

Diplomatische Akademie Wien
16. Juni 2015

2 x 200 Jahre Schweizer Neutralität

Marco Jorio, Bern

„Die Mächte, welche die (Wiener) Erklärung vom 20. März 1815 (zu den Schweizer Angelegenheiten) unterzeichnet haben, erteilen durch die gegenwärtige Urkunde eine förmliche und rechtskräftige Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz“.

Meine Damen und Herren,

So lautet der Kernsatz des „Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire“ (Bild). Diese Erklärung haben die Siegermächte nach der zweiten Niederlage Napoleons bei Waterloo am Tag des 2. Pariser Frieden dem Schweizer Vertreter, dem Genfer Charles Pictet de Rochemont, übergeben. Dieser 20. November 1815 teilt die Geschichte der Schweizer Neutralität in 200 Jahre vor und 200 Jahre nach der Pariser Erklärung.

Entstanden ist die Neutralität im 17. Jahrhundert, während des Dreissigjährigen Kriegs (und nicht, wie es ein nationalkonservatives Geschichtsbild propagiert, nach der verlorenen Schlacht bei Marignano in Oberitalien 1515). Die Eidgenossenschaft hielt sich von 1618 bis 1648 aus den Kriegen heraus, indem sie „stille sass“. Aus diesem „Stillesitzen“ entwickelte sich schliesslich die Neutralität. Eine erste offizielle Neutralitätserklärung erliess die Tagsatzung, das oberste Organ der Eidgenossenschaft, erst 1674 während des französisch-holländischen Krieges.

Zur Herausbildung staatlicher und völkerrechtlich anerkannter Neutralität mussten zwei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: Zum Ersten – fast banal – es mussten souveräne Staaten und zweitens ein Völkerrecht vorhanden sein. Beide entstanden im 17. Jahrhundert: das Konzept der Souveränität durch Jean Bodin mit seinen „Six livres sur la République“ von 1576 und das Völkerrecht mit Hugo Grotius' „De jure belli ac pacis“ von 1625, in dem auch die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates festgelegt wurden. Genau in diesem Zeitraum schied die Eidgenossenschaft, bis dahin ein Glied des Hl. Römischen Reiches, in einem langen Prozess aus dem Reich aus und erhielt im Westfälischen Frieden von 1648 die reichsrechtliche Exemption, die von den europäischen Staaten sogleich als Souveränität interpretiert wurde. Dadurch stieg das Corpus Helveticum neben den Niederlanden und Venedig als eine der drei Republiken Europas in den Kreis der souveränen Staaten auf.

Dass die Schweiz vor vierhundert Jahren die Neutralität zu ihrer aussenpolitischen Staatsmaxime erkor und bis heute bewahrt hat drei Gründe:

1. Die geo-politische Lage der Eidgenossenschaft: Geographisch zwischen den Zentralalpen (und ihren Pässen zwischen Italien und Deutschland), dem Rhein und dem Jura (mit Passübergängen nach Frankreich) gelegen, wurde sie zu einem strategisch sensiblen Raum zwischen seinen immer kriegsfreudigen Nachbarn, zuerst zwischen Frankreich und Habsburg, zu denen dann im 19. Jahrhundert bis 1945 die jungen Nationalstaaten Deutschland und Italien stiessen. Zudem grenzten zwei

„traditionelle“ europäische Kriegsgebiete unmittelbar an die Schweiz:
Oberrhein/Elsass im Norden und Oberitalien im Süden.

2. Die innere Verfassung der Schweiz: Die alte Eidgenossenschaft vor 1798 besass als lockere Konföderation von eigenständigen Kleinrepubliken mit unterschiedlichen aussenpolitischen Interessen keinen Fürsten, keine zentrale Führung, kein eigenes Heer. Da an der Tagsatzung Entscheidungen nur einstimmig gefasst werden konnten, war eine zielgerichtete und kohärente Aussen- oder Machtpolitik von vorneherein nicht möglich. Das zeigte sich etwa schon in den Burgunderkriegen in den 1470er Jahren und in den Mailänderkriegen zu Beginn des 16. Jahrhunderts, als die Eidgenossenschaft ihre militärischen und politischen Anfangserfolge durch ihre innere Uneinigkeit und fehlende Führung wieder verspielte. Erst der Bundesstaat von 1848 schuf eine zentrale Regierung und überhaupt die Voraussetzung für eine Aussenpolitik.
3. Die konfessionelle Spaltung: Seit der Reformation war die Schweiz in ein katholisches und ein reformiertes Lager gespalten. In den konfessionell geprägten Kriegen der Frühen Neuzeit bestand die Gefahr, dass die fragile Eidgenossenschaft an der Parteinahme für die eine oder andere ausländische Macht zerbrach. Und so blieb eben als kleinster gemeinsamer Nenner das „Stillesitzen“, zumal sich rasch herausstellte, dass diese Nichteinmischung in fremde Händel sogar wirtschaftlich lukrativ sein konnte. Der nun neutrale Kleinstaat deklarierte diese Politik keck als Schlaueit, wie diese sehr frühe Darstellung auf einer Ofenkachel von 1698 belegt (Bild).

