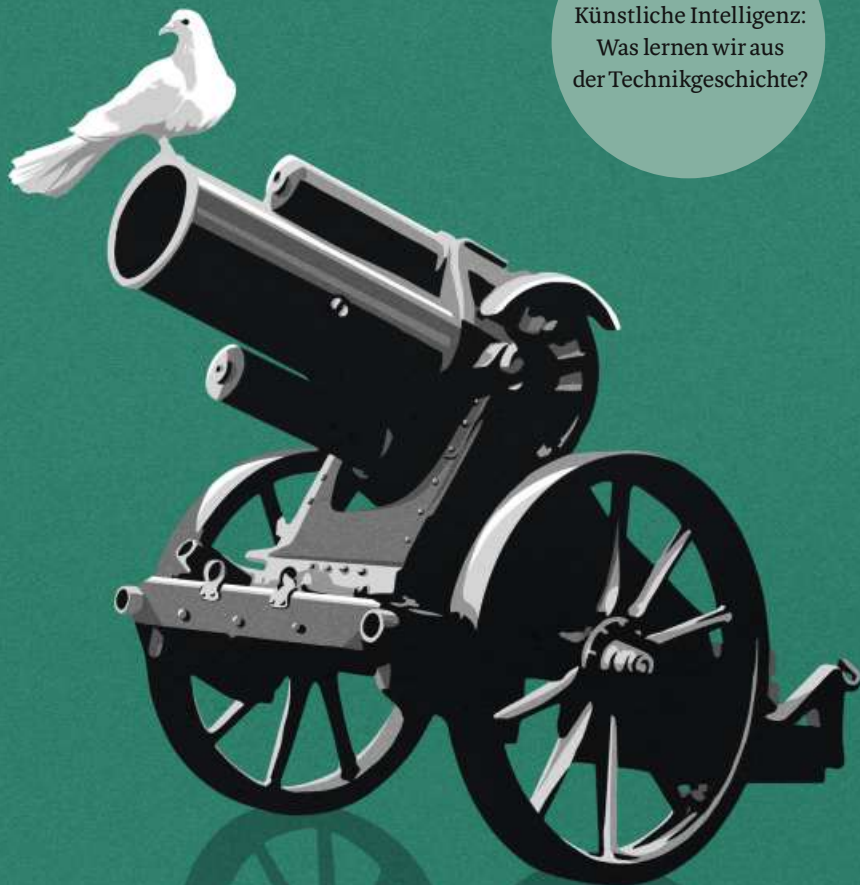


# GESCHICHTE

**Interview**

Künstliche Intelligenz:  
Was lernen wir aus  
der Technikgeschichte?



## Ohne uns! Die Geschichte der Neutralität

Seite 20

**Konflikt in Nahost**

Ein Plan von 1947, der nie jemanden glücklich machte:  
Die Zweistaatenlösung

64

**Bombenleger**

Bedrohen Anarchisten die Schweiz? Die «Zürcher Bombenaffäre» von 1918

68

**Welt in Farbe**

1909 will ein Milliardär die Menschheit fotografieren lassen – die ganze

80

# Die Geburt des Sonderfalls

**Die moderne schweizerische Neutralität entstand in London:  
Der Völkerbund hat sie 1920 ins Leben gerufen.  
Seither ist das eigentlich rein militärische Konzept in der  
Schweiz zum nationalen Heiligtum geworden.**

Von Sacha Zala

**H**ochrufe erschallen auf dem Bahnhofplatz von Zürich: Anfang September 1912 besucht der deutsche Kaiser Wilhelm II. die Schweiz. Entlang der Bahnhofstrasse werden Tücher geschwenkt, und als der Kaiser in eleganter Uniform vorbeizieht, bricht Jubel los. Auch Bern ist in freudiger Erregung, die dichtgedrängte Menge zollt ihm tosenden Beifall. Die Deutschschweiz steht im Bann Deutschlands.

Für den Bundesrat ist der Staatsbesuch des Monarchen aus dem mächtigen Nachbarland inmitten der zunehmenden Spannungen in Europa ein wichtiges Ereignis, für die Deutschschweizer Bevölkerung ein Spektakel. Deutlich kühler wird der Besuch in der Romandie aufgenommen. Die *Tribune de Genève* warnt vor dem «Charme des Charmeurs» und ruft dazu auf, «sofort auf den Boden der Realität» zurückzukehren.

