebenfalls falsch zu sagen, dass sie von Natur aus gewalttätig und kriegerisch sind. Wie die Erhebungen der Universität Uppsala über die internationalen Konflikte zeigen, bestehen zwar immer noch zwischenstaatliche Konflikte, sie sind aber seltener geworden.

Statt zu behaupten, dass Staaten und Völker gewalttätig und kriegerisch seien, muss man erkennen, dass einige Machthaber Kriege zu ihrem persönlichen Ruhm auslösen mit der Unterstützung und Billigung des militärisch-industriellen Komplexes, der davon profitiert. In solchen Fällen ist es deshalb notwendig, die Verantwortlichen zu erreichen, indem man ihnen Sanktionen auferlegt, um ihre Kriegsbegeisterung einzudämmen. Leider ist es unmöglich, sicherzustellen, dass die Sanktionen die Kriegsführer abschrecken. Es ist jedoch sicher, dass die bedingungslose und absolute Weigerung, irgendwelche Massnahmen zu ergreifen, niemanden vom Krieg abhalten wird.

SCI Schweiz, 10.3.2023, <https://scich.org>

Was auf dem Spiel steht, wird sie angenommen

Während die konkrete verfassungsrechtliche Auswirkung der «Neutralitätsinitiative» in vielen Teilen eher nebulös bleibt, geht es jedoch in deren Absatz 3 zur Sache. Dort verbietet die Initiative nichtmilitärische Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten, es sei denn, sie wären im UNO-Sicherheitsrat ohne das Veto der USA, Russlands oder Chinas angenommen worden. Im Folgenden untersuchen wir, was dieses Sanktionsverbot bewirken würde, und zwar nicht nur anhand der von der Schweiz übernommenen EU-Sanktionen gegen Russland im Gefolge dessen Krieges gegen die Ukraine – gegen die sich die «Neutralitätsinitiative» implizit richtet –, sondern für die gesamte Völker- und Menschenrechtspolitik der Schweiz.

Peter Hug

Gemäss der Liste des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO hat der Bundesrat aktuell in 28 Verordnungen Zwangsmassnahmen gegen Staaten oder Personengruppen erlassen. Wenn wir prüfen, wie sich das Sanktionsverbot der Volksinitiative zur «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)» im Falle einer Annahme auswirken würde, stellen wir fest: Der Bundesrat wäre verfassungsrechtlich gezwungen, die gegen Russland verhängten Sanktionen aufzuheben. Ebenso müsste er die meisten Sanktionen aufheben, die gestützt auf EU-Beschlüsse auf die Durchsetzung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ab-

zielen, darunter jene gegen besonders brutale Verbrecher im Kongo oder Sudan. Es kann deshalb mit Fug und Recht von einer «Pro Putin-, Pro-Xi- und Pro-Trump-» sowie von einer «Anti-Menschenrechts- und Anti-EU-Initiative» gesprochen werden.

Kniefall vor dem Veto-Recht der ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates

Konkret fordert die Initiative in Absatz 3, folgende Bestimmung in der Bundesverfassung zu verankern:

«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.»

Damit würde die Initiative die ungerechte und schädliche Privilegierung der fünf ständigen Mitglieder im UNO-Sicherheitsrat (USA, Russland, China, Grossbritannien und Frankreich) in unserer Bundesverfassung verankern. Die Schweiz dürfte sich bei Annahme der Initiative nur noch an Zwangsmassnahmen beteiligen, die sich nicht gegen eine dieser Veto-Mächte oder gegen eine von deren Klientelstaaten und -gruppen richten. Denn die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates können – anders als alle anderen Staaten –

dank ihrem Veto-Recht jede Zwangsmassnahme verhindern, die sich gegen sie selbst und ihre Klientel richtet.

Wie aus den UNO-Tabellen über den Gebrauch des Veto-Rechts hervorgeht, haben in den letzten Jahrzehnten allein die USA, Russland und China ein Veto ergriffen. Frankreich und Grossbritannien sahen davon ab, weil sie es sich politisch gar nicht leisten können, derart krass den Willen der übrigen Völkergemeinschaft zu missachten. Die Haltung «Wir gegen den Rest der Welt» können sich allein Trump, Putin und Xi erlauben, nicht aber Starmer oder Macron.

Wir würden uns verfassungsrechtlich zwingend dazu verpflichten, bei einer solch flagranten Missachtung des UNO-Gewaltverbotes wie dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine die Hände in den Schoss zu legen und auch mit dem Aggressor unsere Geschäfte fortzusetzen.

Die Verankerung dieses Kniefalls vor dem Veto-Recht der USA, Russlands und Chinas und damit von ungleichem Recht in unserer Verfassung ist der Schweiz zutiefst unwürdig. Hinzu kommt, dass sich die Schweiz ein Gleichziehen mit der Positionierung «Wir gegen den Rest der Welt» noch viel weniger leisten könnte als Grossbritannien und Frankreich. Der Reputationsschaden wäre riesig. Die Schweiz und betroffene Unternehmen kämen unter massiven politischen Druck. Anstelle von Rechtssicherheit kämen Chaos, Machtspiele und Verschleierungsversuche zum Tragen.

International desaströses Signal

Stellen wir uns vor, die Schweiz müsste, wie von der Initiative gefordert, sämtliche gegen Russland verhängten Zwangsmassnahmen aufheben. Diese stützen sich samt und sonders auf EU-Beschlüsse, denn bekanntlich scheiterte bisher jeder Versuch des UNO-Sicherheitsrates, den Angriffskrieg Putins gegen die Ukraine irgendwie zu stoppen, am russischen Veto-Recht. Bei Annahme der Initiative würde die schweizerische Bundesverfassung also

das international desaströse Signal aussenden, dass es für unser Land kein Problem ist, wenn ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates einen völkerrechtswidrigen Aggressionskrieg entfesselt. Denn wir würden uns verfassungsrechtlich zwingend dazu verpflichten, bei einer solchen flagranten Missachtung des UNO-Gewaltverbotes die Hände in den Schoss zu legen und auch mit dem Aggressor unsere Geschäfte fortzusetzen.

Der damit verbundene Reputationsverlust wäre für die Schweiz verheerend. Stand 16. Juni 2026 hatte der Bundesrat 4700 Personen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine mit Zwangsmassnahmen belegt. Stellen wir uns vor, diese könnten neu ihre gestohlenen Vermögenswerte auf Schweizer Bankkonten deponieren oder in Schweizer Unternehmen investieren oder am Genfer- und Luganersee in Villen investieren. Zwar macht die «Neutralitätsinitiative» den Vorbehalt, dass der Bundesrat in einem solchen Fall «Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten» ergreifen könnte. Was bedeutet das aber genau? Dürften diese von der EU sanktionierten Verbrecher dann den Zytglogge in Bern auch nicht mehr besuchen? Oder den Paradeplatz in Zürich? Endlose Streitigkeiten mit der EU wären die Folge – möglicherweise ist es genau das, was die Initiantinnen und Initianten bezwecken.

