Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 10 (1942-1943)
Heft: 11

Artikel: Die schweizerische Neutralität : ihre geschichtliche Wurzel und gegenwärtige Funktion

Autor: Bonjour, Edgar

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-759918

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die schweizerische Neutralität

ihre geschichtliche Wurzel und gegenwärtige Funktion

Von Edgar Bonjour

Vor etwa einem Menschenalter noch lebte der Schweizer in einem Gefühl aussenpolitischer Sekurität, das wir heute nur schwer nachzuempfinden vermögen. Die Neutralität war so sehr zur selbstverständlichen Grundfeste unseres Staatswesens geworden, hatte von Europa so viel Anerkennung erfahren, dass sie völlig ungefährdet, ja unantastbar schien. Mit dem republikanischen und demokratischen Ideal verschmolz sie zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe. Wohl war diese aussenpolitische Maxime des Bundesstaates in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens tatsächlich und grundsätzlich in Frage gestellt worden. Die siegreiche Ueberwindung aller dieser Krisen hatte jedoch die Schweiz in ihrem Glauben an die Unverletzlichkeit der Neutralität nur bestärkt. Man wähnte sich durch einen hohen Schutzwall geborgen, hinter dem man ruhig seinen friedlichen Geschäften nachgehen konnte. Es war, als ob die Schweiz von den politischen Erschütterungen der Vergangenheit in wirtschaftlichem Wohlergehen Erholung suche und darob die Gefahren ihrer exponierten Lage vergässe. Im Zeitalter des Imperialismus, das wie kein anderes von hemmungslosem Machtstreben grosser Staats- und Wirtschaftskörper beherrscht wurde, verdichtete sich die Vorliebe des neutralen Kleinstaatmenschen für Fragen der Innenpolitik zur politischen Introversion. An der Kolonialpolitik der Grossmächte nahm man keinen Teil, sodass diese Wunschlosigkeit den Anschein erweckte, als desinteressiere sich die Eidgenossenschaft am Weltgeschehen, als verzichte sie überhaupt auf jede Aussenpolitik. Es schwingt wie ein Unterton der Warnung mit, wenn hier und jetzt das Wort gesprochen wurde von der Macht, die an sich böse sei.

In dieser Epoche aussenpolitischer Windstille bemühte sich das Völkerrecht emsig um die Ausbildung einer Theorie der Neutralität. Bereits hatte das Bundesstaatsrecht die offizielle Auffassung der Neutralität als eines verfassungsmässigen Staatsprinzipes dargelegt[1]), hatte die Geschichtswissenschaft die Entwicklung der schweizerischen Neutralität mit all ihren Peripetien erzählt[2]). Jetzt wurde in scharfsinnigen Erörterungen das Wesen der Neutralität begrifflich bestimmt, wurde die Sonderform der immerwährenden Neutralität analysiert, die Rechtsfrage der Garantie diskutiert. Das geschah vorwiegend im geschichtlosen Raum, in logischer Deduktion; man gewinnt bei der Lektüre dieses Schrifttums beinahe den Eindruck von mathematischen Formeln, welche Abstrakt-Allgemeines und Ewig-Gültiges definieren. Die Theoretiker des Völkerrechtes gewöhnten sich daran, die schweizerische Neutralitätsakte von 1815 fast ausschliesslich als Rechtsverhältnis zu betrachten, als einmaliges und unveränderliches völkerrechtliches Faktum, geboren zur Hauptsache aus einem Nachdenken über den schweizerischen Staat und seine Bedürfnisse. Dieser Auffassung entsprach eine umfangreiche Literatur, die juristisch und parteilos, in geradezu scholastischer Verabsolutierung die Neutralität in die Völkerrechtslehre einordnete, wobei sich verschiedene Richtungen unversöhnt gegenüberstanden. Alle aber hatten sie die schweizerische Neutralität als eine unwandelbare, unumstürzbare Institution zur Voraussetzung.

Neutralität als aussenpolitisches Programm

Da wurde man durch den Ausbruch des letzten Weltkrieges aus diesen Illusionen jäh aufgeschreckt. Nicht nur setzten sich die Kriegführenden über augenblickliche Neutralitätserklärungen hinweg, sondern zerrissen auch altehrwürdige Neutralitätsbriefe, worin sie dauernde Neutralität garantiert hatten. Vor dieser grausam nackten Wirklichkeit zerstob das luftige Gebilde theoretischer Spekulation, und es blieb nur die bange

[1]) Carl Hilty: Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung; Bern 1889.

[2]) Paul Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität; Frauenfeld 1895.

