

THOMAS MAISSEN

Wie die Eidgenossen ihre Neutralität entdeckten. Frühneuzeitliche Anpassungen an eine veränderte Staatenwelt

Die Option für die Neutralität ist keine freie Wahl eines Staates, sondern muss sich in ein internationales Umfeld einfügen. Dies zeigt sich bereits in den Anfängen einer Neutralitätstradition, die nicht auf Marignano zurückgeht, sondern auf das Zeitalter Ludwigs XIV. Damals stellten sich die Eidgenossen auf den Standpunkt, ihre bisherige Aussenpolitik habe seit je der Maxime der Neutralität gehorcht, was aber erst im Zeichen des modernen Völkerrechts Sinn machte.

Neutralität bedeutet, dass ein Staat erklärt, sich nicht an einem Krieg anderer Staaten zu beteiligen. Bei der dauernden und bewaffneten Neutralität wird diese Nichtbeteiligung zum Prinzip, an dem sich die Aussen-, ja Innenpolitik auch in Friedenszeiten orientieren: Allianzfreiheit und eine angemessene Landesverteidigung. Neutralität ist allerdings nur dort ein Thema, wo die Nichtbeteiligung nur eine unter verschiedenen möglichen Handlungsweisen darstellt. Die Geschichte der Kriege, an denen Island sich nicht beteiligt hat, ist fast so lang wie die Weltgeschichte; trotzdem würde eine Geschichte der isländischen Neutralität nur wenige Seiten füllen. In der Schweiz war es lange üblich, die aussenpolitische Wirkung und Akzeptanz der Neutralität als Frage

der Glaubwürdigkeit anzusehen. Fremde Mächte würden die Neutralität des Landes so lange respektieren, als dieses keine Bündnisse eingehe, zugleich aber seine Bereitschaft demonstriere, die Heimat bedingungslos zu verteidigen. Die Anhänger des autonomen Sonderwegs verkünden diese Botschaft weiterhin: Der langfristige Erfolg der Neutralität hänge allein davon ab, wie konsequent die eigene Bevölkerung und die Landesregierung diese Staatsmaxime zu verfechten bereit seien. Die internationale Anerkennung der Neutralität folge dann von selbst. Dass diese Anerkennung eine Voraussetzung für den Neutralitätsstatus sein könnte, ist in dieser Sichtweise inakzeptabel: Dadurch würden eine zentrale Kompetenz souveräner Aussenpolitik und einer der wichtigsten Faktoren der schweizerischen Identität von fremdem Gutdünken abhängig gemacht.

Diese Betonung der eigenen Leistung und Opferbereitschaft, lange Zeit dominant und heute durch das nationalkonservative Lager immer noch wirkmächtig vertreten, geht davon aus, dass die an Machtmitteln weit überlegenen unmittelbaren Nachbarn, von weiter weg liegenden Gross- und Supermächten nicht zu reden, die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz letztlich aus Respekt vor ihrer Armee duldeten. Empirisch stützt sich diese Annahme auf die Tatsache, dass die Schweiz in den letzten zwei Jahrhunderten nicht in äussere Kriege verwickelt wurde; und auch davor selten. Sie übersieht allerdings gerne, dass die Eidgenossen die wenigen Male, als sie in den letzten 500 Jahren tatsächlich in äussere Konflikte involviert waren, die militärische Bewährungsprobe nicht bestanden; und dies mehr (1515) oder weniger (1798) heroisch.

Insofern ist es legitim nachzufragen, welches die äusseren Bedingungen waren, unter denen die Neutralität sich herausbilden und bestehen konnte. Anders gefragt: Weshalb verzichteten Mächte, die das militärische Potenzial dazu besaßen, darauf, die Schweiz zu erobern? Unter welchen Umständen wurde die Neutralität für diese Mächte akzeptabel, obwohl sie diese zuerst einmal als verweigerter Hilfeleistung, etwa in Form eines Bündnisses, wahrnehmen mussten? Weshalb und wem wurde die Möglichkeit gelassen, sich aus Konflikten herauszuhalten, obwohl es für diejenigen, die

sich nicht heraushielten, um Leben und Tod ging und sie aus unterschiedlichen Gründen hätten geltend machen können, dass die Eidgenossen (oder einzelne von ihnen, zum Beispiel die Konfessionsverwandten) ihnen helfen sollten?

Neutralität als Handlungsoption setzte voraus, dass ein Land Teil der Staatenwelt war, deren Ordnung auf dem Völkerrecht beruhte. Diese Staatenwelt ist ein relativ junges Phänomen, und erst mit ihr konnte die Neutralität entstehen als Maxime, als Grundposition eines Staates, die mehr bedeutet als den Verzicht auf Parteinahme in einem konkreten Krieg. Solches situationsbedingtes, pragmatisches Abseitsstehen hatte es schon immer gegeben. Doch damit man von Neutralität in einem prinzipiellen, völkerrechtlichen und auch in Friedenszeiten relevanten Sinn reden kann, mussten zuerst drei Voraussetzungen geschaffen sein.