Der Bundesrat wäre nicht nur gezwungen, die gegen Russland verhängten Sanktionen aufzuheben, sondern auch die meisten der auf EU-Beschlüsse gestützten zur Durchsetzung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Rückzug auf den Courant normal

Der Rückbau der aktuellen Russlandsanktionen auf «Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen anderer Staaten» würde dem Rechtszustand zwischen 2014 und 2022 entsprechen. Anders als die EU verzichtete die Schweiz

nach der Krim-Annexion und dem Einmarsch Russlands in Donezk und Luhansk 2014 auf Zwangsmassnahmen und sie beschränkte sich offiziell auf die Beachtung des Courant normal. Die Folge war freilich, dass das SECO selbst nach dem Einmarsch russischer Truppen in der Ukraine 2014 noch die Ausfuhr von Gewehren, Maschinenpistolen sowie Pistolen mit entsprechendem Zubehör und Munition nach Russland bewilligte, dies mit dem Argument, sie dienten allein dem «Schutz des russischen Präsidenten und weiterer nationaler und internationaler Persönlichkeiten». Der Bundesrat seinerseits verteidigte diese Lieferungen: «Aufgrund der Beschaffenheit der betreffenden Waffen kann eine Verwendung im Konflikt mit der Ukraine praktisch ausgeschlossen werden.» Deshalb sei deren Export nach Russland vollkommen unproblematisch. Sie dienten allein dem Schutz des wohl grössten Kriegsverbrechers des 21. Jahrhunderts.

Dem Bundesrat wäre untersagt, sich den EU-Sanktionen anzuschliessen, die unter anderem das Verbot enthalten, Russland jene Hochtechnologien zu liefern, die Putin in Angriffsdrohnen gegen die Ukraine verbauen lässt. Die Regierung müsste auch alle bisherigen Beschränkungen aufheben, mit denen sie den Finanz- und Rohstoffhandelsplatz Schweiz belegte, damit dieser nicht die russische Kriegswirtschaft am Laufen hält.

Genau dorthin will die «Neutralitätsinitiative» zurückkehren. Keine andere ihrer Bestimmungen wirkt sich derart unmittelbar aus wie das ausdrückliche Verbot «nichtmilitärischer Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten», wie es in Absatz 3 der Initiative heisst. Mit dieser Kernbestimmung will die Initiative den Bundesrat verfassungsrechtlich zwingen, zu einer moralisch sowie aussen- und sicherheitspolitisch blinden «Geschäftlimacher-Schweiz» zurückzukehren, denn diese Schweiz gab es schon einmal. Im Zweiten Weltkrieg nutzte sie ihre angebliche Neutralität als Argument, um ihre Finanz- und Produktionskraft

nahezu uneingeschränkt in den Dienst eines Aggressions- und Vernichtungskrieges zu stellen. Dorthin wollen die Urheber der sogenannten Neutralitätsinitiative nun auch in Bezug auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zurückkehren, wie fast jede Woche in der *Weltwoche* nachgelesen werden kann.

Eigentliche Pro-Putin-Initiative

Das Verbot, bei Sanktionen mitzuwirken, macht die «Neutralitätsinitiative» damit recht eigentlich zu einer «Pro-Putin-Initiative». Denn im zwingenden Erfordernis, nichts gegen eine Unterstützung des russischen Angriffskrieges zu unternehmen, bestünde die am meisten sichtbare unmittelbare Wirkung einer allfälligen Annahme der Initiative. Mit der neuen Verfassungsbestimmung wäre dem Bundesrat untersagt, sich den EU-Sanktionen anzuschliessen, die unter anderem das Verbot enthalten, Russland jene Hochtechnologien zu liefern, die Putin in Angriffsdrohnen gegen die Ukraine verbauen lässt.

Der Bundesrat müsste auch alle bisherigen Beschränkungen aufheben, mit denen er den Finanz- und Rohstoffhandelsplatz Schweiz belegte, damit dieser nicht die russische Kriegswirtschaft am Laufen hält und Putin jene Einnahmen zuführt, mit denen er jeden Monat mehrere Zehntausend Soldaten neu anwerben kann, um jene zu ersetzen, die er an der Front bereits massenhaft in den Tod geschickt hat.

Auch könnte der Bundesrat sanktionierte Profiteure der russischen Kleptokratie kaum mehr daran hindern, ihre Kriegsgewinne auf Schweizer Bankkonten zu parkieren oder mit dem Blutgeld Schweizer Unternehmen aufzukaufen und in Luxusliegenschaften an besserer Lage anzulegen. Es sei denn, die EU würde auf die Schweiz oder auf die direkt betroffenen Unternehmen einen derartigen Druck ausüben, dass sie auch ohne zwingende Rechtsgrundlage auf solche schmutzigen Geschäfte verzichten würden.

Die unmittelbare Wirkung der «Neutralitätsinitiative»

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ist längst nicht das einzige Beispiel, in dem die Schweiz die flagrante Missachtung von verbindlichem Völkerrecht durchwinken müsste. Der Bundesrat hat gegenwärtig gegen 28 Länder und Personengruppen Sanktionen ergriffen. Wie es das Embargogesetz vorschreibt, hat er dabei ausschliesslich Sanktionsbeschlüsse der UNO und der EU nachvollzogen. Während jene der UNO auch nach Annahme der

«Neutralitätsinitiative» weiterhin Bestand hätten, müsste der Bundesrat jene, die auf EU-Beschlüssen beruhen, ersatzlos aufheben – ob schon auch diese auf verbindlichem Völkerrecht wie namentlich dem Gewaltverbot und der Menschenrechte beruhen. Es lohnt sich deshalb, diese 28 aktuell gültigen Zwangsmassnahmen, die von der Schweiz übernommen worden sind, genauer anzuschauen.

Tabelle 1 listet jene auf, die der UNO-Sicherheitsrat verhängt hat und die folglich bei Annahme der «Neutralitätsinitiative» weiter-

Tabelle 1: Vom UNO-Sicherheitsrat verhängte und von der Schweiz übernommene Sanktionen

Zwangsmassnahme / Land	gegen einzelne Verbrecher (teils betr. Menschenrechte)	gegen Staat und Wirtschaft (Verminderung der kollektiven Gewaltanwendung)
Demokratische Republik Kongo	(nur EU, siehe Tabelle 2)	Verbote betr. Rüstungs- und verwandte Güter
Guinea-Bissao	Vermögens- und Reisesperren (weniger weit gehend als EU)	
Haiti	(nur EU, siehe Tabelle 2)	Verbote betreffend Rüstungs- und verwandte Güter
Irak	Vermögenssperren	Rüstungs- und Kulturgütersanktionen
Islamischer Staat & Al-Kaida	Vermögens- und Reisesperren	
Jemen	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungsgüter an spez. Pers.
Libanon, Attentat Rafik Hariri	Vermögens- und Reisesperren	
Libanon, Milizen (Hisbollah)		Verbote betreffend Rüstungsgüter und -dienstleistungen
Libyen	(nur EU, siehe Tabelle 2)	Verbote betreffend Rüstungs- und verwandte Güter
Nordkorea	Vermögens- und Reisesperren (allein betr. Atomprogramm)	Verbote betr. Rüstungsgüter, bestimmte Rohstoffe, Luxusgüter, Finanztransaktionen
Somalia	Vermögens- und Reisesperren (betr. Menschenrechte)	Verbote betreffend Rüstungs- und verwandte Güter sowie Holzkohle
Sudan	(nur EU, siehe Tabelle 2)	Verbote betr. Rüstungs- und verwandte Güter
Südsudan	(nur EU, siehe Tabelle 2)	Verbote betr. Rüstungs- und verwandte Güter
Taliban und Umfeld	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und verwandte Güter
Zentralafrikanische Republik	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und verwandte Güter

hin Bestand hätten. Wie die Tabelle auch zeigt, gibt es fünf Fälle, in denen sich der UNO-Sicherheitsrat zwar auf ein Rüstungsembargo einigen konnte, nicht aber auf gezielte Sanktionen gegen Personen, die sich besonders schwerer Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben. Weil solche Sanktionen, die menschenrechtlich motiviert sind, regelmässig am Veto namentlich von Russland oder China scheitern, geht die EU voran und verhängt sie in Ergänzung der Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrates. Bei Annahme der Initiative müsste die Schweiz also alle menschenrechtlich motivierten, über besonders brutale Verbrechen verhängten Zwangsmassnahmen aufheben, die im Zusammenhang mit den Bürgerkriegen in der Demokratischen Republik Kongo, auf Haiti, in Libyen, dem Sudan und dem Südsudan stehen.