Schicksalsfrage nach der praktischen Erhaltung der Neutralität. Jetzt drehte sich die Diskussion bloss noch um die wirkungsvollste Anwendung des Neutralitätsgrundsatzes. Es galt, die eidgenössische Neutralität gegen Bedrohung von aussen und innen zu schützen. Als dann aber die Schweiz ihre Neutralität unversehrt durch den Weltkrieg hindurchrettete — gewiss nicht nur aus eigenem Verdienst — als sie ihre dauernde Neutralität gar noch in internationalen Abmachungen verankern konnte, kehrte das frühere Sicherheitsgefühl zurück. Die glücklich überstandene Feuerprobe verlieh dem alten aussenpolitischen Prinzip neues Ansehen. Während die Wiener Erklärung über die eidgenössische Neutralität nur von sechs Mächten ausgestellt war, worunter die jetzigen Nachbarn Deutschland und Italien fehlten, wurde nun die Neutralität der Schweiz im Versailler Traktat neu bestätigt und vom weltumspannenden Völkerbund als internationales Statut zur Aufrechterhaltung des Friedens anerkannt.

Aber der Nimbus der Unveränderlichkeit, der bisher die schweizerische Neutralität umgeben hatte, war dahin. Unter dem Druck der Grossmächte musste die Schweiz ihre integrale Neutralität zu Gunsten einer bloss differenziellen einschränken. Nicht ohne schwerste Bedenken liess sie sich von ihrer überkommenen umfassenden Neutralität abdrängen; nur um von der universellen völkerrechtlichen Ordnung nicht ausgeschlossen zu werden, entschied sich die Schweiz — widerstrebend genug — einen Teil ihrer Neutralität preiszugeben und sich fürderhin an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen des Völkerbundes zu beteiligen. So lange dieser Weltfriedensvertrag intakt war, konnte sich die Schweiz gesichert fühlen. Je mehr indessen die neue Völkerfamilie sich aufzulösen begann, je weniger die Kleinstaaten von ihr Schutz erwarten konnten, desto sehnlicher strebte die Schweiz danach, die ungewohnten Fesseln der differenziellen Neutralität abzustreifen und zur ursprünglichen Form ihres aussenpolitischen Axioms zurückzukehren.

Kurz vor Beginn des zweiten Weltkrieges hatte die Eidgenossenschaft ihre traditionelle, das heisst ihre „exakte und vollständige" Neutralität wieder erlangt. Alle etwa noch möglichen Unklarheiten ihrer aussenpolitischen Haltung und inter-

nationalen Stellung waren damit behoben. Als die allgemeine Friedensordnung einstürzte, stand die Schweiz fest auf der selbstgewählten Berginsel der unbedingten Neutralität, nach keiner Seite durch vertragsmässige Bindungen in den Weltenkampf verstrickt. Der Zusammenbruch des Völkerrechtes lehrte mit schmerzlicher Eindeutigkeit, wie gut man daran getan hatte, sich nicht auf schriftliche Versicherungen zu verlassen, sondern vornehmlich auf den eigenen Willen und die eigene Kraft. Wie vollkommen hatte sich doch die internationale Konstellation verändert. Zwar lebten und leben wir immer noch des Glaubens, dass die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz im wahren Interesse ganz Europas liegen, dass sie eine europäische Unentbehrlichkeit darstellen. Aber in der hohen Politik kommt es nicht so sehr darauf an, was der Kleinstaat dem Gesamtinteresse Europas für zuträglich oder abträglich hält; solches pflegen unvermeidbar die Grossmächte zu bestimmen. Diese haben dem Bundesrat am Anfang dieses Krieges feierlich versprochen, die schweizerische Neutralität zu achten. Mit diesen offiziellen Erklärungen haben wir uns gegenwärtig zu begnügen, ohne an ihrem Wortlaut herumzudeuteln.

Aber die ungeheure Veränderung im europäischen Staatensystem zwingt uns, die Realitäten des politischen Lebens nüchtern zu wägen. Polemiken über die richtige Interpretation der Neutralitätsurkunde von 1815, Auseinandersetzungen über Garantierecht und Garantiepflicht sind jetzt nicht mehr am Platze; „wenn der Feind an den Mauern klettert, begiesst man nicht Nägeli, pflanzt nicht Kabis", sagt Gotthelf. Wir müssen die eigentlichen Grundlagen des aussenpolitischen Prinzips unseres Staatswesens, das heisst der immerwährenden Neutralität zu erfassen suchen. Das soll hier mit geschichtlichen Erkenntnismitteln geschehen. Um es gleich vorweg zu nehmen: Wir sehen sowohl in der vielberufenen Wiener Neutralitätsakte wie auch in den zahlreichen nachfolgenden Neutralitätserklärungen nicht so sehr rechtsgründende Verordnungen, als vielmehr politische Zielsetzungen, langsam aus unsern Lebensbedingungen erwachsen, von äusseren Verhältnissen mitbedingt und stets innerhalb gewisser Grenzen sich wieder verändernd, von praktischen Politikern formuliert, für unser staatliches Dasein die unentbehrliche Voraussetzung bildend. Neutralität bedeutet uns in erster

Linie nicht Rechtsverpflichtung, sondern politischer Fixstern, nach dem sich unsere Aussenpolitik als nach einer selbstgewählten Norm zu richten hat.[3])