Erstens mussten der mittelalterliche Universalismus und das Feudalsystem aufgebrochen werden. In der abendländischen Gesellschaft, die auf dem Prinzip der Belehnung beruhte und *idealiter* den Kaiser an der Spitze hatte, war Neutralität nicht denkbar, da jeder Herrschaftsträger als Lehnsherr oder als Vasall in wechselseitigen Treueverpflichtungen gebunden war. Entzog er sich diesen Verpflichtungen, beging er Felonie, was den Verlust seiner Herrschaft nach sich ziehen musste. Zudem verlor ein Adliger seine Ehre, wenn er denjenigen im Stich liess, dem er zu Treue verpflichtet gewesen wäre – Neutralität war in dieser Sichtweise Feigheit, ja Verrat.

Zweitens musste die mit solchen Sichtweisen eng zusammenhängende mittelalterliche Lehre vom «bellum iustum», vom gerechten Krieg, aufgehoben oder doch stark relativiert werden. Die christliche Tradition eines Augustin oder Thomas von Aquin ging davon aus, dass ein Krieg dann gerechtfertigt war, wenn ein gerechter Grund («iusta causa») vorlag, etwa die Verteidigung des richtigen – christlichen – Glaubens. In einem gerechten Krieg kämpften damit Recht gegen Unrecht, die Guten gegen die Bösen – und in dieser Situation war eine unentschiedene Mittelposition moralisch nicht vertretbar, wie schon Christus festhielt: «Wer nicht mit mir ist, der ist wider mich» (*Mat. 12, 30 = Luk. 11, 23*). Im Zeitalter der Konfessionskriege erhielt diese Position neuen Auftrieb, ging es doch darum, den jeweils allein seligmachenden

Glauben zu verteidigen oder zu verbreiten. Erst Autoren wie Hugo Grotius diskutierten um 1600 systematisch das Problem, dass die gerechte Ursache nicht immer eindeutig zu klären ist. Unter solchen Umständen sei es erlaubt, sich dem Krieg fernzuhalten. Grotius zählte auch als Erster die Pflichten des Neutralen auf, vor allem die Gleichbehandlung der Kriegsparteien, «in Bezug auf den Durchmarsch, wie in Gewährung des Unterhalts für die Truppen und in Enthaltung jeder Unterstützung der Belagerten». Damit wurde das Instrument der Neutralität Teil des modernen Völkerrechts.

Drittens musste die Neutralität von einer vorübergehenden Praxis der Grossmacht zu einer dauernden Option für Mittelstaaten werden. Die scholastische Neubildung «Neutralitas» taucht erstmals 1408 im kirchenpolitischen Kontext des Schismas auf, um die vorläufige Unparteilichkeit zwischen den konkurrierenden Päpsten zu bezeichnen, solange keine Einigung vorhanden ist; dauerhaft sollte diese Position keinesfalls sein. Die Diskussion über die Neutralität setzte dort richtig ein, wo sich zuerst ein Staatensystem mit einem Gleichgewicht von formal gleichrangigen Mächten etablierte – im Italien des 15. Jahrhunderts, nicht zufällig zur Geburtsstunde der modernen Diplomatie mit festen Botschaftern. Im Wechselspiel der Allianzen innerhalb der Pentarchie von Venedig, Mailand, Florenz, Rom und Neapel war es legitim, vorübergehend keine Bindungen einzugehen. Wenn der Herzog von Mailand 1460 «nuy siamo stati sempre neutrali» schrieb, dann bezog sich das «sempre» auf die Dauer eines konkreten Kriegs. Die Erfahrung der italienischen Kriege änderte ab 1494 die Situation insofern grundlegend, als die italienischen Staaten mit den überlegenen Nationalmonarchien konfrontiert wurden. Vor diesem Hintergrund führte Machiavelli an verschiedenen Stellen aus, dass die Neutralität falsch sei, eine «via del mezzo», die nichts einbringe: Der spätere Sieger nehme einem die fehlende Unterstützung übel, und der künftige Verlierer danke sie einem auch nicht. Während Machiavelli auf das Verhalten Leos X. beim Umgang mit Frankreich im Jahr 1515 hinwies, argumentierte Francesco Guicciardini vor allem mit dem Schicksal des republikanischen Florenz, das 1512 wieder unter die Herrschaft der Medici geraten war, nachdem es zwischen Frankreich und