Tabelle 2 zeigt die von der Schweiz übernommenen Zwangsmassnahmen, bei denen aufgrund eines Vetos der USA, Russlands oder Chinas kein Beschluss des UNO-Sicherheitsrates zustande kam und bei denen sich die Schweiz allein entsprechenden Beschlüssen der EU angeschlossen hat. Alle Zwangsmassnahmen der Schweiz gemäss Tabelle 2 würden somit bei Annahme der «Neutralitätsinitiative» automatisch hinfällig. Der neue Artikel in der Bundesverfassung würde es dem Bundesrat verbieten, diese weiterhin anzuwenden.

Die meisten dieser EU-Zwangsmassnahmen beziehen sich auf Menschenrechtsverletzungen, einige auch auf verheerende Bürgerkriege und andere Gewaltexzesse. Indem die «Neutralitätsinitiative» dem Bundesrat verbieten will, sich entsprechenden Beschlüssen der EU anzuschliessen, wird die Initiative zu einer eigentlichen «Anti-Menschenrechts- und Anti-EU-Initiative» – und gleichzeitig zu einer «Pro-Putin-, Pro-Xi- und Pro-Trump-Initiative».

Dem Bundesrat wäre beispielsweise bis zum 15. Mai 2025 verboten gewesen, die von der EU gegen die Hamas sowie dem Palästinensischen Dschihad ergriffenen Vermögens- und Reisesperren zu übernehmen, denn im UNO-Sicherheitsrat scheiterten entsprechende Re-

solutionen regelmässig am Veto Russlands und Chinas. Es dauerte nach dem Hamas-Massaker vom 7. Oktober 2023 über zweieinhalb Jahre, bis die Schweiz ein Spezialgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen erlassen und in Kraft gesetzt hatte. Damit wäre die Schweiz fast drei Jahre lang in Europa das einzige Land gewesen, das der Hamas und dem Palästinensischen Dschihad den Finanzplatz zur Verfügung gestellt und Reisen ermöglicht hätte. Das wäre mit einem dramatischen Reputationsverlust verbunden gewesen, den die rechtsextremen Kräfte, die hinter der «Neutralitätsinitiative» stehen, offensichtlich in Kauf genommen hätten.

Indem die «Neutralitätsinitiative» dem Bundesrat verbieten will, sich Sanktionen der EU gegen Menschenrechtsverletzungen, einige auch auf verheerende Bürgerkriege und andere Gewaltexzesse, anzuschliessen, wird die Initiative zu einer eigentlichen «Anti-Menschenrechts- und Anti-EU-Initiative».

Auch eine gegen das diktatorische Regime von Nicolás Maduro in Venezuela gerichtete Resolution vom 28. Februar 2019 scheiterte am Veto von Russland und China. Die Schweiz hatte sich schon ein Jahr zuvor den Sanktionsmassnahmen der EU angeschlossen, welche diese aufgrund der Verletzung von Menschenrechten und der Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Institutionen gegen einzelne venezolanische Verbrecher erlassen hatte. Auch sie fielen automatisch dahin, sofern die «Neutralitätsinitiative» eine Mehrheit finden könnte. Die Schweiz würde sich da Seite an Seite mit Putin und Xi als einziger Staat in Europa präsentieren, dem die Verletzung von Menschenrechten und die Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Institutionen in Venezuela komplett egal sind.

Kniefall vor Menschenrechtsverächtern, die von einer Veto-Macht geschützt werden

Im Klartext gesprochen, heisst das: Die «Neutralitätsinitiative» will die Schweizer Kniefall-

**Table 2: Von der EU verhängte
und von der Schweiz übernommene Sanktionen**

Zwangsmassnahme / Land	gegen einzelne Verbrecher (Schutz Menschenrechte)	gegen Staat und Wirtschaft (zur Verminderung der kollektiven Gewaltanwendung)
Belarus	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und Repressionsgüter einschliesslich Dual-use- und angrenzende Güter, Importverbote für Erdöl, Holz, Eisen und Stahl, Zement, Güter zur Tabakverarbeitung etc. Verbote betr. Kreditgewährung, Zahlungsverkehr, Versicherungen, Flugverkehr, etc.
Burundi	Vermögenssperren	
Guatemala	Vermögens- und Reisesperren	
Guinea	Vermögens- und Reisesperren	
Guinea-Bissao	Vermögens- und Reisesperren (weitergehend als UNO)	
Haiti	Vermögens- und Reisesperren	<i>(UNO-Massnahmen, siehe Tabelle 1)</i>
Hamas und Umfeld	Vermögens- und Reisesperren	
Libyen	Vermögens- und Reisesperren	<i>(UNO-Massnahmen, siehe Tabelle 1)</i>
Moldau	Vermögens- und Reisesperren	
Myanmar	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und Repressionsgüter einschliesslich Dual-use- und angrenzende Güter Verbot militärischer Ausbildung
Russland	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und Repressionsgüter einschliesslich Dual-use- und angrenzende Güter, Verbote betr. Erdöl, Energie, Luft- und Raumfahrt, Eisen und Stahl, Zement, Holz, Dünger, etc. Verbote betr. Kreditgewährung, Zahlungsverkehr, Versicherungen, Flugverkehr, etc.
Simbabwe	Vermögens- und Reisesperren	<i>(UNO-Massnahmen, siehe Tabelle 1)</i>
Sudan	Vermögens- und Reisesperren	<i>(UNO-Massnahmen, siehe Tabelle 1)</i>
Südsudan	Vermögens- und Reisesperren	<i>(UNO-Massnahmen, siehe Tabelle 1)</i>
Syrien	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und Repressionsgüter
Ukraine	Vermögens- und Reisesperren	Die Schweiz wendet die von der EU gegen Russland verhängten Sanktionen im Technologiebereich auch gegen die Ukraine an
Venezuela	Vermögens- und Reisesperren	Verbote betr. Rüstungs- und Repressionsgüter

politik zu einer zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgabe erheben gegenüber Staaten, die das Völkerrecht missachteten und andere Länder und/oder ihre eigene Bevölkerung mit Krieg, Zerstörung und Repression überziehen – sei dies alleine oder mit Hilfe von Stellvertreter-Diktaturen –, sofern es sich bei diesem das Völkerrecht missachtenden Staat um ein ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat handelt oder um einen Unrechtsstaat, der von einem Mitglied des UNO-Sicherheitsrates abhängig ist.

Die «Neutralitätsinitiative» zielt damit direkt auf die Aushöhlung des Systems kollektiver Sicherheit und Schutz der Menschenrechte, das die UNO aufgebaut hat und das die EU in jenen Weltregionen voranbringt, die kein Problem darin sehen, unter Missachtung des UNO-Gewaltverbotes ein anderes Land zu überfallen.

Die «Neutralitätsinitiative» zielt damit direkt auf die Aushöhlung des Systems kollektiver Sicherheit und Schutz der Menschenrechte, das die UNO aufgebaut hat und das die EU in jenen Weltregionen voranbringt, die kein Problem darin sehen, unter Missachtung des UNO-Gewaltverbotes ein anderes Land zu überfallen und mit Tod, Zerstörung und Vernichtung zu überziehen, oder im eigenen Land ein diktatorisches Regime zu etablieren. Die Schweiz würde verfassungsrechtlich gezwungen, solche Unrechtsstaaten selbst dann noch kulturell, politisch, wirtschaftlich und finanziell zu unterstützen, wenn engste Freunde und Partner der Schweiz solche Machenschaften längst in Form von «nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen» untersagt hätten.