Die alteidgenössische Neutralität unterschied sich grundsätzlich von der heutigen. Truppendurchzüge waren beispielsweise gestattet; vor allem aber durften die Grossmächte weiterhin Truppen in der Schweiz rekrutieren, zuerst Frankreich, dann unter dem Titel der Neutralität und der Gleichbehandlung aller Mächte die Niederlande, schliesslich andere Fürsten. Auf nahezu allen europäischen Kriegsschauplätzen des 17. und 18. Jahrhunderts wurden Schweizer Söldner eingesetzt. Die neutrale Schweiz führte keinen Krieg mehr, die Schweizer aber sehr wohl.

Die selbst gewählte, aber aus innerer Schwäche geborene Neutralität löste nun eine innen- und aussenpolitische Dynamik aus. Einerseits wollten die Schweizer beweisen, dass sie tatsächlich neutral seien und versuchten sich beispielsweise schon 1636 in einer gescheiterten Friedensvermittlung. 1647 führten sie die erste gesamteidgenössische Wehrverfassung ein, um die Neutralität auch militärisch durchsetzen zu können. Das war quasi die Geburtsstunde der bewaffneten Neutralität. Die europäischen Mächte ihrerseits bauten die Neutralität der Schweiz in ihr aussenpolitisches Kalkül ein, sei es um den Gegner aus diesem strategisch zentralen Raum fernzuhalten, sei es um ungestört Söldner in der Schweiz rekrutieren zu können, sei es um von der Neutralität zu profitieren, so etwa Frankreich und der Kaiser, die 1714 mit dem Friedenkongress im neutralen Baden (im Aargau) den Spanischen Erbfolgekrieg beendeten.

Diese alt-eidgenössische Neutralität ging 1798 mit der alten Eidgenossenschaft unter. Die Schweiz wurde nun ein Satellitenstaat Frankreichs bzw. Napoleons. Als aber der Stern Napoleons nach der Völkerschlacht von Leipzig zu sinken begann, verabschiedete sich die Schweiz rasch aus dem Empire. Schon am 15. November 1813 erklärte die Tagsatzung die Unabhängigkeit der Schweiz und die Rückkehr zur Neutralität. Die Delegation der Tagsatzung am Wiener Kongress hatte den Auftrag, neben territorialen Erweiterungen auch eine Garantie für die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu erwirken. Diese erhielt sie aber in Wien nicht. Die Mächte anerkannten zwar, dass die Neutralität der Schweiz im Interesse Europas läge und versprachen in der Erklärung über die Angelegenheiten der

Schweiz vom 30. März 1815 die völkerrechtliche Anerkennung der immerwährenden Neutralität, aber erst wenn die Tagsatzung ihre Zustimmung zu den Beschlüssen des Wiener Kongresses „in guter und gehöriger Form wird ertheilt haben“. Nach der Ratifikation durch die Tagsatzung und einem (ziemlich missglückten) Feldzug der Schweizer Armee ins benachbarte Burgund gegen Napoleon, erhielt die Schweiz die ersehnte und eingangs zitierte Neutralitätserklärung in Paris am 20. November 1815.

Diese Erklärung sollte die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz für die kommenden zwei Jahrhunderte bestimmen – bis heute. Der moderne Bundesstaat von 1848 setzte die Neutralität fort und erweiterte gar den Neutralitätsbereich weit über den Kerngehalt, nämlich die Nichtteilnahme am Krieg hinaus und entwickelte eine immer weiter gehende Neutralitätspolitik. Das heisst, sie traf Massnahmen, die ein dauernd neutraler Staat bereits im Frieden über seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen im Kriegsfall hinaus trifft, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu sichern. Immer geradlinig war diese Politik aber nicht, wie der heftig diskutierte Beitritt der Schweiz unter dem Titel der differentiellen Neutralität zum Völkerbund zeigt.

In allen Kriegen des 19. und 20. Jahrhunderts erklärte die Schweiz ihre Neutralität und berief sich jeweils auf die Erklärung von 1815, zuletzt noch Anfang September 1939. Die Wahrung der Neutralität mit Hilfe der aufgebotenen Armee stellte die Schweiz in den grossen bewaffneten Konflikten vor grosse Herausforderungen (und kostete auch sehr viel Steuergelder!). So sah sich die Schweiz im Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 mit dem Übertritt, der Entwaffnung und Versorgung der französischen Ostarmee unter General Bourbaki mit gegen 90'000 Mann und 12'000 Pferden konfrontiert. Im Ersten Weltkrieg stiessen die französisch-deutsche Front und die österreichisch-italienische Front an die Schweizer Grenze. Die Neutralitätspolitik wurde zum Balanceakt (Bild). Die Schweizer Armee hatte dafür zu sorgen, dass die vier Krieg führenden Nachbarn nicht in einer Umgehungs-offensive über neutrales Schweizer Gebiet stiessen. Allerdings zeigten sich im Ersten Weltkrieg die Grenzen der Neutralität in einem modernen Krieg. Das Freihandelsrecht des neutralen Staates wurde in den Wirtschaftskrieg der Kriegführenden einbezogen. Ausländische Kontrolleure beider Kriegsparteien überwachten die wirtschaftlichen Aktivitäten der Schweiz. Die alliierte SSS (Société suisse de surveillance) erhielt den Übernamen: „Souveraineté Suisse suspendue“!