Spanien die Neutralität gewählt habe. Wer neutral bleibe, mache sich aus Irrsinn zur Beute des zukünftigen Siegers. Aus der moralischen Betrachtungsweise des «bellum iustum» machte die Staatsräson-Literatur im Gefolge Machiavellis und Guicciardinis eine Frage der Opportunität, die aber die Neutralität ebenfalls verwarf: Sie lohne sich allenfalls für den Mächtigen, der sich nach dem Krieg auch gegen den Sieger behaupten könne. Bei dieser Position blieben die Italiener bis zum Ende des 16. Jahrhunderts, so noch Minuccio Minucci 1594. Dann wurde ein weiterer Aspekt betont, der allerdings auch schon bei Guicciardini angelegt gewesen war. Wenn man denn unbedingt neutral bleiben wolle, so solle man darüber mit derjenigen Kriegspartei übereinkommen, die diese Neutralität wünsche – dies sei eine Art von Bündnis, und wenn diese Partei dann gewinne, werde sie sich vielleicht auch dem schwächeren Neutralen gegenüber grosszügig erweisen. Francesco Sansovino sah 1583 die Neutralität als ein Mittel, die Reputation einer Republik zu erhalten. Im ersten gedruckten Traktat über die Neutralität konnte Giovanni Botero 1598 die Neutralität aufgrund von Opportunitätsüberlegungen empfehlen. Bahnbrechend waren aber die Überlegungen Giovanni Battista Leonis, für den die Neutralität für die Mittemächte angemessen sei, namentlich für die Eidgenossenschaft, Venedig und Savoyen. Voraussetzung dafür sei die geografische Lage, der natürliche Schutz («forze naturali et artificiali de' paesi») – durch die Berge im Fall der Schweiz, durch das Meer für Venedig, durch beides bei Savoyen.

Bei Leoni wurde die Möglichkeit, die Neutralität als eine Option wählen zu können, zu einem Aspekt der Souveränität, nämlich der dazugehörigen Rechte, Krieg zu erklären und Bündnisse einzugehen. Wenn die Rechtmässigkeit eines Krieges nur noch von dem formalen Kriterium abhing, dass dieser nur von einem Souverän erklärt werden durfte, war die Frage nach der «iusta causa» hinfällig und auch der Verzicht auf Kriegsführung – die Neutralität – jederzeit legitim. Erst vor diesem Hintergrund – Staatsbildungsprozesse, Souveränitätslehre, Entstehung des im Völkerrecht begründeten Staatensystems – konnte sich die schweizerische Neutralität entwickeln. Wohl hatten sich eidgenössische Stände seit dem Spätmittelalter in Verträgen etwa mit den Habsburger Herzögen Leopold III. und Leopold IV. oder mit den Grafen von

Neuenburg das «still sitzen» und «unpartysches Verhalten» zugesagt. Seit dem Basler Bund von 1501 wurde das «still sitzen» und Vermitteln bei Schweizer Binnenkonflikten auch für die neu aufgenommenen Kantone zu einer in ihrem Bundesvertrag festgehaltenen Verpflichtung. Das waren aber keine grundsätzlichen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft als Ganzen gegenüber dem Ausland, sondern bilaterale Zusagen, dass man keinen Feind des Vertragspartners unterstützen und das fragile innere Gleichgewicht der Eidgenossen im Konfliktfall nicht beeinflussen werde – schon gar nicht durch einen mächtigen neuen Mitspieler wie etwa Basel, die grösste Stadt der Eidgenossenschaft. Solche Abmachungen ergaben sich aus den Erfahrungen mit Binnenkonflikten, namentlich dem Alten Zürichkrieg. Es ging um die Konfliktregelung im Innern, um Prozeduren, wie sie etwa auch Schiedsgerichte oder die zuständige Gerichtsbarkeit regelten.

Wie wenig den Eidgenossen nach «Neutralität» zumute war, zeigte die Expansionspolitik während der Italienischen Kriege. Die Niederlage bei Marignano bedeutete einen Schock, aber kein grundsätzliches Umdenken – oder nur bei einer Minderheit, zu der Ulrich Zwingli gehörte. Seine reformatorische Botschaft richtete sich allerdings gegen das Reislafen in fremden Diensten, gegen Hörigkeit und Fremdbestimmung, aber nicht gegen eine kriegerische (Aussen-)Politik, zu der er ja im Konflikt mit den Innerschweizer Orten selbst Zuflucht nahm. Nicht Marignano oder Zwinglis Lehre, sondern seine Niederlage führte dazu, dass die Eidgenossen fortan aussenpolitische Zurückhaltung übten. Denn die konfessionelle Spaltung in Verbindung mit der staatenbündischen Struktur der Eidgenossenschaft liess eine gemeinsame Expansionspolitik nicht mehr zu. Der kleinste gemeinsame Nenner war ein Defensivbündnis, in dem die einzelnen Kantone auf ihre ungeliebten, andersgläubigen Nachbarn angewiesen blieben, um ihre Autonomierechte zu behaupten. Die noch viel unangenehmere Alternative bestand darin, durch Uneinigkeit den überlegenen Nachbarn – vor allem Habsburg – als reife Frucht in den Schoss zu fallen. Das war keine abstrakte Gefahr, wie die Mediatisierung der linksrheinischen Reichsstadt Konstanz bewies, die im Jahr 1548 zu einer österreichischen Landstadt degradiert wurde. Trotz flehen-