Auch der globale Süden will nicht einseitig von den Grossmächten abhängig sein

Den drei Veto-Mächten USA, Russland und China sind namentlich die Verletzung der Menschenrechte sowie die Untergrabung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Institutionen egal, weil Trump, Putin und Xi diese auch in ihren eigenen Ländern mit Füs-

sen treten. Die Kreise hinter der «Neutralitätsinitiative» behaupten, es sei ohnehin unmöglich, etwas zum Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu unternehmen, denn die Weltordnung beruhe allein auf Macht und nicht auf Recht. Sie übernehmen damit die falsche, auf einer fatalen Selbstüberschätzung beruhende Weltsicht von Trump, Xi und Putin.

Dabei gibt es auch im globalen Süden weiterhin sehr starke Kräfte, die nichts von einer einseitigen Abhängigkeit von den USA, von China oder von Russland halten und die EU im Bestreben unterstützen, eine auf dem Völkerrecht beruhende multilaterale Weltordnung zu erhalten. Doch diese wird gegenwärtig gerade zerredet. Der Völkerrechtler Oliver Diggelmann hat uns aber daran erinnert, dass nach wie vor etwa 72 Prozent des Welthandels nach den WTO-Regeln abgewickelt werden – trotz Donald Trump und trotz den Spannungen zwischen den USA, China und Russland.

Die «neutrale» Schweiz schliesst sich nicht immer den EU-Sanktionen an

Das Problem besteht freilich darin, dass die «neutrale» Schweiz bereits vor Annahme der «Neutralitätsinitiative» der multilateralen Weltordnung, von der sie zutiefst profitiert und abhängig ist, immer wieder eine Absage erteilt. Sie schliesst sich schon heute bei Weitem nicht immer den Positionen an, welche die EU gemeinsam mit einer überwältigenden Mehrheit des globalen Südens vertritt. So verhängte die EU 2024 Zwangsmassnahmen gegen extremistische israelische Siedler in besetzten Westjordanland und Ostjerusalem sowie gegen gewalttätige Aktivisten, welche die humanitäre Hilfe für Gaza blockieren, und weitete diese seither mehrfach aus. Der schweizerische Bundesrat lehnte es bisher aber ab, sich diesen EU-Zwangsmassnahmen anzuschliessen, die zuvor bereits im UNO-Sicherheitsrat am Veto der USA gescheitert waren. Die EU verhängte diese Zwangsmassnahmen im Rahmen der 2020 eingeführten globalen Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte (oft als «EU-Magnitsky-Rechtsakt» bezeichnet).



● Warnung: Karikaturen können Spuren von Satire enthalten und sind für Andersdenkende nicht geeignet.

Die in den USA, der EU und vielen anderen Ländern bekannte «Magnitsky-Klausel» erlaubt einem Staat, eigenständig Zwangsmassnahmen zu verhängen – selbst wenn der UNO-Sicherheitsrat oder ein anderes multilaterales Gremium sich nicht zu solchen durchringen kann. Während der Nationalrat 2022 einem SP-Antrag zur Verankerung einer «Magnitsky»-Klausel im Embargogesetz noch zugestimmt hatte, wollte der Ständerat nichts davon wissen. Das Argument, es gebe, «vereinfacht gesagt, keine Neutralität angesichts der Verbrechen, um die es hier geht, nämlich um schwere Menschenrechtsverletzungen und schwere Korruptionsfälle», hatte dort keine Chance. Mit Annahme der «Neutralitätsinitiative» würde diese moralische und aussenpolitische Bankrotterklärung in den Verfassungsrang gehoben.

Was heisst der Courant normal bezüglich dem Iran?

Neutralität übt der Bundesrat unter dem abwegigen Verweis auf «Gute Dienste» auch gegenüber den brutalen Schergen des Mullah-Regimes im Iran. Versuche, gegen diese im UNO-Sicherheitsrat etwas auszurichten, scheitern regelmässig am Veto von Russland und China. Einmal mehr war es deshalb die EU, die als Reaktion auf schwerste Menschenrechtsverletzungen bereits 2011 erste Sanktionsregelungen gegen den Iran einführte. Seitdem weitete die EU diese Sanktionen schrittweise aus und verlängerte sie jährlich, zuletzt bis zum 13. April 2027.

Die Schweiz übernahm zwar die viel weniger weit gehenden Sanktionen der UNO, die der Sicherheitsrat aufgrund des iranischen

Atomprogramms verhängt hat. Dabei sieht Artikel 30 der bundesrätlichen Iran-Verordnung gar vor, dass die Schweiz die Sanktionslisten des UNO-Sicherheitsrates und seines zuständigen Komitees ohne weitere Prüfung automatisch übernimmt. Die weitergehenden EU-Sanktionen übernahm der Bundesrat aber nur noch teilweise. Er widersetzte sich damit gar einer Erklärung des Nationalrates, der am 27. Februar 2022 an den Bundesrat appellierte, «zivilgesellschaftliche Kräfte, die sich für Menschenrechte und Demokratie im Iran einsetzen, politisch und finanziell zu unterstützen», und den Bundesrat «aufforderte, alle von der Europäischen Union verhängten Sanktionen gegen den Iran zu übernehmen und dabei der grossen Verantwortung der Schweiz als global wichtiger Finanz- und Rohstoffhandelsplatz gerecht zu werden».

Der Bundesrat beschränkt sich bei den Iran-Sanktionen weiterhin darauf, den Courant normal durchzusetzen, das heisst Umwegungsgeschäfte zu verhindern – was immer das heissen mag. Erfahrungsgemäss ist dies eine Floskel, die windigen Schatten-geschäften Tür und Tor öffnet.

Hinzu kommt das wachsende Problem der transnationalen Repression, also dem Druck iranischer, russischer, chinesischer etc. Geheimdienste auf die Diaspora in der Schweiz und ihre zurückgebliebenen Angehörigen. Auch hier will der Bundesrat ganz neutral nicht handeln. Die EU geht dagegen vor, die Schweiz kaum. Mit Annahme der «Neutralitätsinitiative» müsste der Bundesrat gar die höchst selektive Übernahme der EU-Sanktionen gegen die Mullahs rückgängig machen, weil diese zuvor im UNO-Sicherheitsrat am Veto Chinas und Russlands gescheitert waren.

Fallweise illusionäre Unterscheidbarkeit von «militärisch» und «nichtmilitärisch»

Aus den Tabellen 1 und 2 geht ebenfalls hervor, dass sich die meisten Zwangsmassnahmen im Bereich der Güter- und Dienstleistungssank-

tionen zwar auf Rüstungsgüter und verwandte Technologien beziehen, einige aber deutlich darüber hinausgehen. In Bezug auf Somalia wird auch Holzkohle erfasst, beim Irak Kulturgüter und betreffend Nordkorea bestimmte Rohstoffe, Luxusgüter, Finanztransaktionen u.a.m. Im Falle von Myanmar schliessen die Zwangsmassnahmen auch Repressionsgüter sowie ein Verbot militärischer Ausbildung mit ein.

Mit Abstand am umfassendsten sind die Sanktionen gegenüber Russland und Belarus. Neben Rüstungs- und Repressionsgütern umfassen sie den gesamten Hochtechnologiebereich weit über die üblicherweise als militärisch relevant definierten Technologien hinaus: Güter zur Tabakverarbeitung, Einrichtungen für den Energiesektor, wichtige Exportgüter wie Holz, Erdöl und Erdgas, Eisen und Stahl, Zement usw., um so die Beschaffung der Kriegsfinanzierung zu erschweren. Hinzu kommen Verbote, die die Kreditgewährung, den Zahlungsverkehr, Versicherungen, den Flugverkehr usw. betreffen.