Aufgabe unserer Aussenpolitik ist es, diesen dauernden, in der Struktur der Schweiz begründeten Grundsatz mit dem steten Wandel der internationalen Lage in sinnvollen Zusammenhang zu bringen. Dem Können des Staatsmannes ist anvertraut, unsere Unabhängigkeit in neutraler Politik während diesen Sturmzeiten unversehrt zu erhalten. Dazu ist er nicht vornehmlich durch staatstheoretisches Wissen befähigt, sondern durch Intuition, durch Instinktsicherheit, durch das, was Bundesrat Motta bescheiden „vigilance extrême" nannte. In unserm demokratischen Staat wird seine Aufgabe dadurch erschwert, dass der souveräne Bürger an der Aussenpolitik mitverantwortlich, demnach auch mitzusprechen berechtigt ist, was einerseits Hellhörigkeit für die tiefsten Wünsche des Volkes verlangt, andererseits Mut, störenden Strömungen entgegenzuwirken. Auch von der Aussenpolitik eines dauernd neutralen Staates, gerade von ihr, gilt, was Ranke von der Politik im allgemeinen geschrieben hat: „Diese Kunst erfordert, wenn irgend eine, Schärfe des Verstandes, Kraft des Genius, der dazu geboren ist, zu entdecken und durch Denken zu ergründen, Tapferkeit der Seele, und ist, wenn ich mich nicht täusche, die schwerste aller Künste."

Entstehung und Wachstum der schweizerischen Neutralität

Fragen wir auf Grund dieser Auffassung von der schweizerischen Neutralität zunächst nach der Entstehung neutralen Verhaltens aus unsern innen- und aussenpolitischen Verhältnissen. Wir müssen uns dabei frei machen von den schulmässigen Begriffen des Völkerrechtes; wir müssen die Schranken der Fachwissenschaft überspringen, um den ganzen Reichtum

[3]) Wir nähern uns hierin der Ansicht Walter Burckhardts, der schon 1912 die seither mehrfach angefochtene Feststellung machte: „Ewige Neutralität ist eine politische Maxime und kein Rechtsverhältnis; die Akte, welche die ewige Neutralität der Schweiz anerkannt hat, ist kein Vertrag und hat weder Rechte noch Pflichten für die Beteiligten begründet". Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1912, S. 226.

der Entwicklungsstufen würdigen und die Neutralität als organisch gewachsenes Gebilde verstehen zu können.

Die grundsätzliche Neutralität der Schweiz als Staatsmaxime wird gewöhnlich vom Jahr 1674 her datiert. Damals erklärte die Tagsatzung, dass der eidgenössische Körper sich als Neutralstaat verhalten und nach keiner Seite in den eben ausgebrochenen Krieg einmischen werde. Vor dem Forum Europas hat damit die Eidgenossenschaft ihr aussenpolitisches Prinzip proklamiert. Jedoch darf daraus nun nicht etwa geschlossen werden, das Grundgesetz schweizerischen staatlichen Lebens sei durch einen einmaligen Willensakt geschaffen worden. Vielmehr hat sich die Neutralität nur sehr langsam aus der alteidgenössischen Bündnispolitik herausgetastet, ist nur allmählich aus dem Dämmer völkerrechtlicher Verflechtungen zu klarem Bewusstsein ihres Wesens erwacht. Es waren die schmerzlichen Erfahrungen zweier Jahrhunderte nötig, es brauchte die mühsam errungene Einsicht in die Lebensnotwendigkeiten der Eidgenossenschaft und den Verzicht auf weiteres Wachstum, um die Schweiz zur staatlichen Genügsamkeit der Neutralität zu erziehen. Und sie blieb lange Zeit eine elastische Formel, in der die mannigfachsten Möglichkeiten zurückhaltender Aussenpolitik einen gleichsam eidgenössischen Ausdruck fanden.

Wir wollen hier darauf verzichten, in der Frühgeschichte der eidgenössischen Bünde die schriftlichen Festsetzungen der Neutralität zu registrieren. Man würde staunen über die Länge eines Katalogs solcher Belegstellen. Neutrales Verhalten einzelner Glieder oder des Gesamtverbandes reichen fast bis in die Anfänge des Bundeslebens zurück. Der Begriff einer schweizerischen Neutralität ist sogar beinahe ebenso alt als der Begriff einer schweizerischen Nation. Beim Forschen nach den Ursachen neutraler Politik stösst man auf eine ganze Gruppe von Gründen. Wir besprechen sie im Folgenden, ohne durch die Reihenfolge der Aufzählung eine Rangordnung in Bezug auf ihren neutralitätsbildenden Wert aufstellen zu wollen.

Seit alters wird die Neutralität von der Schlacht bei Marignano hergeleitet. Diese Niederlage habe die Eidgenossen an weiterer Expansionspolitik gehindert, worauf sie sich in die Neutralität gerettet hätten. Richtig ist daran, dass tatsächlich der Zusammenbruch ihrer weitausgreifenden Macht-

politik auf den italienischen Schlachtfeldern die Eidgenossen auf sich selber zurückwarf. Nicht in dem Sinne zwar, als ob ihre Kraft gebrochen worden wäre und sie sich sofort zur aussenpolitischen Enthaltsamkeit bekehrt hätten. Die Eidgenossen lieferten noch weiterhin genügend Beweise überschäumender Lebenskraft und vermengten ihre Sache mit derjenigen der Fürsten. Aber die Widerstände, an denen sie im Ausland anprallten, und die Schlappen, die sie dabei erlitten, hemmten doch den Lauf ihres kriegerischen Draufgängertums und zwangen sie zur Selbstbesinnung.