den Hilferufen der Konstanzer und Drängen vor allem der Berner konnte die Tagsatzung sich aber nicht zu einer Hilfsaktion für die Bodensee-Stadt durchringen. Konfessionelle Bedenken verhinderten dies ebenso wie in der zweiten Jahrhunderthälfte eine aktive Unterstützung Genfs gegen Savoyen oder die Aufnahme von weiteren Orten aus dem Kreis der Zugewandten, was stets den konfessionellen Status quo bedrohte.

Wenn die Eidgenossen sich 1547 für «unpartyisch» zwischen dem Kaiser und seinen Gegnern erklärten und nicht in den Schmalkaldischen Krieg eingriffen, auch nicht zugunsten von Konstanz, so argumentierten sie nicht mit einer prinzipiellen Neutralität, sondern mit Gründen der Opportunität. Dabei hätte es bereits Präzedenzfälle gegeben, in denen sich die Mächte auf die Neutralisierung eines Territoriums geeinigt hatten, insbesondere des – französischen – Herzogtums Burgund und der – österreichischen, dann spanischen – Freigrafschaft Burgund seit der auch so genannten «alliance de neutralité» von 1522. Für Spanien war die abgelegene Freigrafschaft schwer zu verteidigen, für Frankreich aber auch nicht ohne weiteres zu erobern, so dass beide Monarchien mit den Eidgenossen als Garantmacht übereinkamen, die Region zu neutralisieren. Damit wurden diese zumindest zeitweise davor bewahrt, als zentrale Kriegsschauplätze im säkularen Ringen zwischen Habsburg und Valois zu dienen. Aus dem gleichen Grund versuchten viele und insbesondere evangelische Reichsterritorien zu Beginn des Dreissigjährigen Krieges, zwischen der protestantischen Union und dem katholischen Kaiser neutral zu bleiben, so Brandenburg, Sachsen oder die Stadt Magdeburg – jeweils unilateral und letztlich erfolglos. Besser erging es den Schweizer Kantonen, nachdem bereits 1610 die reformierte Tagsatzung ein Bündnisangebot der evangelischen Union abgelehnt hatte, da sie «still ze sitzen und sich neutral zu halten» gedenke. «Neutralitätsverträge» wurden in den Kriegsjahren üblich, wenn auch nicht dauernd und generell, sondern befristet und bilateral. Von der Aktualität zeugten die ersten deutschen Traktate, die nun zum Thema erschienen: Johann Wolhelm Newmayrs *Von der Neutralitet und Assistentz oder Unpartheyligkeit und Partheyligkeit in Kriegs Zeiten* (1620) und Christoph Besolds *Dissertatio*

politico-juridica de neutralitate (1622), woran 1625 das einschlägige Kapitel von Grotius in *De iure belli ac pacis* folgte.

Die Neutralisierung war ein Mittel, das auch der Kaiser im Dreissigjährigen Krieg benutzte: 1629 schied der vorübergehende Gegenspieler Dänemark als Neutraler aus dem Krieg aus, 1641 wurden Münster und Osnabrück für neutral erklärt, damit dort Friedensverhandlungen stattfinden konnten. Die Neutralität war also ein Zugeständnis der Mächtigen, nicht eine eigene Leistung, wie der brandenburgische Gesandte erfahren musste, der dem schwedischen König Gustav II. Adolf die Neutralität des Kurfürstentums erklären sollte. Gustav Adolf meinte nämlich, man könne nur für ihn oder gegen ihn sein, ein Drittes gebe es nicht: «Hier streiten Gott und der Teufel. ... Tertium non dabitur.» Mit derselben Argumentation versuchten die Schweden auch die Schweizer Reformierten für sich zu gewinnen und konnten tatsächlich 1633 über thurgaisches Territorium zur Belagerung von Konstanz vorrücken. In Zürich konnten sie bei der Kirche und denjenigen Politikern auf Rückhalt zählen, die ihr konfessionelles Gewissen pragmatischen Überlegungen vorzogen. Gegen die Anhänger des «bellum iustum» blieben aber die von ihnen beschimpften «Neutralisten» in der Überzahl, die sich vom Schwedenkönig für ihre «neutral unpartheysche Landtschafft» die «Neutralitet» zusagen liessen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der flächendeckenden Verwüstungen in Mitteleuropa wurde eine neue Wertschätzung nicht nur des eidgenössischen Bundes, sondern – völlig neuartig – der Konfessionsspaltung greifbar. Ausgerechnet ein Zürcher Theologieprofessor, Johann Heinrich Hottinger, der als Rektor nach 1648 die darniederliegende Heidelberger Universität wieder aufbaute, führte im *Irenicum helveticum* von 1653 aus, dass die Eidgenossen, solange sie eines Glaubens waren, von den Ausländern beschimpft worden seien. Seitdem sich zwei Bekenntnisse gegenüberstanden, sei die Schweiz hingegen so friedlich, ruhig und unabhängig gewesen wie nie zuvor. Nicht die verloren gegangene Einheit, sondern die lange beklagte konfessionelle Spaltung erwies sich für Hottinger als Grundlage eidgenössischen Gedeihens, ja einer Sonderstellung in der vom Krieg zerrissenen europäischen Staatenwelt.

