

1515, Marignano und der heutige Disput um die Schweizer Neutralität

Von Roberto Bernhard

Am 13. und 14. September 2015 sind 500 Jahre seit der mörderischen zweitägigen Schlacht von Marignano vergangen. Sie endete mit einer Niederlage der Eidgenossen. Dies bewirkte eine markante Wende im aussenpolitisch-militärischen Verhalten derselben. So ist es denn angemessen, dass man dieses Ereignisses gedenkt.

Verwirrende Gegenwartsdiskussion

Verblüffend ist allerdings die Intensität, mit der nun die Erinnerung an 1515 wachgerufen wird. Nach langen Jahren geschichtsferner Lebensart ist dieser Blick aufs eigene Herkommen erfreulich. Was allerdings auffällt, sind die gegensätzlichen Vorstellungen, die an jenes Datum angeknüpft werden. Bei Politikern gibt es jene, welche die Irrelevanz von so weit Zurückliegendem betonen. Für sie beginnt die massgebende Vergangenheit der Eidgenossenschaft erst 1848, also mit der Gründung des heute noch bestehenden schweizerischen Bundesstaates, der den vordem vorhandenen, lockeren eidgenössischen Staatenbund ablöste. Als ob die Schweiz von heute keine weiter zurück reichende Wurzeln hätte! Am anderen Pol des parteipolitischen Spektrums, wo zur Gestaltung von Gegenwart und Zukunft der Schweiz gerne mit Überlieferungen und Mythen der Alten Eidgenossenschaft argumentiert wird, zelebriert man 1515 als angeblichen Urgrund der als Identitätsmerkmal gesehenen Neutralität der Schweiz.

Ende der Schweizer Grossmachtpolitik

Da nun einmal das Interesse an Marignano wach geworden ist, durfte es nicht sein, dass die Evokation jenes geschichtlichen Ereignisses den Politikern überlassen werde. Die Meinungen der Historiker und der Völkerrechtskenner sind ebenfalls gefragt. Allerdings ist dabei hie und da auch Unvertrautheit einiger Lehrstuhlinhaber mit der Materie zum Vorschein gekommen. Da lohnt es sich, längst bekanntes Wissen aufzufrischen.

Zentral ist dabei, dass Marignano nicht einfach mit dem Beginn der eidgenössischen Neutralität gleichzusetzen ist. Dagegen darf in der verlorenen Schlacht der Anstoss zum Verzicht auf eine selbständige eidgenössische Grossmachtpolitik erblickt werden. Die Schlacht ging unter anderem verloren, weil die Eidgenossen zu lange auf ihre bis dahin bewährte Infanterietaktik vertraut hatten. Die Entwicklung der Kriegstechnik, nämlich der Artillerie, hatten sie zu wenig beachtet. Mitentscheidend war auch ihre mangelhafte Organisation, die Abwesenheit einer einheitlich straffen Führung und eine jämmerliche Disziplinlosigkeit.

Der Rückzug von Marignano bedeutete zwar nicht das sofortige Ende schweizerischer Eroberungszüge. Noch 1536 besetzten Bern und Freiburg im Uechtland die Waadt, die Deutschwalliser die noch uneroberten Teile des Unterwallis und zeitweise Landstriche darüber hinaus. Hiebei ging es allerdings kaum um Grossmachtpolitik. Es handelte sich um einen Vorstoss in seit 1476, seit den Burgunder Kriegen, umstrittenes Gebiet, in dem die Angreifer auch Verbündete hatten. Gegner war keine Grossmacht,

sondern Savoyen. Im Endeffekt fand eine Arrondierung schweizerischen Territoriums bis an „natürliche Grenzen“ statt, wenn man diesen fragwürdigen Begriff anwenden will. Und 1519 setzte in der Schweiz die Reformation ein, mit anderen Worten: die Glaubensspaltung. Sie wurde ein Hindernis für gemeinsames offensives Auftreten der unter einander bis hin zum Ausbruch von Glaubens-Bürgerkriegen zerstrittenen Eidgenossen. Das alles wurde zur Ursache des Rückgangs der Expansionsgelüste der Eidgenossen und damit zu einer Voraussetzung ihres späteren Neutralwerdens.