Viele erkannten nun, dass ein so loses Staatenbündel, ein so unfertiger Staat, wie ihn die Eidgenossenschaft jener Jahre darstellte, weder zu einheitlicher Aussenpolitik, noch zu zielbewusstem Kriegshandeln die Kraft besass. Die Erfahrungen in Italien waren ein blutiger Denkzettel. Es blieb nur ein Ausweg: die Zentralisation des Bundes. Noch jeder Staat, der sich zu machtvoller Aussenpolitik entschlossen hat, ist vorerst diesen Weg zur innern Vereinheitlichung gegangen; das Frankreich der Grossen Revolution sowohl wie die Diktaturstaaten der Gegenwart. Für die Eidgenossen am Ausgang des Mittelalters aber hätte dies bedeutet: Verzicht auf Föderation, auf dieses Urprinzip eidgenössischer Staatlichkeit, und Aufgeben örtischen sowie kommunalen Eigenlebens, also Preisgabe all dessen, was man als schweizerische Freiheit bezeichnete. Eine derartige Lösung schien damals ebenso unmöglich wie zu Ende des vorangegangenen Jahrhunderts, als im Stanser-Verkommnis die bündische Ordnung siegte. Um des gliedstaatlichen Charakters willen haben die Eidgenossen auf energische Aussenpolitik verzichtet und sich der Staatsmaxime der Neutralität genähert, zu einer Zeit, da andere Völker ihre Energien in Eroberungskriegen nach aussen wandten oder wagemutig das Weltmeer befuhren und sich ferne Länder erschlossen. Zwischen Freiheit und Neutralität in ihren schweizerischen Ausprägungen besteht eben eine geheime Anziehungskraft. Nicht als ob das hier angegebene Motiv den Zeitgenossen schon ins helle Bewusstsein getreten wäre. Nur dumpf ahnten die meisten wohl die letzten Beweggründe ihres Handelns und deren gegenseitige Bedingtheit.

Mindestens ebenso sehr wie der Einsturz der eidgenössi-

schen Grossmachtpolitik hat die Spaltung im Glauben die Bildung der Neutralität gefördert. Man weiss, wie die konfessionelle Zerrissenheit das bereits bestehende territoriale Chaos akzentuierte, den eidgenössischen Nationalzusammenhang auflockerte, sodass die Schweiz als lebensvoller Organismus beinahe zu atmen aufhörte. Auch diese innere Zersplitterung musste jede einheitliche aussenpolitische Aktion lähmen. Die beiden Konfessionshälften lebten in einem sich gegenseitig neutralisierenden Gleichgewicht. Da jeder Teil es mit den Konfessionsbrüdern im Ausland hielt, durchkreuzte er die Absichten der eidgenössischen Bundesbrüder. Die militärische Parteinahme für ein europäisches Glaubenslager durch die eine eidgenössische Konfessionsgruppe hätte sofort die andere auf den Plan gerufen. Ein verheerendes Uebergreifen des europäischen Krieges auf eidgenössischen Boden wäre die Folge gewesen; dies würde zu einer Sprengung der Schweiz geführt und so das nationale Dasein mit Vernichtung bedroht haben.

Die Zusammensetzung der Eidgenossenschaft aus verschiedenen Volks- und Sprachgruppen wirkte auf die Entstehung der Neutralität in keiner Weise. Denn damals war ja die offizielle Schweiz einheitlich deutschstämmig und deutschsprachig. Erst im europäischen Zeitalter der nationalstaatlichen Machtentfaltung, erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts meldete sich bei den einzelnen Teilen das Rassebewusstsein und entfaltete bekanntlich im letzten Weltkrieg ungeahnte Sprengkraft. Diese jüngste Entwicklung hat — von früheren Geschlechtern freilich nicht vorausgesehen — die Neutralität mit neuem Sinn erfüllt und zugleich wieder frische Kräfte des Zusammenhaltens erzeugt. So gereichte hier ebenfalls das Erbe der Väter den Enkeln zum Segen.