Eine Sonderstellung erhielt die Eidgenossenschaft im 17. Jahrhundert auch von aussen zugesprochen. In den französischen Friedensplänen des Duc de Sully (um 1720) und von Emeric Crucé (1623) war eine dauernde Versammlung der europäischen Monarchien vorgesehen, in der Venedig und die Eidgenossenschaft als «Republiques Souveraines» bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben würden. Sie erhielten also in der Staatenwelt die Rolle der ambitionslosen, neutralen Vermittler und Schiedsrichter, da sie für eine Expansionspolitik zu schwach waren, aber zugleich stark genug, um den Grossmächten nicht wehrlos ausgeliefert zu sein. Im Unterschied zu den Lehren etwa von Machiavelli und Guicciardini bot sich die Neutralität als aussenpolitisches Instrument also nicht den Mächtigen an, die dem Sieger selbstbewusst gegenüberreten konnten, sondern denjenigen Staaten, die bei der von absolutistischen Nationalmonarchien vorangetriebenen Ressourcenmobilisierung und Aufrüstung finanziell nicht mehr mithalten vermochten. Das Schicksal einst bedeutender autonomer Territorien wie die Lombardei, Burgund oder Böhmen stand vor Augen, die zentralistischen Absolutismen erlegen waren. Die Neutralität wurde angesichts dieser Gefahr zusehends zu einem Refugium für die absteigenden Mittelmächte, die sich zwischen dem französischen Hammer und dem habsburgischen Amboss befanden, so – ausser die Eidgenossen – die ehrwürdigen italienischen Republiken Genua und Venedig. Mit dem Frieden von Passarowitz (1718) ging die einst stolze Lagunenstadt endgültig dazu über, auch gegenüber der Türkei eine deklarierte Neutralitätspolitik zu betreiben, um auf diesem Weg ihre Territorien zu behaupten, die sie militärisch nicht mehr verteidigen konnte. Und ähnlich wählten die niederländischen Generalstaaten den Weg in die Neutralität, als sie im 18. Jahrhundert aus dem Kreis der Grossmächte ausschieden, aber wie die anderen Händlerrepubliken daran interessiert blieben, dass die Verkehrswege zu Wasser und zu Lande auch in Kriegszeiten für ihre Kaufleute offen bleiben.

Diejenige Macht, die diese Mechanismen am besten erkannte, war Frankreich. Seit Heinrich IV. und vor allem seit Ludwig XIV. setzten die Franzosen die Neutralität ein als Instrument, um Staaten in der habsburgischen Einflussphäre den Rücken zu

stärken, damit sie nicht an den Gegner fielen. Ihre Neutralität war eine Garantie für Frankreich, dass sie nicht mit seinen Gegnern zusammenspannten. Umgekehrt garantierte Frankreich die Neutralität dieser Staaten, notfalls wider ihren Willen und mit Gewalt, wenn etwa der Sonnenkönig das Spanien anhängende Genua 1684 durch Bombardements zu einer «sattissima neutralità» zwang. Derselbe Ludwig XIV. meinte 1678, die Schweizer sollten nicht so sehr am Wort «seureté», Sicherheit, hängen, sondern «le mot de neutralité» gebrauchen. Sicherheit ergebe sich also für die Eidgenossen, wenn sie sich passiv verhielten und vertrauensvoll dem französischen Schutz überantworteten. Noch konkreter hiess dies, dass die eidgenössischen Kantone als souveräne Staaten grosszügig mit ihren Verpflichtungen als Reichsglieder umgehen sollten, die sie formal mindestens bis 1648 waren, aber auch mit ihrer Bindung an Habsburg etwa aus der Erbeinung von 1511. Die Neutralität verpflichtete, aus französischer Sicht, die Schweizer zu einer völkerrechtlich und politisch begründeten Äquidistanz gegenüber ihren Nachbarn, auch wenn eigentlich die historischen und kulturellen Bande zum deutschsprachigen Umland enger gewesen wären. Ein Neutraler durfte fremden Truppen keinen Durchmarsch gewähren, womit die Schweizer Alpenpässe verschlossen blieben. Das war für Frankreich mit seinem direkten Zugang nach Italien ohne Konsequenzen, hatte aber für Kaiser und Reich Umwege und Erschwerungen zur Folge.