Althergebrachte Fälle des „Stillesitzens“

Neutrales Verhalten war ihnen jedoch schon viel früher etwas Bekanntes. Bereits 1399 erscheint es unter einem anderen Namen in einem Bündnis Berns und Solothurns mit dem Markgrafen Rudolf von Hochberg. Die beiden Städte versprechen darin, im Falle eines vom Hochberger zu führenden Krieges, dass sie „stille sitzen“, d.h. auf keiner Seite daran teilnehmen würden. Als 1441 Appenzell und 1501 Basel sowie Schaffhausen in den Bund aufgenommen wurden, wurden diese neuen Stände verpflichtet, bei Konflikten zwischen Eidgenossen „still“ zu „sitzen“ und zu vermitteln. Das Wort „Neutralität“ erscheint erstmals – in der Schreibweise „neutralitet“ – 1536 in einem Zürcher Dokument. 1674 erklärte die Tagsatzung schliesslich zum ersten Mal die Eidgenossenschaft offiziell als „Neutralstandt“. Dies geschah im Gefolge des 1618 bis 1648 wütenden, als Glaubenskonflikt begonnenen Dreissigjährigen Krieges. Während desselben hatte es sich als weise erwiesen, dass die konfessionell gespaltenen Eidgenossen sich neutral verhielten. Sie vermieden so das Auseinanderfallen und den Untergang ihres Bundes.

Lange Entwicklungslinie des Neutralitätsbegriffes

Nun wird aber argumentiert, die Schweiz sei erst 1815 durch den Willen der europäischen Mächte neutral geworden. Es wird gesagt, die Alte Eidgenossenschaft sei nicht neutral gewesen. Denn sie hätte ja mit fremden Mächten noch und noch Soldverträge geschlossen, um ihnen Söldner in grosser Zahl zu liefern. Auch hätte sie sich immer wieder mit anderen Staaten verbündet und sich insbesondere lange an Frankreich angelehnt.

Diese Hinweise übersehen, dass die Bedeutung des Neutralseins sich im Laufe der Zeit gewandelt hat. Es ist auch irrig, das 1515 eingeleitete Ende des militärischen Grossmacht-Gehabens der Eidgenossen als für heute beispielhafte Loslösung von jeglicher Verflechtung mit dem Ausland auszugeben. Der auf Marignano folgende Friedensschluss mit Frankreich von 1516, die sogenannte „Ewige Richtung“, sicherte den Eidgenossen das Tessin, französische Finanzleistungen, die vorteilhafte Öffnung französischer Märkte und die Schlichtung von Streiten durch ein gemeinsames Schiedsgericht. Und es folgte während der nächsten 261 Jahre eine Kette von Bündnissen mit Frankreich, das als privilegierter Nachbar von schweizerischer Wehrkraft profitierte. Bündnispolitik statt Isolation! Darum ist es falsch, den Verzicht auf eigene Grossmachtpolitik als Rückzug der Eidgenossenschaft aus dem politischen Geschehen und Gefüge Europas zu interpretieren. Sie fügte sich vielmehr recht aktiv in die diplomatischen Netzwerke ein. Bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts schlossen eidgenössische Orte Bündnisse nicht nur mit Frankreich, sondern auch mit Oesterreich, dem päpstlichen Kirchenstaat, Mailand, Spanien, Savoyen, Strassburg, der Republik Venedig, Baden-Durlach und den Niederlanden. Mit diesen Verträgen unterstützte man die Interessen umliegender Staaten und wahrte die eigenen; die dabei nicht seltene Stellung schweizerischer Wehrkraft für Dienste im Ausland bedeutet

aus damaliger Sicht keineswegs, dass die eidgenössischen Orte selber, in eigenem Namen, Krieg führen würden.

