



Die schweizerische Neutralität – Eine historische Übersicht

In: Schweizerische und schwedische Neutralität im zweiten Weltkrieg

R. Bindschedler / H. Kurz / W. Carlgren / S. Carlsson, Helbling + Lichtenhahn Verlag
01.06.1985

149

Die schweizerische Neutralität – Eine historische Übersicht

Rudolf L. Bindschedler

Seit dem ersten Bunde der drei Urkantone von 1291 war die schweizerische Eidgenossenschaft – von der Episode der einen und unteilbaren Helvetischen Republik 1798 bis 1802 abgesehen – ein lockerer Staatenbund. Er basierte auf einem komplizierten System zahlreicher Bündnisverträge. Erst 1815 kam es zu einem einzigen, alle Kantone umfassenden Bundesvertrag und erst 1848 zum heutigen Bundesstaat. So gab es bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts nur sporadisch eine gesamtschweizerische Außenpolitik. Die Kantone waren souveräne Staaten.

Trotzdem gehen die Ursprünge der schweizerischen Neutralität auf die Zeit nach den Mailänder Kriegen zurück, als die Niederlage von Marignano 1515 das Ende der Großmachtpolitik der Schweizer Kantone bedeutete. Diese konnten sich nicht über eine einheitliche Außenpolitik einigen und verfolgten verschiedenartige Ziele. In den der Reformation folgenden Glaubenskriegen war das von den Kantonen befolgte «Abseitsstehen» Voraussetzung, daß der lose Staatenbund inmitten eines zerrissenen Europa die Zeiten überdauert hat. Allerdings entwickelte sich die Neutralität erst im Laufe der Jahrhunderte zu ihrer heutigen Form. War sie zunächst eine solche von Fall zu Fall, so nahm sie immer mehr die Form der dauernden Neutralität an.

Als Staatsmaxime entstand sie während des Dreißigjährigen Krieges. Das damalige Völkerrecht gestattete den Kriegführenden den Durchmarsch durch neutrales Territorium. Der Durchzug der Schweden unter Feldmarschall Horn bei Stein am Rhein 1633 wie derjenige der kaiserlichen Truppen durch Basel im folgenden Jahr veranlaßte die Tagsatzung – das gemeinsame Organ der alten Eidgenossenschaft – am 2. Februar 1638, den Durchmarsch über schweizerisches Gebiet zu verbieten. In der Folge mobilisierte sie Truppen, um Grenzverletzungen zu verhindern und schuf eine gemeinsame Militärorganisation (Defensional von Wil 1647). Der Staatenbund errichtete auch durch Verträge einen Gürtel neutralisierter Gebiete (Vormauer-system) im Norden und Westen der damaligen Eidgenossenschaft.

Mit dem Neutralitätsrecht war zu dieser Zeit der Abschluß von Bündnissen mit anderen Mächten vereinbar. Die Kantone gingen eine Reihe solcher Bündnisse ein, wobei ein gewisses Gleichgewicht gewahrt wurde. So stand der traditionellen Allianz mit Frankreich eine solche mit dem Kaiser gegenüber. Voraussetzung hiezu war das europäische Gleichgewicht.



Wichtige Bestimmungen waren die Verpflichtung der Kantone, Söldner zur Verfügung zu stellen. Derartige Soldverträge, Militärkapitulationen genannt, wurden ebenfalls als vereinbar mit der Neutralität betrachtet. Erst 1859 wurden sie in der Schweiz definitiv untersagt. Die Militärkapitulationen haben dazu beigetragen, daß die ausländischen Mächte die schweizerische Neutralität respektierten, weil sie ihnen die Lieferung der notwendigen Söldner gestattete.

Die Eidgenossenschaft versuchte schon damals, eine Anerkennung ihrer Neutralität durch internationale Rechtsakte zu erwirken. Das gelang jedoch nur 1713 im Vertrag von Utrecht zwischen Frankreich, Spanien, England und den Niederlanden.

Die Kriege der Französischen Revolution brachten zahlreiche und schwerwiegende Verletzungen der schweizerischen Neutralität, ja die Besetzung des eidgenössischen Territoriums. Trotz Wiederherstellung ihrer Unabhängigkeit 1801 verblieb die Schweiz in der Folge in der Abhängigkeit von Frankreich, mit dem sie verbündet war und Truppenkontingente zur Verfügung zu stellen hatte (im Unterschied zu den obenerwähnten Kapitulationen, die auf der Freiwilligkeit des einzelnen Söldners beruhten). Nach der Schlacht von Leipzig erließ die Tagsatzung am 15. November 1813 eine neue Neutralitätserklärung, die jedoch von den Alliierten im Hinblick auf die faktische Haltung der Schweiz in den vorausgegangenen Jahren nicht anerkannt wurde. Im Ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 wurde die Unabhängigkeit der Schweiz anerkannt, jedoch ohne Erwähnung der Neutralität. Erst in einer Deklaration vom 20. März 1815 versprach der Wiener Kongreß der Eidgenossenschaft, ihre Ständige Neutralität zu anerkennen und zu garantieren unter der Bedingung, daß sie eine Transaktion annehme, um die inneren Zwistigkeiten beizulegen. Die Schweiz sollte als Gegenleistung der ihr einzuräumenden Vorteile sowohl durch ihre kantonalen Institutionen wie auch durch die Art des Bundessystems eine genügende Gewähr bieten, ihre innere Ruhe aufrecht zu erhalten und die Respektierung ihrer Neutralität durchzusetzen. Die Tagsatzung nahm die Transaktion am 27. Mai 1815 an. In der Folge wurde der neue Bundesvertrag am 7. August 1815 abgeschlossen, der unter anderem die früheren Untertanengebiete als neue Kantone anerkannte. Die Mächte gaben der Schweiz ihre früheren Gebiete zurück und suchten ihre Verteidigungsmöglichkeiten zu verbessern. Es ergibt sich aus diesen Verhandlungen, daß die Schweiz nicht nur die Pflicht, neutral zu bleiben, übernahm, sondern auch diejenige, ihre Neutralität zu verteidigen. Am gleichen Tag, da der Zweite Pariser Frieden unterzeichnet wurde, am 20. November 1815, unterzeichneten die fünf Großmächte Österreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen und