Ausserdem verstand Ludwig XIV. die Neutralität auch als Verpflichtung zum Status quo bei der Zahl der Söldner, von denen Frankreich weit mehr kommandierte als die anderen Staaten – gegen 30 000 Mann im Pfälzischen Erbfolgekrieg (1688–1697). In seinen Kriegen versties der Sonnenkönig regelmässig gegen seine Zusagen, Schweizer Truppen nicht gegen Länder einzusetzen, die sich die Eidgenossenschaft vertraglich vorbehalten hatte – insbesondere die Territorien des Reichs. Angesichts der Klagen über diese so genannten Transgressionen stellten sich die frankreichfreundlichen Orte allerdings auf den Standpunkt: «Es ist ein Unterscheid zwischen demjenigen, was der Stand thut, und was die Particularen thun» – die Handlungen der einzelnen Söldner beeinträchtigten die Neutralität der Eidgenossenschaft nicht. Frankreichs

Gegner urteilten deshalb mit dem englischen Gesandten Thomas Coxe 1690: «Die schweizerische Neutralität ist die denkbar grösste Partialität.» England und vor allem die Niederlande widersprachen der französischen Haltung, dass dem Neutralen neue Abkommen verwehrt seien, nachdem er 1663 ein Soldbündnis mit dem Sonnenkönig geschlossen habe. Der niederländische Gesandte, Petrus Valkenier, berief sich auf Grotius, um zumindest den reformierten Eidgenossen klarzumachen, dass die Neutralität bedeute, dass man «beyden streitenden Partheyen gleichen Vorteil» gewähre. Wenn also Truppen für Frankreich angeworben wurden, dann musste dies auch für die Niederlande möglich sein. Tatsächlich folgten Graubünden, Zürich, Bern und andere reformierte Orte und Zugewandte dieser Argumentation und gingen Soldverträge ein. Das Recht dazu ergab sich auch aus Valkeniers Behauptung, die Eidgenossen hätten von «Anfang ihrer erhaltenen Freiheit an die Neutralität für eine veste Grundseule ihres Ruhestands mit Sicherheit allezeit erachtet» und seien deswegen im «ungemeinen flor und frieden ruhig» verblieben. Das Schweizer Wohlergehen verdankte sich also in dieser Sichtweise nicht mehr der von Frankreich garantierten Neutralität, sondern war für den Niederländer eine Option, welche die Eidgenossen selbst und souverän definieren konnten.

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Auseinandersetzungen wurde die Neutralität nicht nur von aussen als schweizerische «Grundsäule» etikettiert, sondern auch in den heftigen schweizerischen Debatten zum Thema. Die Zürcher Räte erwoogen 1693, «wass für Maximes und Regul» die Vorfahren in den gewaltigen Kriegen angewendet hätten, welche die Eidgenossenschaft friedlich überstanden habe, worauf man «sich erinnert[e], dass man sich jederzeith einer Neutralität beflissen» habe. So nahmen die Zürcher neben dem Pensionenbrief (1503) und dem Ewigen Frieden mit Frankreich (1516) die «auf allen Tagsatzungen aufrichtig und threüwlich versprochene Neutralitet» zum Ausgangspunkt, um das holländische Bündnisgesuch zu beurteilen. Ein Jahr zuvor hatte auch der Schwyzer Tagsatzungsschreiber Franz Michael Büeler, also ein Katholik, gefordert, dass die «Eydtrossen billich ihrer Altvorderen Exempel» folgen sollten: «Hat nit eine lobliche Eydtgnossschafft durch die Neutralitet

von 176 Jahren hero, da die aussere Potentzen in Krieg gewesen, sich in Fried und Ruhstand mit Gottes Gnaden Hilff erhalten?» Büeler legte damit, wohl als Erster, die Niederlage von Marignano und das anschliessende Bündnis mit Frankreich als Ausgangspunkt für eine Neutralitätstradition fest. Das anonyme, in Zürich verfasste «Politische Gespräch zwischen Franco, Arminio und Teutobacho: über das wahre Interesse der Eydtnossenschaft», führte dann das Prinzip einer wachsam und bewaffneten Neutralitätspolitik gar auf Niklaus von Flüe zurück und lehrte den Eidgenossen «alle Staats-Reglen ihrer Forderen, welche den Friden und Neutralität als 2 Grund-Säulen ihres freyen Stands in allen Europeischen Kriegs-Händlen zum Haupt-Zweck ihrer Rathschlägen gehabt».