Nun definiert die «Neutralitätsinitiative» jedoch bereits im ersten Satz des dritten Absatzes, es sei zwischen «militärischen» und «nichtmilitärischen» Zwangsmassnahmen zu unterscheiden. Dabei will die Initiative vorschreiben, eine «militärische» Beteiligung sei dem Neutralen verboten, eine «nichtmilitärische» Beteiligung müsse der Bundesrat aber zwingend bewilligen, es sei denn, dies scheitere am Veto der USA, Russlands oder Chinas.

Das Seco unternimmt kaum etwas, um Umwegungsgeschäfte zu verhindern

Worin besteht aber eine «militärische» Beteiligung? Fällt darunter allein «hartes» Kampfmateriale, wie es vom Kriegsmaterialgesetz erfasst wird? Oder auch «besondere militärische Güter» wie Tarnnetze und Schutzwesten, die dem Güterkontrollgesetz unterstellt sind? Oder auch Chips der Schweizer Firma STMicroelectronics, Transformatoren der Schweizer Firma Traco Power oder Steuerungselemente der Schweizer Firma U-Blox, die weder vom Kriegsmaterialgesetz noch vom Güterkon-

trollgesetz erfasst werden, aber massenhaft in Drohnen zu finden sind, die Russland Nacht für Nacht auf Städte, Dörfer und Infrastrukturen in der Ukraine losschickt?

Je totalitärer ein Krieg geführt wird und je länger er dauert, desto weniger macht die Unterscheidung zwischen «militärisch» und «nichtmilitärisch» Sinn.

Für die EU ist klar, dass wichtige Hochtechnologieelemente in militärischen Angriffsdrohnen den Zwangsmassnahmen unterstehen, welche die Schweiz übernommen hat. Das SECO sieht das zwar auch so, unternimmt aber nahezu nichts, um Umgehungsgeschäften via Türkei oder China den Riegel zu schieben. Entsprechend lehnt der Bundesrat eine Motion der SP-Ständerätin Franziska Roth ab, die endlich wirksame Massnahmen gegen solche Lieferungen fordert. Wenn aber Mikrochips, Transformatoren und Steuerungselemente, die massenhaft auch auf zivilen Märkten gehandelt werden, als «militärisch» relevante Güter eingestuft werden, stellt sich die Frage, weshalb sie in den Güterlisten des Kriegsmaterial- und des Güterkontrollgesetzes fehlen. Und wie sollen Güter wie Erdöl, Erdgas, Zement, Dünger oder Dienstleistungen wie Zahlungsverkehr, Darlehen oder der Flugverkehr beurteilt werden?

Epischer Streit um «nichtmilitärisch» bei Annahme der Initiative absehbar

Dahinter steckt ein grundsätzliches Problem. Je totalitärer ein Krieg geführt wird und je länger er dauert, desto weniger macht die Unterscheidung zwischen «militärisch» und «nichtmilitärisch» Sinn. Dies gilt insbesondere gegenüber Russland und dessen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit Februar 2022. Hier ist der Export von Erdöl, Zement und Dünger nicht mehr einfach ein normales «ziviles» Geschäft mehr, sondern trägt fundamental zur Finanzierung des langjährigen Angriffskrieges bei und ist entscheidend für die Durchhaltefähigkeit der russischen Aggression. Die Annahme der «Neutralitätsinitiative» würde deshalb

zu epischen Streitigkeiten führen, ob die eine Zwangsmassnahme noch zulässig wäre oder die andere dann doch nicht.

Es ist freilich abwegig, in der Bundesverfassung die Vorschrift zu verankern, dass die Schweiz solche Fragen für sich allein anders beantwortet als ihre wichtigsten Wirtschaftspartner. Denn die Schweiz käme augenblicklich unter massivsten Druck, wenn sie eigenständige abweichende Definitionen treffen würde. Deshalb ist der erste Satz im 3. Absatz der «Neutralitätsinitiative» im Grunde gar nicht umsetzbar.

Der Absatz der «Neutralitätsinitiative», «Die Schweiz beteiligt sich nicht an militärischen Auseinandersetzungen zwischen Drittstaaten und trifft auch keine nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen kriegführende Staaten», ist im Grunde gar nicht umsetzbar. Eine nicht umsetzbare Initiative müsste eigentlich ungültig erklärt werden.

Eine nicht umsetzbare Initiative müsste eigentlich ungültig erklärt werden. In der selbstreferenziell geführten helvetischen Neutralitätsdebatte ist aber tief verankert, dass eine Unterscheidung zwischen nicht erlaubter «militärischer» und erlaubter «nichtmilitärischer» Beteiligung Sinn mache – mit der Folge, dass diese Frage nicht einmal geprüft wurde. Und obschon allen klar ist, dass die Abwicklung des russischen Rohstoffhandels über Genf und Zug entscheidend dazu beiträgt, die Putinsche Kriegskasse zu füllen. Die Kreise hinter der Initiative zielen darauf ab, solche Geschäfte als unbedenklich zu erklären. Allein deshalb wollen sie einen nicht umsetzbaren Artikel in die Bundesverfassung schreiben.

Das Recht des Neutralen auf Freihandel mit allen Kriegsführenden

Im Neutralitätsverständnis der Initiative geht es darum, das Recht auf freien Handel und auf freien Austausch mit allen Kriegsführenden zu behaupten. Der eine Kriegsgegner dürfe einen kulturellen, wissenschaftlichen, finan-

ziellen, handels- und dienstleistungsmässigen Austausch des «Neutralen» mit dem anderen Kriegsgegner nicht als unfreundlichen Akt missverstehen, dies sei ja (angeblich) alles militärisch nicht relevant. Vielmehr müsse er dies als völkerrechtlich legitimen Anspruch des Neutralen auf unberührte, «nichtmilitärische» Austauschbeziehungen interpretieren.

Die Völkerrechtsfigur des Dritten, der trotz umfassenden Austauschbeziehungen mit kriegführenden Parteien von beiden als «neutral» und damit «freundlich» anerkannt wird, entstand zu Beginn des 16. Jahrhunderts, als die englische Königin Elisabeth I. mit den Hansa-Städten an der Nord- und Ostsee regelte, was noch als legitimer Freihandel mit dem russischen Zar zu betrachten sei und was als unfreundliche Begünstigung des Kriegsgegners zu bewerten wäre und deshalb als verbotene Konterbande (Gesamtheit der für eine kriegführende Macht bestimmten kriegswichtigen Güter, die verbotenerweise von neutralen Schiffen mitgeführt werden) beschlagnahmt und enteignet werden dürfe. Seit 500 Jahren streiten sich seither kriegführende Mächte und unbeteiligte Dritte darüber, wo die Grenze zwischen legitimem «nichtmilitärischem» Austausch und illegitimer «militärischer» Einmischung zu ziehen sei.

Auch Hartkäse galt als «Konterbande»

Diese Grenzziehung ist historisch gesehen nicht banal, denn was jemand als verbotene Konterbande bezeichnet, könnte er möglicherweise selber von einem neutralen Dritten erhalten wollen. Was als kriegswichtig zu betrachten sei, ging aber immer wieder weit über Waffen und Munition hinaus. So galt lange auch Hartkäse als «Konterbande», weil dieser als leicht transportier- und lagerbare Kraftnahrung die Durchhaltefähigkeit eines Söldnerheeres deutlich erhöhen konnte.