Auch das eidgenössische Bündnissystem war darauf angelegt, die Eidgenossenschaft zu aussenpolitischer Zurückhaltung zu nötigen. Sowohl die Schweiz als Ganzes, wie einzelne Gruppen und Glieder waren mit dem Ausland nach allen Richtungen hin Allianzen eingegangen. Die Verpflichtungen widersprachen sich mehrfach und mussten sich im Ernstfall geradezu aufheben. Von Fall zu Fall, durchaus unregelmässig, hatte sich die Eidgenossenschaft dieses Bündnisnetz gewoben, in dessen Maschen sie sich nun zu verfangen drohte. Hätte sie

alle Bestimmungen eines einzelnen Vertrages restlos durchführen wollen, so wäre sie gestrauchelt und würde die Fäden, die sie nach andern Seiten hin banden, zerrissen haben. Das seltsame Geflecht, aus Schutzbedürfnis und Erwerbsgeist geknüpft, konnte selbst von den geschickten Händen der erfahrenen Tagsatzungsherren kaum mehr entwirrt werden. Die stete Gewöhnung der Eidgenossen, schriftlich festgelegte Unvereinbarkeiten in der Praxis auszuebnen und im Widerstreit der Mächte die Mitte zu halten, hat ausserordentlich viel dazu beigetragen, sie zur Neutralität zu erziehen. Meisterhaft verstanden sie es, sich von einem Bündnis auf das andere zu berufen und so die Bundesgenossen gegeneinander auszuspielen. Die enge Verflochtenheit der Eidgenossenschaft in die Politik der Grossmächte und ihre davon mitbedingte innere Zerklüftung, vom nationalen Gesichtspunkt aus gewiss ein Verhängnis, hat sich so schliesslich doch zum nationalen Vorteil der staatserhaltenden Neutralität gewandt.

Die Ausbildung des europäischen Gleichgewichtes fällt mit der Entstehung der schweizerischen Neutralität zeitlich ungefähr zusammen. Das ist kein Zufall, bildet doch der Gleichgewichtszustand der Grossmächte geradezu eine wichtige Voraussetzung der schweizerischen Neutralitätspolitik. Sobald in der europäischen Staatenfamilie ein Ordnungsprinzip durchdrang, welches das Uebereinander durch ein Nebeneinander ersetzte, ohne die Spannungen aufzulösen, konnte die Schweiz sich gesichert fühlen. Noch immer haben ja die Kleinen aus den Gegensätzen der Grossen Nutzen gezogen. Die Eidgenossenschaft, wo sich grossmächtliche Interessen in einem Masse überschnitten wie kaum in einem zweiten Kleinstaat, lebte lange Zeit von der Eifersucht ihrer grossen Nachbarn. Man kann geradezu sagen, dass das rivalisierende Gleichgewicht der Grossmächte die Luft ist, in welcher die Neutralität des Kleinstaates gedeiht, während das Uebergewicht der einen Macht sein Dasein aufs Schwerste gefährdet. Mit welcher konsequenten Politik die Eidgenossen immer das Uebergewicht einer einzelnen Macht zu verhindern gesucht haben, zeigt ihre ganze Geschichte. Stets schlossen sie sich der Gegenseite dessen an, der die Vormacht erstrebte. Das eindrücklichste Beispiel, wie todbringend die Beherrschung des Kontinents durch einen

Einzelnen der Neutralität werden kann, bietet die napoleonische Epoche. Grell wird die Lage durch Napoleons Ausspruch beleuchtet: „Vis-à-vis de moi, votre neutralité est un mot vide de sens". Und es war später nicht bloss Ressentiment des Radikalismus, das den jungen Bundesstaat gegen Napoleon III. einnahm, sondern der geschärfte Argwohn gegen seine mögliche Weltherrschaft. Aehnliche Gefühle hegte man in der Schweiz gegen Bismarcks Vormachtstellung.

Aber nicht nur durch das Uebergewicht des Einzelnen wird die schweizerische Neutralität bedroht, sondern auch durch das harmonische Konzert der Grossmächte; dies beweist unter anderm die Zeit der Restauration. Die Politik der Heiligen Allianz führte zu so vielen Eingriffen in die schweizerische Staatshoheit und zu einer solchen Missachtung der schweizerischen Neutralität, wie man Aehnliches nur noch unter Napoleons Protektorat erlebt hatte. Und schliesslich brachte ja auch nach dem letzten Weltkrieg die Einigung Europas im Völkerbund der Eidgenossenschaft eine neue Einschränkung ihrer Neutralität.

Auch die geographischen Gegebenheiten haben mitgeholfen, die Neutralität zum überragenden Prinzip schweizerischer Politik zu erheben. Die Eidgenossenschaft mit ihrer begehrten und beherrschenden Schlüsselstellung im Alpenmassiv, mit ihrer Mittellage in einem übervölkerten Europa, im Zentrum einer sich drängenden Staatengesellschaft und ihrem Druck ausgesetzt, mit zum Teil offenen Grenzen und territorialen Verzahnungen nach so manchem unruhigen Anstösser hin, unterstand Existenzvoraussetzungen, wie sie in ähnlicher Gefährlichkeit wohl nur noch das Deutsche Reich aufwies.

Innerhalb des eidgenössischen Staatenbundes gab es für einzelne Bundesglieder eine vertraglich festgelegte Neutralität. Seit Beginn des 16. Jahrhunderts mussten alle der Eidgenossenschaft als vollberechtigt beitretende Orte versprechen, in eidgenössischen Bürgerkriegen „stille zu sitzen", das heisst keiner Partei zu helfen, sondern eine Vermittlung anzubahnen. Auch die gemeinsamen Untertanenlande waren stets zur neutralen Haltung verpflichtet. Von diesem eigenartigen Zug schweizerischen Bundeslebens ist die Entstehung und Erhaltung der Neutralität der Gesamtschweiz mitbestimmt worden.