War da die Schweiz damit neutral oder nicht? Die Neutralitätspflichten sind erst allmählich so streng geworden, wie wir sie heute verstehen. Es konnte einer unparteilichen Haltung früher dienlich sein, wenn man nach möglichst vielen Seiten Sold- und andere Bündnisse unterhielt. Das mit der Ernährungsgrundlage nicht Schritt haltende Anwachsen der Schweizer Bevölkerung trieb zum Solddienst im Ausland an. Die Schweiz als Lieferantin geschätzter Soldaten für verschiedene Mächte konnte sich zwischen diesen einer gewissen Schonung ihrer staatlichen Existenz erfreuen und so selber, in eigener Regie, geführter Kriege entsagen. Auffallenderweise enthielten erst die Bundesverfassungen von 1848 (Artikel 11) und 1874 (Artikel 11) das Verbot von „Militärkapitulationen“. Unter diesen waren nach damaligem Sprachgebrauch Verträge mit fremden Staaten zur Stellung bei ihnen Dienst tuender Schweizer Soldaten zu verstehen. Noch bestehende Verträge dieser Zeit liess man nach 1848 auslaufen. Wenn heutzutage der Beginn der „modernen“ Schweizer Neutralität mit deren völkerrechtlicher Anerkennung von 1815 gleichgesetzt wird, so darf nicht vergessen werden, dass diese angebliche Modernität nicht hinderte, dass selbst nach 1815 noch neue Soldverträge abgeschlossen wurden, was eben erst die Bundesverfassung von 1848 unterband. Die gleichzeitige Existenz einer heute noch als massgeblich angesehenen völkerrechtlichen Anerkennung der Neutralität der Schweiz einerseits und neuer „Militärkapitulationen“ andererseits zeigt drastisch zwei Dinge: Soldverträge galten damals als mit der Neutralität verträglich, und der damalige Neutralitätsbegriff war mit dem heutigen nicht deckungsgleich. Man soll sich also hüten, frühere Stadien der Neutralitätsentwicklung auf Grund jetziger Begriffe zu leugnen.

Die Neutralität begann sich vom 17. Jahrhundert an der Aufmerksamkeit grosser, sich mit dem Völkerrecht befassender Juristen zu erfreuen. Bahnbrechend war Huig de Groot (Grotius), ein Niederländer, und der Neuenburger Emer de Vattel. Die schweizerische Art, die Neutralität auszuüben, konnte wegweisend und zeitweilig sogar weiter entwickelt sein als die zugehörige Rechtslehre. So gestand Grotius 1625 Kriegführenden noch – mit einer einzigen Ausnahme – das bedingungslose Recht zu, von neutralen Staaten den geordneten Durchmarsch ihres Heeres zu verlangen. Etwas, das mit unserem heutigen Verständnis der Neutralität unvereinbar ist! Die Gefährdung der Neutralität bewog indes die Tagsatzung schon 1638, „niemanden den Pass durch die eidgenössischen Lande zu gestatten und jeden allen Ernstes davon abzuhalten“.

Die Anerkennung von 1815

Mit der Französischen Revolution und dem napoleonischen Kaiserreich wurde dann die schweizerische Neutralität gebrochen, missbraucht und, so weit wieder auf dem Papier konzidiert, zur Farce gemacht. Beim Sturze Napoleons gelangten jedoch die europäischen Mächte zur An- oder Einsicht, ein dauernd neutraler Pufferstaat im Herzen Westeuropas sei für den Kontinent von Nutzen. In der Wiener Deklaration vom 20. März 1815 schlugen sie der Tagsatzung vor, die immerwährende Neutralität der Schweiz anzuerkennen und zu gewährleisten. Die Tagsatzung stimmte dem am 27. Mai 1815 zu. Nach der nur hundert Tage dauernden Rückkehr und der endgültigen Entmachtung Napoleons bestätigten die Mächte am 20. November 1815 im Zweiten Pariser Frieden die Wiener Deklaration. Sie anerkannten ausdrücklich, dass die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und ihrer Unabhängigkeit „in den wahrsten Interessen der Politik des gesamten Europas“ lägen.

Anerkennung und Diktat, Neutralität und Neutralisierung sind zweierlei

In den Disputen des Jahres 2015 um das Thema der schweizerischen Neutralität ist nun vorgebracht worden, diese sei 1815 der Schweiz von den Mächten „oktroiiert“ worden, und diese hätten damit die Handlungsfreiheit unseres Landes beschnitten. Der Umstand, dass ein Neutraler sich einer bestimmten Zurückhaltung zu befleissen hat, mag man allenfalls als eine Fessel bezeichnen. Dass die jeweilige Situation die Einhaltung der Neutralitätspflichten gelegentlich schwierig gestalten kann, wissen wir aus Erfahrung. Nicht zuletzt die Erfahrung mit der Neutralität im Allgemeinen führt aber dazu, dass wir uns durch diese nicht wirklich beengt oder gar in unseren Rechten herabgemindert fühlen würden. Dazu hat uns die Neutralität in zwei Weltkriegen zu gute Dienste geleistet.