Der Kaiser ist gekommen, um die grossen Militärmanöver im Toggenburg zu beobachten und sich von der Wehrfähigkeit der Schweiz an der Südflanke seines Reichs zu überzeugen. Die «Kaisermanöver» hinterlassen einen scha-

len Nachgeschmack, weisen sie doch bereits auf die innenpolitische Spaltung hin, die sich im Ersten Weltkrieg noch vertieft wird: Die Schweiz ist zwar neutral, doch während sich Deutschland und Frankreich bekämpfen, sympathisieren die Deutschschweizer mehrheitlich mit den Deutschen, die Romands mit den Franzosen. Schon 1912, beim Besuch des deutschen Monarchen bei der Schweizer Armee, ist die Stimmung gereizt – aber das Thema, das man aus heutiger Sicht als Erstes erwarten würde, spielt keine Rolle: Man führt keine Debatte über die Neutralität.

Das hat damit zu tun, dass die Manöver auch Offizieren aus anderen Staaten offenstehen. Aber mehr noch liegt es daran, dass die Neutralität vor dem Ersten Weltkrieg für die Schweiz noch nicht die quasisakrale Bedeutung hat, die sie erst in den folgenden Jahrzehnten, nach der Unversehrtheit in zwei Weltkriegen, erhalten wird. Im Jahr 1912 ist Neutralität dagegen noch das rein militärische Konzept, das es im 19. Jahrhundert war: Es besteht darin, nicht in Kriege anderer Staaten einzugreifen.



Achtung, Neutralität: 1944 malen Soldaten ein Schweizerkreuz auf das Dach der Tabakwarenfabrik Burrus in Boncourt. Es soll Kampfflugzeugen der Kriegführenden anzeigen, dass hier neutrales Territorium beginnt.



Auf einem Feld in Boncourt kommt 1944 eine Giesskanne zum Einsatz: Mit ihrer Hilfe wird die Farbe für das Schweizerkreuz verteilt (unten). Die Gemeinde im Jura, die damals zu Bern gehört, grenzt an Frankreich (oben).

Bei der Gründung des Bundesstaats 1848 hatte die Aussenpolitik ein prioritäres Ziel: Sie sollte die Souveränität dieses Staats sichern, also seine eigenständige Existenz zwischen den europäischen Grossmächten. Der erste Zweck des Bunds war (und ist bis heute) die «Wahrung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen» (Artikel 2 der Bundesverfassung von 1848). Die Neutralität dagegen wurde in der Verfassung nur en passant erwähnt, und zwar unter den Aufgaben der Räte (Artikel 74) und des Bundesrats (Artikel 90): Beide Gremien sollten sich «für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität» einsetzen, um so die «äussere Sicherheit» des Landes zu gewährleisten.

Unabdinglich dazu statuierten die Gründerväter: «Jeder Schweizer ist wehrpflichtig» (Artikel 18). Das durch die allgemeine Wehrpflicht geschaffene Heer war das Instrument, um die Satisfaktionsfähigkeit der jungen Republik zu sichern und die mächtigen monarchischen Nachbarn von einem Angriff abzuhalten.

Schon zuvor, als die Grossmächte der Schweiz auf dem Wiener Kongress von 1815 die «immerwährende Neutralität» garantiert hatten, war diese Neutralität lediglich ein Mittel zum Zweck gewesen. Nachdem die Schweiz in den Sog Napoleons geraten war, hofften die Grossmächte, mit einem neutralen Land im Herzen Europas den Kontinent stabiler halten zu können – und der Schweiz diene diese Neutralitätsgarantie dazu, ihre Unabhängigkeit als Staat zu sichern. Von einem Alleinstellungsmerkmal oder von einem «Sonderfall» war damals nicht die Rede, auch zum aussenpolitischen Friedensinstrument oder zum magischen Schutzschild wurde die Neutralität noch nicht verklärt. Sie stellte zu Kriegszeiten ganz einfach den Normalzustand in den internationalen Beziehungen dar: Die meisten Staaten verhielten sich in den meisten Kriegen neutral (siehe Seite 20).

Diese pragmatisch verstandene Neutralität determinierte kaum, wie die Schweiz ihre Aussenpolitik gestaltete. Sie liess viel Platz für ein selbstbewusstes Auftreten auf der internationalen Bühne. Das zeigt sich daran, dass die Eidgenossenschaft nicht zögerte, für die Behaup-

tung ihrer Souveränität mit dem Säbel zu rasseln. Im Konflikt mit Preussen um die staatliche Zugehörigkeit des Kantons Neuenburg 1856/57 mobilisierte der Bundesrat gleich zwei Divisionen, und die Bundesversammlung wählte den kriegserfahrenen General Guillaume Henri Dufour zum Oberbefehlshaber der Armee (*NZZ Geschichte* Nr. 33, April 2021). Der drohende Krieg und die Mobilmachung lösten in der Bevölkerung regelrechte Begeisterung aus und verliehen dem nationalen Zusammengehörigkeitsgefühl im jungen Bundesstaat einen kräftigen Schub. Dank der Vermittlung des französischen Kaisers Napoleon III. kam es schliesslich nicht zum Krieg.