Im gleichen Sinn mögen ebenfalls die alteidgenössische Theorie und Praxis der unparteiischen, schiedsgerichtlichen Erledigung von Streitfällen gewirkt haben.

Inhalt der altschweizerischen Neutralität

Die Auffassung vom Inhalt und den Grenzen der Neutralität zur Zeit ihrer Entstehung und Ausbildung war eine in wesentlichen Punkten andere als heute; man kann sie als weiter, lockerer, verschwommener bezeichnen. Will man eine genaue Anschauung davon gewinnen, muss man sich die frühere Neutralitätspolitik als Ganzes vergegenwärtigen und die beherrschenden Wesenszüge daraus ableiten. Denn weder hat sich die Tagsatzung in offiziellen Verlautbarungen um eine nähere Begriffsbestimmung der Neutralität bemüht, noch holte dies das damals gerade entstehende Völkerrecht nach. Die Praxis eilte der Theorie voraus. Es ist bemerkenswert, dass die eidgenössische Neutralitätspolitik sich nach strengeren Grundsätzen richtete als die internationale Lehre vom Völkerrecht; wie denn überhaupt der Gedanke einer reineren Neutralität zuerst in der Eidgenossenschaft konzipiert und verwirklicht worden ist. Man kann die Ausbildung eines reinen Neutralitätsbegriffes geradezu als spezifisch schweizerischen Beitrag zum europäischen Völkerrecht betrachten.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen einst und jetzt bildeten die Solddienste. Man nahm im ancien régime grossenteils nicht daran Anstoss, dass die Eidgenossenschaft trotz ihrer Neutralität ausländischen Mächten Truppen lieferte, so wenig die Schweiz nach 1815, also nach der internationalen Anerkennung der immerwährenden Neutralität davor zurückschreckte, neue Soldverträge mit dem Ausland einzugehen. Es bedurfte ganz anderer Argumente, es brauchte das Aufkommen der Industrie, es war die Ideologie des Radikalismus nötig, um den Solddienst öffentlich zu diskreditieren und die Kapitulationen mit dem Ausland aufzuheben. In einer Zeit, die das Volksheer kaum kannte und in der die meisten Kriege durch Miettruppen ausgefochten wurden, bewertete man das Söldnerwesen der Schweiz viel unbefangener. Allgemein schätzte sich das Ausland glücklich, dass die Schweiz überhaupt Truppen hergab und hütete sich deshalb, den Solddienst als neutra-

litätswidrig hinzustellen. Voraussetzung war allerdings, dass die Schweiz allen Parteien, die sie darum angingen, Werbungen bewilligte. Von Anfang an haben denn auch die Eidgenossen die gleichmässige Begünstigung zum Prinzip erhoben und liessen sich weder durch Lockungen noch Drohungen von diesem Grundsatz abbringen. Das Ausland hat die Schweiz im Glauben an die Richtigkeit dieser Auffassung stets bestärkt. Demnach lagen die Verhältnisse in der alten Eidgenossenschaft so: Nicht trotzdem die Schweiz dem Ausland Söldner lieferte, sondern weil sie es tat, konnte sie an der Neutralität festhalten. Die Abgabe von Kriegern war geradezu die Bedingung, unter welcher das Ausland der Schweiz ihre neutrale Vorzugsstellung einräumte.[4])

Die Auffassung von der Neutralität des Bodens rang sich schwerer durch. In ihrer Praxis der Durchzugsbewilligung konnte sich die Eidgenossenschaft auf den berühmtesten Völkerrechtslehrer der Zeit berufen. Hugo Grotius verteidigte das Recht des Durchzugs unter allen Umständen. Er billigte den Neutralen keinen Verweigerungsgrund zu, auch nicht die Furcht vor der Kriegsmacht des Durchziehenden. Die schlimmen Erfahrungen der Eidgenossenschaft im Dreissigjährigen Krieg führten nun aber dazu, dass Katholiken und Reformierte einmütig den Beschluss fassten „niemandem den Pass durch die eidgenössischen Lande zu gestatten und jeden allen Ernstes davon abzuhalten". Damit rückten die Schweizer von der völkerrechtlichen Theorie des unschädlichen Durchmarsches ab. Und sie hielten an diesem ihrem reineren Grundsatz in den folgenden Jahren fest. Wenn man sich die schweizerischen Gebietsverletzungen vom 16. bis zum 18. Jahrhundert auf einer Karte vergegenwärtigt, so erkennt man, dass es sich eigentlich überall nur um Ritzungen unserer Grenze handelte. Nie zogen fremde Heere mitten durch die Schweiz oder machten aus dem schweizerischen Boden gar ihren Kriegsschauplatz, wie dann später in der revolutionären oder napoleonischen Epoche.