Das ist aber nicht alles. Die Mächte haben 1815 unsere Neutralität „anerkannt“. 1813 hatten sie befunden, Napoleon habe sie aufgehoben, versprochen aber, sie wieder anzuerkennen, so bald die Eidgenossenschaft von jedem fremden Einfluss befreit sei. Die europäischen Mächte erklärten also mit ihrer 1815 ausgesprochenen Anerkennung, einen vorbestehenden Rechtszustand, ein Kontinuum, als wieder hergestellt zu erachten. Diese Mächte hatten zwar damals das Sagen. Sie gaben aber ihrer Willenserklärung eine beachtliche Nuance. Der dafür gewählte Ausdruck hält fest, dass die Neutralität der Schweiz ein nur zeitweilig unterbrochen gewesener Dauerzustand ist, der nunmehr auch wiederum dem Willen der Tagsatzung entspricht. Die Mächte drückten sich so aus, dass diese Neutralität als etwas über oder ausserhalb des Augenblicks ihrer Deklaration, also als etwas auch unter anderen Mächtekonstellationen Bestehendes und von der Schweiz Gewolltes, erscheint. Diese Formulierung ist von völkerrechtlicher Relevanz. Sie unterscheidet sich nicht grund- und absichtslos vom einseitigen Auferlegen, von einem von aussen kommenden Anbefehlen eines Neutralitätsstatuts. Der von den Entstehungsgründen mit der Zeit sich ablösende und verselbständigende Wortlaut der Deklaration ist so gewählt, dass er mehr ist als eine wohlwollende Fassade vor einem Diktat. Er gibt kund, dass nach dem Willen der Beteiligten die Eidgenossenschaft ein neutraler und nicht ein neutralisierter Staat sein soll.

Der Unterschied ergibt sich beim Vergleich mit dem 1830/31 neu geschaffenen belgischen Staat. Diesem diktierten die Mächte gegen dessen Widerstreben ein dauerhaftes neutrales Verhalten ausdrücklich als Pflicht (Londoner Vertrag von 1831). Es war keine Anerkennung eines schon früher bestehenden Zustands. Das ist völkerrechtlich eine Neutralisierung.

Selbstbestimmung der neutralen Schweiz

Dem gegenüber wurde die schweizerische Neutralität anerkannt, somit akzeptiert und – nicht als Novum – bestätigt. Gleichzeitig wurde sie und die Unverletzlichkeit des Landes garantiert, die Schweiz als unabhängig bezeichnet sowie als jeder ausländischen Einflussnahme entzogen erklärt. Gerade daraus, dass die Mächte ihre Anerkennung der Schweizer Neutralität mit der Erklärung verbanden, die Schweiz solle von äusserer Einflussnahme frei sein, bekundeten sie, dass die Neutralität nichts von aussen Verordnetes sein sollte – ungeachtet der machtvollen Willenskundgebung, die hinter ihrer Deklaration steckte. Und das Bekenntnis der Tagsatzung zur dauernden Neutralität lief auf eine Selbstverpflichtung hinaus. Die Schweiz hat hieraus denn auch das Recht abgeleitet, selbst zu bestimmen, ob sie im Falle, dass sie angegriffen würde, die Hilfe einer der

Garantiermächte beanspruche oder nicht. Einen Versuch der Alliierten im Ersten Weltkrieg, hiegegen Vorbehalte anzubringen, wies der Bundesrat zurück. Als 1939 die britische Regierung das Respektieren der schweizerischen Neutralität nur für den Fall zusichern wollte, dass die Gegenseite dies auch tue, wiederholte der Bundesrat, dass er bei Verletzung der Neutralität durch eine kriegführende Macht eine Intervention von dritter Seite ebenfalls als Neutralitätsbruch erachten würde, falls sie nicht erst auf Bitte der Schweiz erfolge. Das Vereinigte Königreich ersetzte hierauf seine Note zur Schweizer Neutralität durch eine andere, vorbehaltfreie.

Anzufügen bleibt, dass die Bundesverfassung von 1874 in Artikel 85 Ziffer 6 der Bundesversammlung die Befugnis erteilte, Krieg zu erklären oder Frieden zu schliessen (wie schon die Bundesverfassung von 1848 in Artikel 74 Ziffer 6). Dies alles sind Merkmale eines als neutral anerkannten, nicht aber durch Zwang von aussen neutralisierten Staates, was im Völkerrecht zweierlei ist.

„Erfindung“ einer Neutralitäts-Tradition?