Rußland, denen sich später Portugal, Spanien und Schweden anschlossen, die versprochene Neutralitätserklärung, die im Wesentlichen folgendermaßen lautet:

«... les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars font, par le présent Acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et Elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'Acte du Congrès de Vienne que par le Traité de Paris de ce jour, et telles qu'elles le seront ultérieurement: conformément à la disposition du Protocole du 3 novembre, ci-joint en extrait, qui stipule en faveur du Corps Helvétique un nouvel accroissement de territoire, à prendre sur la Savoie pour arrondir et désenclaver le canton de Genève.

Les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'Acte du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 et par le Traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse, de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci.

Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent Acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.

Elles déclarent qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage, librement consenti par les Cantons dans la Convention du 20 mai, a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les Puissances signataires du Traité d'Alliance du 25 mars ...»

Die von den Mächten anerkannte Neutralität bewährte sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts in den verschiedenen Auseinandersetzungen in Europa, so 1859 im Französisch-Österreichischen, 1866 im Preußisch-Österreichischen und namentlich 1870/71 im Deutsch-Französischen Krieg.

Am 4. August 1914, zu Beginn des Ersten Weltkrieges, erließ der Bundesrat eine Neutralitätserklärung, in der er namentlich hervorhob, daß die Schweiz während des bevorstehenden Krieges mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln ihre Neutralität und die Unverletzbarkeit ihres Gebietes,



so wie sie durch die Verträge vom Jahre 1815 anerkannt worden waren, aufrechterhalten und wahren werde. In dem vierjährigen Völkerringen konnte abgesehen von einigen unbedeutenden Verletzungen die Neutralität und die Unversehrtheit des schweizerischen Territoriums aufrechterhalten werden. Dabei kam es allerdings wiederholt zu heiklen Situationen. Der sogenannte «Oberstenhandel», bei dem es um die Vermittlung von Nachrichten an die Zentralmächte ging, und vor allem der mißglückte Versuch einer Friedensvermittlung zwischen Deutschland und dem revolutionären Rußland durch Bundesrat Hoffmann (dem damaligen Außenminister), der deswegen von seinem Amt zurücktreten mußte, ließ bei den Kriegsparteien zeitweilig Zweifel am schweizerischen Neutralitätswillen aufkommen. Dazu kam, daß ein großer Teil der deutschsprachigen Schweiz Sympathien für die Zentralmächte, der romanischen für die *Entente* hegte und auch äußerte. Dieser «Graben» zwischen Deutsch und Welsch konnte nur durch eine strikte neutrale Haltung des schweizerischen Staates überbrückt werden.

In den Pariser Friedensverhandlungen von 1919 gelang es der Schweiz, die Anerkennung ihrer Ständigen Neutralität im Sinne der Akte von 1815 in die Friedensverträge einfügen zu lassen wie auch die Feststellung, daß diese Neutralität eine internationale Verpflichtung zu Gunsten des Friedens darstelle, was ihre Aufrechterhaltung im Rahmen des Völkerbundes ermöglichte. Der Preis, den die Schweiz dafür bezahlen mußte, daß Frankreich diese Bestimmung (Versailler Vertrag Art. 435) einbrachte, bestand im Verzicht auf die Neutralisierung von Savoyen. Die Pariser Friedensverträge stellen für die Schweiz echte Verträge zugunsten Dritter dar.