In der Auffassung und Handhabung der wirtschaftlichen Neutralität stellen wir eigenartige Verschiebungen zwischen einst und jetzt fest; man ist versucht, die ältere Praxis als

[4]) Richard Feller: Bündnisse und Söldnerdienst 1515—1798; Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 6, Bern 1916.

die strengere zu bezeichnen. Die Tagsatzung verbot grundsätzlich, fremde Heere mit Waffen und Munition zu beliefern. Jedoch durften in der Regel ausländische Armeen von der Schweiz verproviantiert werden. Nur achtete man auch hier darauf, die Parteien möglichst gleichmässig zu begünstigen. Die reichlich versehenen Schweizer Märkte und das durchgeführte Prinzip des freien Handels waren mit ein Grund, weshalb die Kriegführenden die Neutralität der Eidgenossenschaft stützten.

Neutralität der öffentlichen Meinungsäusserung kannte die alte Schweiz kaum. Wir verstehen darunter nicht Indifferenz gegenüber dem politischen Geschehen, die es in der alten und neuen Eidgenossenschaft nie gegeben hat. Sondern wir meinen freiwilligen Verzicht auf jede leidenschaftliche Parteinahme, Willen zur Gerechtigkeit, das Bestreben, auch dem Andersartigen Verständnis entgegenzubringen. Diese Haltung trifft man weder bei Regierenden noch beim gemeinen Mann an. Eine Meinungsäusserung durch das gedruckte Wort war, so weit es die Zeitungen betrifft, erschwert. Denn die Journale standen unter der Aufsicht der Obrigkeit, bildeten oft geradezu ihr Sprachrohr. Es waren blosse Informationsorgane, keine Gesinnungsblätter. Deshalb gab es auch noch keine von der Presse dirigierte sogenannte öffentliche Meinung. Um so üppiger entfaltete sich das Flugschriftenwesen, eine Erscheinung, die zur Erforschung der Meinungsbildung in der Schweiz noch viel zu wenig herangezogen worden ist. Mit dem Mittel der kleinen Broschüre wurde auf den Eidgenossen einzuwirken gesucht. Man staunt über die Berge von Druckerzeugnissen dieser Art aus den verschiedensten Epochen, wie sie die kantonalen und ausländischen Archive aufbewahren. Im Hinblick auf die gesamte Produktion dieser Beeinflussungsschriften geht man wohl nicht fehl mit der Annahme, dass das Schauspiel, wie die fremden Mächte literarisch übereinander herfielen, den Schweizer zur Vorsicht in der Beurteilung weltpolitischer Vorgänge bewog. So hat die Kraft der Hetzschriften, die stets das Böse will, in der Schweiz doch auch Gutes geschaffen. Sie erleichterte es den Eidgenossen, sich von den Vorgängen im Ausland ein ungetrübtes Bild zu machen und gestützt darauf eine eigene, neutrale Haltung einzunehmen.

Das Asylrecht, diese Nebenerscheinung der Neutralität, wurde in der Eidgenossenschaft schon von früh an ausgeübt, in erster Linie gegenüber Glaubensflüchtlingen, dann aber gegenüber politisch Verfolgten. Zwar haben auch andere, unneutrale Länder Vertriebenen Asyl gewährt. Dass aber zwischen Neutralität und Asylrecht eine besondere Affinität waltet, beweisen die vielen Flüchtlingsangelegenheiten in der eidgenössischen Vergangenheit. Kein Staat wie die Schweiz hat so folgerichtig und in so gewaltigem Ausmass Flüchtlinge aufgenommen, hat dieses christliche Verhalten geradezu zur nationalen Aufgabe erklärt und als Dankespflicht für den ungestörten Genuss der Freiheit und des Friedens empfunden. Die selbstlose Hingabe einzelner eidgenössischer Orte hat in den Annalen unserer Geschichte eine leuchtende Spur hinterlassen. Manche Episoden sind, weil sie das Allgemeinmenschliche so schön zum Ausdruck bringen, dichterisch verklärt worden und haben sich tief in das nationale Bewusstsein gesenkt. Die Eigenart des eidgenössischen Asylrechtes besteht darin, dass es allen Ausländern gleichmässig gewährt wurde. Nicht bloss Glaubensverwandte, sondern auch Glaubensfremde, nicht nur politisch Gleichgesinnte, sondern auch politisch Andersdenkende fanden hier Zuflucht. Ein Grossteil der europäischen Nationen ist in dem langen Zug der Flüchtlinge vertreten: Deutsche aller Gaue, Franzosen, Italiener, Engländer, Ungarn, Spanier, Polen. Die Unparteilichkeit in der Bewilligung des Aufenthaltes rückt das eidgenössische Asylrecht in nächste Nähe der Neutralität.