Noch schwieriger war die Wahrung der Neutralität im 2. Weltkrieg. Nach dem Zusammenbruch Frankreichs im Sommer 1940 war die Schweiz von den Achsenmächten eingeschlossen. Damit hing die Neutralität eigentlich in der Luft. Zwischen wem will man denn noch neutral sein? Jetzt ging es nicht mehr um die Neutralität, sondern vielmehr um die Unabhängigkeit, so weit sie unter diesen Umständen noch aufrecht zu erhalten war, vor allem wenn man als kleines Binnenland wirtschaftlich von aggressiven Nachbarn abhängig war.

Für die Weltkriegsgeneration hatte sich aber die bewaffnete Neutralität bewährt. Ihr sei es zu verdanken, dass die Schweiz zweimal im Auges des Hurrikans fast unbeschadet die Kriegsjahre überstand. So setzte sie diese als „Erfolgsgeschichte“ erfahrene Neutralität nach 1945 fort. Vorsichtig, ja geradezu ängstlich versuchte die Schweizer Aussenpolitik, im Ausland ja nicht den geringsten Zweifel an der Ernsthaftigkeit der schweizerischen Neutralität aufkommen zu lassen. Die Schweiz hielt sich vorerst peinlichst von allen internationalen Institutionen fern, die auch nur entfernt eine politische Zielsetzung haben könnte: so etwa von der UNO (nicht aber ihren Unterorganisationen), vom Europarat, von der EU (bzw. ihren Vorgängerorganisationen) und natürlich von der NATO. Die Koreamission 1953, die Indochina-Konferenz in Genf (1954) und die österreichische Neutralitätserklärung

(1955) adelten diese strikte Neutralitätspolitik sogar noch und bestärkten die Schweizer auf dem richtigen Weg zu sein. Allerdings stand die Schweiz nicht völlig abseits: Sie war sie 1960 Gründungsmitglied der EFTA und 1972 unterzeichnete sie ein Freihandelsabkommen mit der damaligen EG. Erst in den 1960er Jahren begann sich diese überzogene Neutralitätspolitik zu lockern: Beitritt zum Europarat 1963, zur Nato-Partnerschaft für den Frieden 1996, zur UNO 2002. Aber noch heute ist die Neutralität tief in der Bevölkerung verankert, ja sie bildet einen Teil der nationalen Identität. Ein Beitritt zur NATO oder – *horribile dictu* – zur EU sind heute noch chancenlos.

Als Gegengewicht zu dieser ängstlichen Aussenpolitik entwickelte die Schweiz unter dem – Schlagwort „*Neutralité et Solidarité*“ das Konzept der Guten Dienste, also diplomatische, militärische und infrastrukturelle Dienstleistungen zur Konfliktvermeidung, etwa in Form von Schiedsgerichten, so etwa das Alabama-Schiedsgericht von 1872 oder als Vermittlung zwischen Konfliktparteien, so etwa 1961 im Vertrag von Evian zwischen Frankreich und Algerien oder noch 2011 die Vermittlung zwischen Georgien und Russland. Oder als Gastland von zahllosen internationalen Konferenzen, so etwa die diesjährige Konferenz von Lausanne (Atomgespräche UNO/Iran). Oder als Sitz vieler internationaler Organisationen, beginnend mit dem IKRK in Genf (ab 1864) über den Völkerbund in Genf nach dem Ersten Weltkrieg bis zu den rund 500 Organisationen, die heute in Genf domiziliert sind. In ihrem Gefolge siedelten sich auch viele NGO an: vom ökumenischen Rat der Kirchen (Genf) bis zu Sportverbänden wie das Internationale Olympische Komitee, darunter auch solche, die manchmal weniger Freude machen, wie heute die FIFA (Zürich). Als eigentliche diplomatische „Spezialität“ entwickelte die neutrale Schweiz die Wahrnehmung fremder Interessen. Den Höhepunkt erreichten die Schutzmandate im 2. Weltkrieg mit 200 Einzelmandaten für 35 Länder. Heute gibt es noch einige, darunter zwei wichtige: die USA in Kuba und im Iran. Deren Bedeutung, wie überhaupt der Guten Dienste hat aber in den letzten Jahrzehnten stark abgenommen, und wir erleben es vielleicht noch dieses Jahr, dass die beiden letzten diplomatischen „Perlen“ verschwinden.

Mit dem Ende des Kalten Krieges 1989 änderte sich die strategische Lage völlig und damit auch die der Neutralität. Die Schweiz ist seither, wie ein Bonmot sagt, nur noch „von Freunden umzingelt“. Welchen Sinn hat da die Neutralität noch? Quo vadis, Neutralität?

Besten Dank!