Der Rekurs auf Marignano und Bruder Klaus war allerdings eine erfundene Tradition. Von der «wohlhergebrachten Alten Eydgenossischen neutralität und unpartheylichkeit», wie sie der Basler Antistes Lucas Gernler 1659 nannte, hatte man erst in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts angefangen zu reden. Die entscheidende, ja epochale Erklärung stammte dann von 1674: Angesichts «gegenwertiger gefährlicher Coniuncturen» im Krieg Frankreichs gegen Holland verkündete die Tagsatzung, «dass wir uns als ein Neutral Standt halten und wohl versorgen wollen», damit das Land nicht in den Krieg verwickelt werde. Damit war die Neutralität nicht mehr bloss eine vorübergehende Option, sondern eine dauernde Eigenschaft des eidgenössischen Standes beziehungsweise Staates, die man zu bewahren gedachte, und zwar mit konkreten militärischen Sicherungsmassnahmen. Entsprechend werden die im Defensivkonventionen von Baden vereinten Offiziere und Kriegsräte auf diesen Zweck vereidigt.

Im 18. Jahrhundert konnte man dann, mit dem Naturrechtler Johann Rudolf von Waldkirch in seiner *Bunds- und Staatshistorie* von 1721, auch in Friedenszeiten von einer «Neutralitäts-Maxime» reden, die von den Eidgenossen zum eigenen Nutzen und dem der Nachbarn stets beachtet worden sei, ausser in den italienischen Kriegen, die als Lektion dienen mussten. Für die Schweizer Staatsmänner im 18. Jahrhundert ist, wie es der angehende Zürcher Bürgermeister Johann Caspar Escher formulierte, die Neutralität dann die wichtigste aussenpolitische Existenzbedingung für die «frey-

en Republicuen» als Mittelstaaten: «Diese ihre Einigkeit und Unpartheylichkeit ist ihro ein sicherer Schirm, als alle ihre Paeß, Zeughaeusser, Geld und Mannschafft». Historisch zutreffend korrigierte der Aufklärer Johann Jacob Bodmer im Sinn der erwähnten Aussage Johann Heinrich Hottingers, dass nicht die Eintracht, sondern der religiöse «Zankapfel» dazu führte, dass die beiden Religionen sich in Schranken hielten und die Schweiz die Kriege ihrer Nachbarn «in stiller Ruhe» überstand. Weniger historisch als juristisch thematisierte schliesslich der Neuenburger Emer de Vattel in seinem «Droit des gens» von 1758 erstmals systematisch die Neutralität als Teil eines Völkerrechts, welches das Zusammenleben von souveränen Staaten auf der Basis der Gleichrangigkeit regelte.

Gleichwohl liess sich die Eidgenossenschaft beim Ausbruch des Spanischen Erbfolgekriegs (1702–1713) und in den folgenden Konflikten des 18. Jahrhunderts von den Mächten die «zu allen Zeiten so wohl erschossene Neutralität» zusagen. Solche Verträge zeigen, dass die Neutralität von Krieg zu Krieg unter Einflüsterungen der um Söldner ringenden Mächte gleichsam neu ausgehandelt werden musste. Die Eidgenossen wussten sehr wohl, dass sie die Neutralität «begehren», «die uns in währendem Krieg in die Ruhe stelle» – und dass es an Frankreich und dem Kaiser war, sie zu gewähren, allenfalls nur mit «Conditionen».

Solange zwischen den beiden Mächten ein Gleichgewicht herrschte und sie sich im Interesse fanden, dass die Schweiz dem Gegenspieler nicht als Aufmarschbasis dienen sollte, war die Neutralität gewährleistet. In dem Moment aber, da das revolutionäre Frankreich und Napoleon beschlossen, den republikanischen Mittelmächten der Frühen Neuzeit ein Ende zu bereiten, fruchteten alle Neutralitätserklärungen nichts mehr: Wie Genua und Venedig, so wurde auch die Alte Eidgenossenschaft erobert und dem französischen System eingegliedert. Die Erfahrung mit Napoleon beweist weder den Nutzen noch den Nachteil der Neutralität, sondern die Notwendigkeit einer Staatenordnung, die auf (völker-)rechtlichen Prinzipien beruht, denn nur in einem solchen Rahmen können Konzeptionen wie die Neutralität gedacht und gesichert werden.