Mittel zur Behauptung der Neutralität

Die Hoffnung der alten Eidgenossenschaft, wegen ihrer aussenpolitischen Zurückhaltung im ganzen Umkreis ihres Gebietes vom Krieg verschont zu bleiben, konnte nur auf Erfüllung rechnen, wenn ihre Neutralität eine bewaffnete war. Vorerst rafften sich die Eidgenossen nicht zu gemeinsamem Handeln auf. Der Grenzschutz blieb Sache derjenigen einzelnen Orte, die sich für gefährdet hielten. Damit fiel die ganze Last auf die Grenzkantone. Vom guten Willen der übrigen Orte hing es ab, ob man sie unterstützen wollte. Dabei spielte immer die Kostenfrage eine ausschlaggebende Rolle. In endloser Reihe ziehen sich durch die Abschiedsbände jener Zeit die Hilfsge-

suche der Grenzorte und das zögernde Willfahren oder die Ausflüchte der Bundesgenossen. Gegen Ende des dreissigjährigen Krieges kam dann ein eidgenössisches Schirmwerk zustande.

Zur Wahrung ihrer Neutralität stützten sich die Eidgenossen nicht ausschliesslich, ja nicht einmal vornehmlich auf das militärische Sekuritätssystem des Defensionals, sondern sie suchten ihre Grenzen und Grenzlandschaften auch durch vertragsmässige Vereinbarungen sicherzustellen. Vom Beginn des 16. bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts verfolgte die Tagsatzung mit erstaunlicher Stetigkeit den Ausbau einer eigenartigen Sicherheitskonstruktion: der sogenannten eidgenössischen Vormauern. Es wurde in der Eidgenossenschaft fast zu einem Glaubenssatz, dass man sich am besten durch vorgelagerte neutrale Gebiete beschirmen könne. Ein Gürtel neutralisierter Zonen, in denen jede Kampfhandlung verboten wäre, sollte den helvetischen Staatskörper von allen Seiten schützend umschliessen, ansonst „der helvetische Leib gänzlich entblösst und geöffnet" würde. Auf diese Weise glaubte man, in dem Gewühl der europäischen Staatenwelt vor empfindlichen Grenzberührungen geborgen zu sein. Dass die klug rechnenden Tagsatzungsherren in dem steten Wandel der Generationen während Jahrhunderten an der Schutzvorrichtung des Vormauerrings festhielten, spricht doch wohl für ihre tatsächliche Wirkung. Jedenfalls steigerte sie das Sicherheitsgefühl in der Eidgenossenschaft. Solche Sekuritätspakte lagen übrigens in den europäischen Gedankengängen des 17. Jahrhunderts; sie standen an der Wiege des jungen Völkerrechts. Allen den verschiedenen, über Jahrhunderte verstreuten Versuchen der Eidgenossenschaft und einzelner Orte, ihre Grenznachbargebiete zu neutralisieren, liegt ein einheitlicher Interessenkern zugrunde: das Bestreben, die Neutralität der Heimat womöglich dauernd sicherzustellen. Der so entstandene lose Kranz von neutralen Distrikten bildete eine Friedenssicherung, die sich nicht auf eine militärische Befestigungsanlage stützte, wie sie etwa der römische Limes geboten hatte, sondern bloss auf ein System von Garantiepakten; denen war allerdings so wenig wie allen ähnlichen völkerrechtlichen Vereinbarungen ewige Dauer gewährt. Immerhin sind sie in einer Epoche der Ausbildung der Staatsraison, der rücksichtslosen Anwendung des Macht-

gedankens, über lange Zeiträume hin als allgemein verbindlich, als Bestandteile des europäischen Völkerrechts anerkannt worden. Das Sicherheitsmotiv — gewiss ein schillernder, vieldeutiger Begriff — ist hier aber nicht, wie etwa in Frankreich, in ein bewusstes Mittel der Vergrösserungspolitik umgeschlagen, sondern blieb dem Grundgedanken der Neutralität treu als ein sittlich sowie völkerrechtlich durchaus berechtigter Anspruch. Dass später einige neutralisierte Grenzgebiete tatsächlich der Schweiz angegliedert wurden — Fricktal, Bistum Basel, Neuenburg, savoyische Gemeinden — lag im Laufe einer natürlichen Entwicklung und rechtfertigt noch hinterher die weitsichtigen Bemühungen der Tagsatzung.

Vom unbedingten Neutralitätswillen der Eidgenossenschaft zeugt ebenfalls, dass sie sich je und je weigerte, internationale Garantieversprechen zu übernehmen. Sie fürchtete von derartigen Verpflichtungen mit Recht, diese könnten der Neutralität schädlich werden und die Eidgenossenschaft in fremde Händel verstricken. Völlige Enthaltsamkeit von allen Garantien wurde ihr zum Prinzip.

Es ist nicht möglich, abschliessend genau anzugeben, welches von den Mitteln zur Handhabung der Neutralität sich als das wirksamste erwiesen hat. Derartige Ermessensfragen führen leicht zu willkürlichen Antworten. Sicher aber ist, dass nicht eine einzige, sondern nur die Kombination aller dieser Schutzmassnahmen das allgemeine Sicherheitsgefühl in der Schweiz gesteigert und den Erfolg der Neutralitätspolitik bestimmt hat.

(Fortsetzung und Schluss folgt)