Zwischen 1500 und 1900 schlossen die führenden Mächte Hunderte von Verträgen ab, in denen sie untereinander in langen Listen vereinbarten, wo die Grenze zwischen «militärischen» und «nicht-militärischen» Gütern und Dienstleistungen zu ziehen sei. Im Vergleich

dazu ist das 1907 in Haag erstmals multilateral vereinbarte Neutralitätsrecht als ausgesprochen liberal zu bezeichnen. Es sagt, dass sogar die Lieferung von Waffen und Munition durch Private mit dem Recht des Neutralen auf Freihandel vereinbar sei, solange beide Seiten davon profitieren können. Dies entsprach der Praxis der Schweiz im Ersten und im Zweiten Weltkrieg, die es als Ausfluss ihrer Neutralität bezeichnete, im ganz grossen Stil Kriegsmaterial an die kriegführenden Staaten zu liefern.

Solange die bewaffnete Schlacht zwischen Ritter- oder Söldnerheeren irgendwo draussen in einer wenig besiedelten Gegend stattfand, machte die Behauptung des Neutralen durchaus Sinn, seine Warenlieferungen an das unbeteiligte Dorf weit neben dem Schlachtfeld könne nicht als illegitime militärische Einmischung bewertet werden. Je totalitärer die Kriegführung aber wurde, desto schwieriger wurde es, zwischen «militärisch» und «nicht-militärisch» eine scharfe Linie zu ziehen.

Die extensive Auslegung der Haager Neutralitätskonvention

Die Kriegsführung von Putin-Russland zielt – wie jene von Hitler-Deutschland – derart umfassend auf die Gesamtmobilisierung sämtlicher gesellschaftlicher Bereiche sowie darauf ab, jegliche Regung des «Feindes» zu vernichten, dass es kaum mehr einen sinnvollen Raum für eine Unterscheidung zwischen «militärisch» und «nichtmilitärisch» gibt. Jeder Austausch von Waren mit Russland, jede Dienstleistung zugunsten von Russland, jeder wissenschaftliche, kulturelle oder personelle Austausch mit Russland birgt das grosse Risiko, Putin in seinem totalitär geführten Angriffskrieg gegen die Ukraine zu stärken.

Vor diesem Hintergrund ist es höchst fragwürdig, in der Bundesverfassung die Behauptung zu verankern, es sei in jedem Fall möglich, zwischen einer (verbotenen) «militärischen» und einer (legitimen) «nichtmilitärischen» Beteiligung an einem Krieg zu unterscheiden. Der «Neutralitätsinitiative» dürfte dabei die Neigung zugrunde liegen, den Bereich der ver-



botenen «militärischen» Beteiligung so eng wie möglich und den Bereich der legitimen «nicht-militärischen» Beteiligung so breit wie möglich zu definieren – dies im Sinn der Haager Neutralitätskonvention, die wie gesagt gar die Lieferung von Waffen und Munition durch Private als legitime «nichtmilitärische» Beteiligung des Neutralen an einem Krieg bezeichnet.

Steilpass für windige Wirtschaftsjuristen

Würde diese äusserst liberale Auffassung Teil unserer Bundesverfassung, so würde dies einem Heer von windigen Wirtschaftsjuristen einen Steilpass liefern, um zu behaupten, der Handel mit russischen Rohstoffen auf dem Platz Genf könne beim besten Willen nicht als illegitime «militärische» Beteiligung der Schweiz am russischen Aggressionskrieg gedeutet werden – ungeachtet dessen, dass Putins Kriegführung zentral auf den Einnahmen aus dem Rohstoff-

geschäft beruht. Allein im ersten Jahr des Angriffskrieges gegen die Ukraine generierte der Rohstoffhandelsplatz Genf für Putin mit einem Ertrag von über 80 Milliarden Dollar höhere Einnahmen, als Russland damals insgesamt für das Militär ausgab. Auch die Möglichkeit, dass sich der aktuelle, an Brutalität und Gefährlichkeit für den Weltfrieden kaum zu übertreffende nordkoreanische Diktator an der internationalen Schule in Bern hat ausbilden lassen können, wird dann noch einfacher als heute als legitime «nicht-militärische» Wohltat eines neutralen Kleinstaates zugunsten einer Person gedeutet werden, die sich später halt «leider» zum Diktator entwickelt habe.

Komplexes Sanktionsrecht im Bereich von Gütern und Dienstleistungen

Die uneinheitliche Definition dessen, was als illegitime «militärische» und was als legitime

«nichtmilitärische» Beteiligung zu beurteilen sei, führte zu einem schwer überblickbaren, komplexen Sanktionsrecht, das teils der Umsetzung autonomer Ausfuhrbeschränkungen, teils allein dem Nachvollzug internationaler Beschlüsse dient. Im Kern beantwortet das Sanktionsrecht zwei Fragen: a) Gegen wen richten sich die Sanktionen? b) Was umfassen die Sanktionen? Der Bundesrat hat zur Beantwortung dieser zwei Fragen im Grunde nur einen höchst bescheidenen Ermessensspielraum. Im Falle der Annahme der «Neutralitätsinitiative» würde dieser so stark eingeschränkt, dass es unweigerlich zu scharfen Konflikten mit unseren wichtigsten Partnern und Freunden käme.

a) Sanktionen gegen wen?

Gegen wen die Schweiz ein Verbot oder eine andere Zwangsmassnahme verhängt, wird ei-

nerseits über das Kriegsmaterialgesetz gesteuert und andererseits über das Embargogesetz. Während das Kriegsmaterialgesetz dem Bundesrat eine autonome Beurteilung der Frage ermöglicht, gegenüber wem er Bewilligungen verweigern will, gestattet das Embargogesetz ausschliesslich den Nachvollzug von UNO- oder EU-Sanktionen. Keinen Ermessensspielraum hat der Bundesrat zudem in Bezug auf die völkerrechtlich verbotenen Waffen wie Atomwaffen, biologische sowie Chemiewaffen. Technologien, die zu deren Herstellung beitragen, dürfen grundsätzlich nicht exportiert werden. Zu dieser Regel gibt es eine gewichtige Ausnahme: Die Schweiz darf den fünf anerkannten Atomwaffenstaaten alles liefern, womit diese Atomwaffen herstellen oder modernisieren können, denn der in diesem Bereich allein massgebende Atomsperrvertrag schafft ungleiches Recht zwischen den fünf

Tabelle 3: Technische Definitionen für Güter, die Sanktionen oder Exportkontrollen unterworfen sind

Ort der technischen Definitionen				
Waffen, Munition, eigentliche Kampfmittel	Für die Herstellung von ABC-Waffen geeignete Güter (zum Teil «dual-use»)	«Besondere militärische Güter» gemäss Güterkontrollverordnung GKG	Für die Herstellung konventioneller Waffen geeignete Dual-use-Güter	Weitere Elektronik, Energieträger, Rohstoffe, Finanzdienstleistungen u.a.
Kriegsmaterialgesetz (KMG)	Güterkontrollverordnung, Anhang 2, SaV, ChKV	Güterkontrollverordnung, Anhang 3	Güterkontrollverordnung, Anhang 3	Weder vom KMG noch GKG erfasst
Durch wen werden diese technischen Definitionen erarbeitet				
autonome Definition der Schweiz (nach dem Prinzip «so eng wie möglich»)	Atomsperrvertrag und B- und C-Waffen-Abkommen > Nuclear supplier group und Australien-Gruppe	Waasenaar-Vereinbarung mit «Munitions List» einerseits und Liste der Dual-use-Güter und -Technologien andererseits		Zusätzliche Definitionen in den einzelnen EU- und UNO-Embargo-Beschlüssen
Rechtsgrundlage und Spielraum für den Entscheid des Bundesrates, wer einem Verbot unterworfen wird				
KMG (autonome Beurteilung inkl. Menschenrechtssituation)	KM-, Safeguard- (SaV) und Chemikalienkontrollverordnung (ChKV)	Embargogesetz (es gestattet allein den Nachvollzug von UNO- und EU-Zwangsmassnahmen, aber keine autonome Beurteilung durch den Bundesrat)		

Veto-Mächten im UNO-Sicherheitsrat, die offiziell Atomwaffen besitzen dürfen, und allen übrigen, den «Habenichtsen», die das weiterhin nicht dürfen.

b) Was umfassen die Sanktionen?