Es entsprach dem Interesse der Schweiz, der neuen Organisation zur Aufrechterhaltung des Friedens, dem Völkerbund, beizutreten. Mit dem Prinzip der kollektiven Sicherheit, auf dem der Völkerbund basierte, stand jedoch die Neutralität grundsätzlich im Widerspruch. Dieser konnte nur durch die Verbindung der erwähnten Feststellung über die Neutralität als Verpflichtung zugunsten des Friedens mit dem Ausnahmeartikel 21 des Völkerbundes überbrückt werden. Nach schwierigen Verhandlungen anerkannte der Völkerbundsrat in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, daß die Ständige Neutralität der Schweiz durch die Interessen des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und deshalb mit dem Pakt vereinbar sei. Die Schweiz hatte die Solidaritätspflichten des Völkerbundes zu übernehmen, einschließlich der Beteiligung an Sanktionen handelspolitischer und finanzieller Art, wurde jedoch befreit von der Mitwirkung an militärischen Aktionen und der Einräumung des Durchmarschrechtes an ausländische Truppen. Sie war auch nicht verpflichtet, an der Vorbereitung militärischer



Unternehmungen auf ihrem Gebiet teilzunehmen. So kam es zu der sogenannten differentiellen Neutralität.

Die Schweiz vertrat die Auffassung, daß es sich nur um eine Änderung der Neutralitätspolitik handle und wirtschaftliche Sanktionen nicht unvereinbar mit dem Völkerrecht seien. Diese Änderung wurde aber als so wichtig betrachtet, daß man für den Beitritt den Weg der Verfassungsgesetzgebung beschritt und ihn der Abstimmung von Volk und Kantonen unterbreitete. Mit einer Mehrheit von 416 870 gegen 323 719 und mit 11 ½ zu 10 ½ Ständen stimmten Volk und Stände am 16. Mai 1920 dem Beitritt zu. Die Opposition, die vor allem aus der deutschen Schweiz stammte, wollte die integrale Neutralität wahren und sah den Völkerbund als Werkzeug der Sieger an; die Befürworter ließen sich vor allem von der Hoffnung auf die Wirksamkeit der neuen Organisation für die Aufrechterhaltung des Friedens leiten.

Die Mitgliedschaft führte bald zu Schwierigkeiten. Eine grundlegende Voraussetzung des Völkerbundes, die Universalität, wurde nie erreicht; im Gegenteil, verschiedene Mächte traten wieder aus. In den ersten Jahren versuchte der Völkerbund, den Sanktionsmechanismus auszubauen. 1920/21 kam es zu einem Konflikt über die Wilna-Angelegenheit; der Bundesrat lehnte einen Durchmarsch belgischer, britischer und spanischer Truppen ab, obwohl kein Kriegszustand bestand und es sich nur um die Überwachung eines Plebiszites handelte. Zu einer besonders gefährlichen Lage kam es, als der Völkerbund während des Abessinien-Krieges Sanktionen gegen Italien, einen Nachbarstaat der Schweiz, verhängte. Die Schweiz lehnte es ab, vom Neutralitätsrecht verbotene Zwangsmaßnahmen durchzuführen. Ein Waffenausfuhrverbot wurde gegenüber beiden Parteien erlassen. Die wirtschaftlichen Beziehungen mit Italien wurden im Rahmen des *Courant normal* aufrechterhalten; angestrebt wurden ferner ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung.

Der Fehlschlag der kollektiven Sicherheit veranlaßte die Schweiz, zur traditionellen Neutralität zurückzukehren. Am 14. Mai 1938 nahm der Völkerbundsrat aufgrund eines Berichtes der schwedischen Delegation offiziell Kenntnis von der Absicht der Schweiz, sich in Zukunft an keinen Sanktionen welcher Art auch immer zu beteiligen. Das war die Rückkehr zur integralen Neutralität, rechtzeitig vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges.

Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges erließ der Bundesrat sinngemäß die gleiche Neutralitätserklärung wie 1914 und notifizierte sie wiederum allen am Konflikt beteiligten Mächten. Die schon während des Feldzuges in Polen verfügte Generalmobilmachung der Schweizerarmee ließ keinen Zweifel daran aufkommen, daß die Schweiz auch in diesem neuen welt-



weiten Konflikt gewillt war, ihre Verpflichtungen aus der bewaffneten Neutralität ernst zu nehmen. Auf die nach dem Zusammenbruch Frankreichs erfolgte vollständige Einschließung durch eine einzige Kriegspartei antwortete die Schweiz militärisch mit dem Bezug der Réduitstellung ihrer immer noch mobilisierten Armee. Der immer unerbittlicher geführte Wirtschaftskrieg, die zahlreichen Überfliegungen schweizerischen Territoriums durch Flugzeuge beider Kriegsparteien, der scharfe politische Druck des sich bereits siegreich wählenden Deutschen Reiches, verbunden mit ständigen, nur schlecht verhüllten Drohungen, stellten die schweizerische Neutralität auf ihre bisher härteste Bewährungsprobe. Dazu kamen noch die sich immer mehr häufenden Interventionen der deutschen Gesandtschaft in Bern wegen der «reichsfeindlichen» Haltung der Schweizerpresse, die von schweizerischer Seite unter Hinweis darauf zurückgewiesen wurden, daß der neutrale Staat auch in Kriegszeiten nicht zur Gesinnungsneutralität verpflichtet sei. Kurz vor Kriegsende beschwor das siegreiche Vordringen der alliierten Armeen nochmals die Gefahr einer Verletzung schweizerischen Territoriums zum Zwecke eines Durchmarsches herauf; der Zusammenbruch des Deutschen Reiches ließ aber auch diese letzte Gefährdung gegenstandslos werden.