In der Frühen Neuzeit war sie angesichts der beschränkten aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Tagsatzung wohl weniger eine konsequente Staatsmaxime als ein pragmatisch genutztes rhetorisches Argument, um ein Abseitsstehen zu erklären, das zur Gewohnheit wurde. Kraft seiner Wiederholung erzeugte dieses Argument aber um 1700 wie gezeigt durchaus das Bewusstsein einer spezifischen schweizerischen Tradition – auch im Ausland. Klare Inhalte, Rechte und Pflichten des Neutralen wurden allerdings erst mit der weiteren Ausgestaltung des Völkerrechts entwickelt. Wandelbar blieb der Status der Neutralen aber bis heute, insofern er durch die Staatenordnung bedingt war und durch deren Bereitschaft, den Sonderstatus eines Kleinstaats im eigenen Interesse zu akzeptieren. Selbstverständlich kann ein souveräner Staat heutzutage seine Neutralität nicht von der Anerkennung anderer Mächte abhängig machen; aber jeder realistische Politiker wird sich – mit Machiavelli und Guicciardini – eingestehen, dass es diese Abhängigkeit gibt, solange ein Staat nicht so mächtig ist, allen anderen trotzen zu können. Bloss Maxime oder historische Tradition der Schweiz zu sein, kann zur Behauptung der Neutralität nie ausreichen. Ihre Substanz – nämlich die von ungewünschter Beeinflussung freie Selbstbestimmung eines demokratischen Souveräns – lässt sich deshalb auch nicht durch Verfassungsartikel sichern, die bestimmte Neutralitätskonzeptionen in der Illusion festschreiben, Definition und Garantie der Neutralität seien allein Sache des jeweiligen neutralen Staates. Deklamationen des Sonderwegs überschätzen die Gestaltungsmöglichkeiten eines politischen Kleinstaats, der als grosse Wirtschaftsmacht nicht anders kann, als mit der Staaten- und Völkerwelt in intensivem Austausch zu leben. Um nicht als Trittbrettfahrer diskreditiert zu werden, muss deshalb die Landesregierung eine aktive Neutralitätspolitik betreiben dürfen. Denn Neutralität muss so definiert und gelebt werden, dass auch die übrigen Angehörigen der Staatenordnung darin einen Mehrwert erkennen. Man mag die Schweizer Neutralität noch so laut als immerwährende verherrlichen, sie wird doch nicht ewig existieren, sondern höchstens so lange, wie die Schweiz diesen Mehrwert erbringen kann – wohl eher durch diskrete, geduldige Gute Dienste als durch innenpolitisch populären Aktionismus, der aussenpolitisch nichts bewirkt, solange er keine Macht-

mittel einsetzen kann oder will. Neutralitätspolitik heute bedeutet aktive Teilnahme an der völkerrechtlichen Gestaltung der Staatenwelt, aus Eigeninteresse, aus Verantwortungsbewusstsein und im Wissen um die Möglichkeiten und Grenzen der eigenen Rolle.

Literatur

- Bodmer, Johann Jacob (1773). *Unterredung von den Geschichten der Stadt Zürich*. Zürich.
- Büeler, Franz Michael (1692). *Politisch-theologischer Tractat*. Zug.
- EA = Amtliche Sammlung der Eidgenössischen Abschiede (EA), Luzern 1858–1886.
- Hottinger, Johann Heinrich (1653). *Irenicum helveticum*. Zürich.
- Gotthard, Axel (2005). Wer «zwischen zweyen stülen» sitzt. Neutralität im frühneuzeitlichen Europa – politische Theorie und Praxis, *uni.kurier.magazin* 31: 93–94.
- Maissen, Thomas (2006). Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft. Göttingen.
- Schweizer, Paul (1895). *Geschichte der Schweizerischen Neutralität*. Frauenfeld.
- Schweitzer, Michael (1978). Art. Neutralität, in Brunner, Otto et al. (Hrsg.). *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4 (Mi-Pre). Stuttgart, S. 317–337.
- Suter, Andreas (1998). Neutralität. Prinzip, Praxis und Geschichtsbewusstsein, in Hettling, Manfred et al. (Hrsg.). *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*. Frankfurt am Main, S. 133–188.
- Zwierlein, Cornel (2006). Die Genese des neuzeitlichen Neutralitätskonzepts. Italienische «Discorsi» in Politikberatung und aussenpolitischer Praxis, 1450–1600, in Kugeler, Heidrun et al. (Hrsg.). *Internationale Beziehungen in der Frühen Neuzeit – Ansätze und Perspektiven*. Münster, S. 36–68.