Eine andere Frage ist, was überhaupt von diesen verschiedenen Regimes erfasst wird. Welche Güter und Technologien dürfen nicht mehr exportiert werden, wenn der UNO-Sicherheitsrat oder die EU ein Lieferverbot für konventionelle Rüstungsgüter und damit verwandte Technologien erlässt? Zur Beantwortung dieser Frage haben sich die wichtigsten Exportstaaten von konventionellen Waffen in der «Vereinbarung von Wassenaar» zusammengeschlossen, um miteinander zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, was im Falle eines Rüstungsembargos genau erfasst werden soll. Die Wassenaar-Staaten – darunter die Schweiz – haben letztmals am 4. Dezember 2025 eine entsprechende Liste erarbeitet. Sie umfasst 243 eng beschriebene Seiten.

Das Herzstück bilden die 22 «Munitionslisten», die ausschliesslich militärisch verwendbare Güter umfassen. Davon erfasst das Kriegsmaterialgesetz nur einen winzigen Ausschnitt. Den «Rest» regelt die Schweiz unter dem Titel «Besondere militärische Güter» in Anhang 3 (siehe nebenstehende Tabelle 3) zur Güterkontrollverordnung. Entsprechende technische Definitionen erarbeiten für den Atomsperrvertrag zudem die «Gruppe der Nuklearlieferländer», für das B- und C-Waffen-Abkommen die «Australiengruppe» und für Trägersysteme das «Raketentechnologie-Kontrollregime».

Sowohl zur Herstellung verbotener Waffen (ABC-Waffen) als auch zur Herstellung von konventionellen Waffen kommen hochtechnologische Güter zum Einsatz, die teilweise (aber längst nicht alle!) auch eine zivile Verwendung haben. Der verbreitete Sprachgebrauch, es handle sich in diesem Bereich ausschliesslich um sowohl zivil als auch militärisch verwendbare, sogenannte Dual-Use-Güter, ist deshalb falsch.

Dabei erfasst das Kriegsmaterialgesetz allein Waffen, Munition und andere eigentliche

Kampfmittel. Es ist das einzige Gesetz, das dem Bundesrat einen autonomen Ermessensspielraum einräumt. Es verbietet ausdrücklich Lieferungen an ein Bestimmungsland, das «in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist» (Artikel 22a, Absatz 2). Damit widerspricht das Kriegsmaterialgesetz Artikel 51 der UNO-Charta. Sie besagt, jedes Opfer eines Aggressionskrieges habe das Recht auf Selbstverteidigungsrecht und jeder andere UNO-Mitgliedstaat habe das Recht, diesem Opfer zu Hilfe zu eilen, beispielsweise auch, indem es diesem Waffen und Munition liefert.

Abstrafung der Ukraine als bizarre Vorwirkung der «Neutralitätsinitiative»

Dennoch verbietet das schweizerische Kriegsmaterialgesetz, einen völkerrechtswidrig überfallenen Staat mit Waffenlieferungen zu unterstützen. Diese Bestimmung findet sich aber nicht im Güterkontrollgesetz und noch weniger im Embargogesetz. Das Verbot, der Ukraine als Opfer der russischen Aggression zu Hilfe zu eilen, bezieht sich deshalb allein auf jenen äusserst engen Begriff von «Kriegsmaterial», das von diesem Gesetz überhaupt erfasst wird, und auch nur bezüglich direkter Lieferungen. Der Bundesrat wäre deshalb eigentlich frei, konform mit der UNO-Charta Ausfuhrbewilligungen zugunsten der Ukraine für alle anderen Güter und Technologien zu erteilen – einschliesslich jener, die im Anhang 3 der Güterkontrollverordnung unter dem Titel «Besondere militärische Güter» aufgelistet sind wie Tarnnetze und Schutzwesten.

Aus Angst vor der «Neutralitätsinitiative» will der Bundesrat davon jedoch nichts wissen. Im Gegenteil: Der Bundesrat griff nach dem russischen Vollangriff gegen die Ukraine im Februar 2022 gar auf Notrecht zurück, um in seiner Anti-Ukraine-Verordnung die von der EU gegen Russland verhängten Sanktionen absurderweise auch gegen die Ukraine anwenden zu können. Dahinter steht die bizarre Vorstellung, dass im Falle eines Raubüberfalles nicht allein der Räuber, sondern auch das überfallene Opfer mit Strafen zu überziehen sei. Bei der Erarbeitung

des Embargogesetzes wäre es weder dem Bundesrat noch dem Parlament jemals in den Sinn gekommen, einen derartigen Unsinn im Gesetzestext vorzusehen. Im Embargogesetz fehlt deshalb die Ermächtigung, auch ein überfallenes Opfer mit Zwangsmassnahmen zu bestrafen.

Um trotz UNO-Charta die von Russland überfallene Ukraine mit denselben Sanktionen abstrafen zu können, welche die EU gegen Russland verhängt hatte, musste sich der Bundesrat 2022 deshalb direkt auf den Notrechts-Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung abstützen. Nur dank Notrecht konnte sich der Bundesrat auf das angebliche «Gleichbehandlungsgebot» gemäss Haager Neutralitätsrecht von 1907 beziehen. Es stammt aus einer Zeit, als es noch kein Gewaltverbot gab, wie es im UNO-Recht verankert ist. damals hat das Völkerrecht noch nicht zwischen Aggressor und Opfer unterschieden, sondern jedem Staat das Recht zugestanden, nach eigenem Belieben einen Krieg vom Zaun zu reissen.

Spezielles Anti-Ukraine-Gesetz des Bundesrates

Weil Notrecht zwingend zu befristen ist, startete der Bundesrat im November 2025 eine Vernehmlassung, um in einem speziellen Anti-Ukraine-Gesetz die gegen die Ukraine verhängten Zwangsmassnahmen um weitere zehn Jahre verlängern zu können. Eine Mehrheit der Parteien und einige Kantone – darunter namentlich der Industriekanton Bern – lehnten diesen Unsinn ab. Worauf der Bundesrat plötzlich die Behauptung aus dem Hut zauberte, er könne die Ukraine auch ohne Berufung auf Notrecht und ohne die Schaffung eines speziellen Anti-Ukraine-Gesetzes weiterhin mit Zwangsmassnahmen abstrafen.

Bekannte Staats- und Völkerrechtlerinnen und -rechtler wie Professorin Astrid Epiney und Professor René Rhinow bezeichneten diese Position öffentlich als unhaltbar. Dennoch will der Bundesrat aus Angst vor der «Neutralitätsinitiative» eisern an der Abstrafung der Ukraine festhalten. Das SECO behauptet nun ebenso unvermittelt, dafür in Artikel 6 Absatz

1 Buchstabe b des Güterkontrollgesetzes eine ausreichende Rechtsgrundlage zu besitzen. Da bemühte der Bundesrat nun während vier Jahren Notrecht und führte gar eine Vernehmlassung zur Verlängerung der Notrechtsmassnahmen durch, um zur Einsicht zu gelangen, all das gehe auch ohne.