Die Wege, auf denen die schweizerische Neutralität entstanden ist, sind so, wie wir sie hier dargestellt haben, derzeit noch in einer weiteren, bisher nicht angetönten Beziehung umstritten. Es wird darauf hingewiesen, dass 1889 die wenig überwachte Aktivität aus den Monarchien in die Schweiz geflohener Revolutionäre deren Heimatstaaten veranlasste, der Eidgenossenschaft den Entzug der 1815 ausgesprochenen Garantie der Neutralität anzudrohen. Der Zürcher Staatsarchivar Paul Schweizer antwortete damals darauf mit einer Darstellung, welche die Schweizer Neutralität als etwas beschrieb, das lange vor 1815 bestanden habe, also kein Werk der Grossmächte gewesen und daher nicht in ihrer Verfügung lag. Diese Sichtweise Schweizers wird heute etwa als Teil der im 19. Jahrhundert bemerkbaren „Erfindung geschichtlicher Traditionen“ bezeichnend. Die Konsolidierung der Nationalstaaten regte damals dazu an, nach möglichst weit zurückliegenden Wurzeln ihres Herkommens zu suchen, um die eigene nationale Existenz geschichtlich zu legitimieren. Dabei konnte es geschehen, dass Mythen für geschichtliche Tatsachen angesehen und schwankende geschichtliche Spuren als gradlinig zielgerichtete Entwicklungen verstanden wurden. Dies mahnt heute zur Vorsicht, einer Vorsicht, die aber einkalkuliert, dass heutige Kritik an alten Geschichtsbildern sich dem jetzt herrschenden Zeitgeist nicht stets zu entziehen vermag und dessen Färbungen annehmen kann.

So besehen kann kaum bestritten werden, dass Neutralität schon vor 1815 als Verhaltensmuster für die Eidgenossen im Raume stand – jedenfalls, wenn man diesem Begriff eine damals noch weniger strikte Bedeutung und eine weniger konsequente Handhabung als die heutige zubilligt. So setzte sich die Tagsatzung 1649 beim französischen König für die alte, von 1522 stammende Neutralität der Freigrafschaft (als „Vormauer“ der Schweiz) ein. 1703 willigte der König von Preussen als Fürst von Neuenburg in den Einbezug des Fürstentums in die schweizerische Neutralität ein. Im selben Jahr bemühte sich Savoyen (erfolglos) um solchen Einbezug. 1705 befürworteten die katholischen Orte der Eidgenossenschaft zur Beendigung des Spanischen Erbfolgekrieges einen Friedenskongress in der Schweiz unter Hinweis auf deren „bekennende und aufrichtige Neutralität“. So ist es mehr als ein juristischer Kunstgriff der weitgehend restaurativ gesinnten Mächte, wenn sie 1815 nicht etwa erklärten, die Schweiz neutral zu *machen*, sondern diese Neutralität als vorrevolutionär bereits bestehenden Zustand anerkannten. Indem sie davon absahen, diese Neutralität als *ihr* Konstrukt

darzustellen, lieferten sie fortan der Schweiz eine bedeutende Argumentationshilfe, wenn das Ausland in Versuchung geriet, die Legitimität des schweizerischen Neutralitätsstatuts auf Grund des Vertragswerks von 1815 in Frage zu ziehen.

Unterscheidung von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Die derzeitige Diskussion über die Herkunft und die Tragweite der Schweizer Neutralität gewänne an Bedeutung, wenn sie noch eine neuere Begriffsverwirrung zu beseitigen vermöchte. Es ist die durch die lange Ausübung und Verinnerlichung der neutralen Haltung in manchen Köpfen – selbst solcher einzelner Historiker – verloren gegangene Unterscheidung von Neutralitätsrecht (umschrieben namentlich in der Haager Landkriegsordnung von 1907) und Neutralitätspolitik. Rechtlich ergeben sich relativ eng begrenzte Pflichten für unser Land. Die Politik kann dagegen, wenn die Lage dies opportun erscheinen lässt, eine merklich weiter gehende Zurückhaltung üben, um durch politisch motivierte „Vorwirkungen“ der rechtlichen Neutralität diese besser abzusichern. Wer die Neutralität als ein für die Schweiz wichtiges Statut erachtet, muss an der Klarstellung ihres heutigen Begriffs interessiert sein und wird eine faktentreue Darstellung ihrer Herkunft und Entwicklung begrüßen.