Der Stand der aktuellen Beschlusslage (Juni 2026) kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Kampfmateriale im engsten Sinne, so wie es im Kriegsmaterialgesetz definiert ist, darf nicht an die Ukraine exportiert werden.
- Mit der Revision des Kriegsmaterialgesetzes wird auch in Zukunft eine direkte oder indirekte Belieferung der Ukraine oder eines anderen Opfers einer völkerrechtswidrigen Aggression untersagt, weshalb die meisten europäischen Staaten an ihrer Haltung «no Chinese – no Swiss» festhalten werden.

Die Ausfuhr von «besonderen militärischen Gütern» an die Ukraine will der Bundesrat weiterhin verbieten. Darunter finden sich beispielsweise Schutzwesten oder Tarnnetze. Er hätte ohne Weiteres die Kompetenz, solche Lieferungen zu bewilligen.

– Gestützt auf das bestehende Kriegsmaterialgesetz hätte der Bundesrat die Kompetenz, die Weitergabe von solchem Kriegsmateriale durch Dritte an die Ukraine zu bewilligen, sofern er das möchte. In der revidierten Fassung des Kriegsmaterialgesetzes fällt diese Möglichkeit dahin.

– Die Ausfuhr von «besonderen militärischen Gütern» an die Ukraine, wie sie in Anhang 3 der Güterkontrollverordnung aufgelistet sind, will der Bundesrat wie bisher verbieten, allerdings neu gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b des Güterkontrollgesetzes. Darunter finden sich beispielsweise Schutzwesten oder Tarnnetze. Er hätte aber ohne Weiteres die Kompetenz, solche Lieferungen zu bewilligen, falls er denn keine Angst vor der «Neutralitätsinitiative» hätte.

– Güter, die von der «Munitions List» der Wassenaar-Vereinbarung nicht erfasst werden und folglich weder vom Kriegsmaterialgesetz noch vom Güterkontrollgesetz geregelt werden, dürfen neu selbst dann an die Ukraine geliefert werden, wenn sie von den Zwangsmassnahmen der EU gegen Russland erfasst sind. Darunter fallen beispielsweise Chips oder Transformatoren, die zur Steuerung von Drohnen verwendet werden können. Schweizer Firmen wie STMicroelectronics, Traco Power oder U-Blox sorgen dafür, dass diese über Drittstaaten massenweise nach Russland gelangen. Diesbezüglich sieht das SECO dann deutlich weniger Eifer, um dies zu unterbinden, als auch die Ukraine abstrafen zu können.

Wie oben erwähnt, ist gegenwärtig eine Motion der Solothurner Ständerätin Franziska Roth hängig, welche die ersatzlose Aufhebung dieser angeblich neutralitätsrechtlich geforderten Gleichbehandlung des überfallenen Opfers mit dem russischen Aggressor gemäss Anti-Ukraine-Verordnung fordert. Kommt diese Motion noch vor der Abstimmung über die «Neutralitätsinitiative» in den Rat, so dürfte sie dort wenig Chancen auf eine Mehrheit haben, weil die Ratsmitglieder der FDP und Mitte diesbezüglich im Kielwasser der SVP politisieren. Ist die Initiative einmal vom Tisch, so könnte sich das Blatt möglicherweise wenden, denn solche Zwangsmassnahmen gegen die Ukraine, die im krassen Widerspruch zu den aussen-, sicherheits- und industriepolitischen Interessen unseres Landes stehen, sind in der breiten Bevölkerung alles andere als populär.

Sind Zwangsmassnahmen grundsätzlich «unwirksam»?

Ein verbreitetes Argument gegen Zwangsmassnahmen besteht darin, dass sie ohnehin unwirksam seien. Dieses namentlich von Ökonomen vorgetragene Argument hat in der Regel zwei Elemente: Erstens wird die Latte extrem hoch gehängt, was als «wirksam» zu bezeichnen sei. Die Behauptung, eine Sanktion sei nur deshalb «unwirksam», weil sie für sich allein gesehen

keinen Krieg stoppen und keine Diktatur stürzen kann, greift allerdings zu kurz. Zweitens gelten Sanktionen allein dann als «wirksam», wenn überhaupt keine Umgehungsgeschäfte mehr beobachtet werden können.

Die Argumentation, Sanktionen seien unwirksam, verkennt den in erster Linie zutiefst politischen Charakter von Sanktionen. Wenn die EU gegen gewalttätige israelische Siedler oder gegen mordende Mullahs Zwangsmassnahmen verhängt, geht niemand davon aus, dass diese ihre Handlungen allein deswegen einstellen werden.

Dieses Argumentationsweise verkennt den in erster Linie zutiefst politischen Charakter von Zwangsmassnahmen. Wenn die EU gegen gewalttätige israelische Siedler oder gegen mordende und raubende Mullahs Zwangsmassnahmen verhängt, geht niemand davon aus, dass diese ihre verbrecherischen Handlungen allein deswegen einstellen werden. Die Entscheidung, in solchen Fällen Zwangsmassnahmen zu ergreifen, bildet aber eine unumstössliche politische Feststellung, dass deren Handlungen unter keinen Umständen geduldet werden können. Sie sind deshalb für alle, die sich ihnen entgegenstellen, ein Quell der Hoffnung und ein Signal der Solidarität.

Es gehört zur Argumentationsfigur der Kreise hinter der «Neutralitätsinitiative», politische Statements abzuwerten und zu behaupten, eine unmissverständliche Verurteilung eines Verbrechens nütze ohnehin nichts. In diese Falle sollten die Gegner und Gegnerinnen der Initiative nicht treten und daran festhalten, dass eine unmissverständliche und klare politische Aussage am Anfang jeder Veränderung in die richtige Richtung steht.

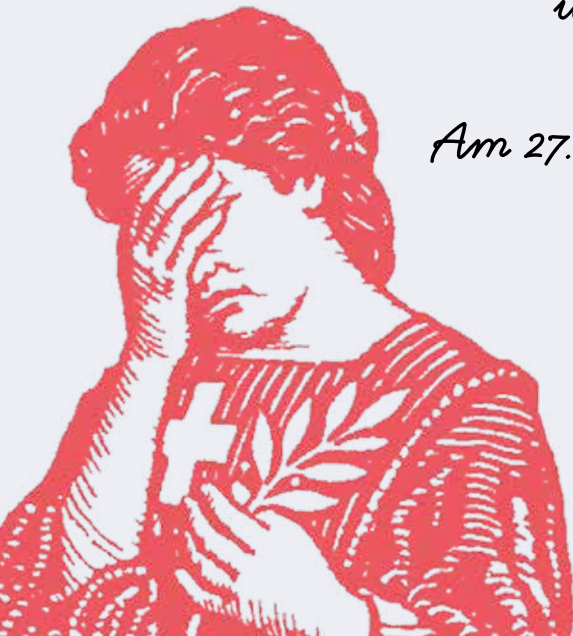
*Peter Hug (*1955) ist Historiker und lebt in Bern*

Neutralität der SVP überlassen?

Die Neutralitätsinitiative klingt nach Schutz, doch in Wahrheit gefährdet sie das, was die Schweiz stark macht: unsere Freiheit und unsere wertvollen Partnerschaften. Die strikte Auslegung der Neutralität würde die Schweiz isolieren und damit schwächen. Gerade in global unsicheren Zeiten braucht die Schweiz Beweglichkeit, Verantwortung und eine klare Stimme.

Am 27. September **NEIN** zur
Neutralitätsinitiative.

Helvetia



**OPERATION
LIBERO**