Auch in anderen Situationen war die Politik des Bundesrats gegenüber ausländischen Regierungen keineswegs von neutralitätspolitischer Zurückhaltung geprägt. So war es beispielsweise im Jahr 1889 beim Konflikt um einen deutschen

Lange war die Neutralität  
bloss ein Mittel zum  
Zweck: Sie sollte helfen,  
die Unabhängigkeit  
der Schweiz zu sichern.

Polizeibeamten, der in der Schweiz Spitzel für die Überwachung deutscher Sozialisten anzuwerben versuchte (Wohlgemuth-Affäre). Oder 1902 beim Ringen um den italienischen Gesandten Giulio Silvestrelli, der von der Schweiz verlangte, gegen einen kritischen Redaktor vorzugehen (Silvestrelli-Affäre). Im letzteren Fall schreckte die Schweiz nicht davor zurück, gleich die diplomatischen Beziehungen zu Italien abzubrechen. Die Regierung verbat sich Einmischungen in die inneren Angelegenheiten und agierte entschieden. Die Neutralität wurde keineswegs als Grund gesehen, eine zurückhaltende Aussenpolitik zu führen.

In der Aussenpolitik war die Neutralität bis zum Ersten Weltkrieg also keine alles bestimmende Maxime. Dafür war sie ein entscheidendes und äusserst erfolgreiches Prinzip der Innenpolitik. Als die moderne Schweiz 1848 entstand, war sie zwischen unterschiedlichen Konfessionen, Ideologien und Sprachen zerrissen. Einen konnte sie sich nur, weil ihre liberale Führung auf Bundesebene in wesentlichen Bereichen versuchte, einen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien zu finden, und sich somit gewissermassen neutral zwischen ihnen positionierte.

Der Bundesstaat war schliesslich aus einem ideologisch geführten Bürgerkrieg zwischen zwei Koalitionen von Kantonen, dem Sonderbundskrieg, heraus entstanden. Die Vertreter der Siegerkantone waren die liberalen Gründerväter der Schweiz. Sie mussten den neuen Staat befrieden. Um das zu bewerkstelligen, entwickelten sie eine

## Die Neutralität wirkte vor allem nach innen: In der gespaltenen Schweiz war sie der kleinste gemeinsame Nenner, der Kitt der Nation.

beeindruckende Strategie: Sie bestand darin, drohende innenpolitische Probleme zu identifizieren – und sie zu neutralisieren. Dazu schufen sie verschiedene Mechanismen, die bis heute bestehen und das Land nachhaltig prägen.

Zunächst galt es, die Konflikte zwischen konservativen und liberalen Kräften, die zum Sonderbundskrieg geführt hatten, zu neutralisieren. Das Instrument dazu war der Föderalismus: Er liess den kurz zuvor noch verfeindeten Ständen weitgehende Kompetenzen und beruhigte damit auch die Verliererkantone. Die Spannungen zwischen Katholiken und Protestanten konnten massiv entschärft werden.

Sodann war der Konflikt der Landessprachen anzugehen. Deutsch, Französisch und Italienisch waren in der Verfassung gleichberechtigt verankert – doch wer sollte im neuen Bundesstaat wo wie sprechen dürfen? Diese Frage hätte im aufkommenden Zeitalter des Nationalismus den Zusammenhalt des Landes sprengen können. Sie wurde durch das sogenannte Territorialitätsprinzip neutralisiert. Es band das Recht, im Kontakt mit den Behörden eine bestimmte Sprache zu verwenden, statisch an ein Territorium. Das heisst: Jeder Kanton (und in der Folge jede Gemeinde) konnte seine Amtssprache(n) selbst bestimmen – die Bundesverfassung legte keine Sprachgebiete fest. Doch wer aus einem anderssprachigen Gebiet in einen neuen Kanton zog, hatte kein Recht, dort mit den Behörden in seiner angestammten Sprache zu verkehren. So konnte die dynamische Binnenmigration, die die Industrialisierung mit sich brachte, den Sprachfrieden nicht gefährden.

Und schliesslich war die Neutralität das Instrument, um die innenpolitischen Konflikte über die Ausrichtung der Aussenpolitik zu neutralisieren. Wie der Besuch des deutschen Kaisers 1912 deutlich zeigt, gab es keinen Konsens über den aussenpolitischen Weg, den man einschlagen wollte – während die einen dem Kaiser zujubelten, neigten die anderen der «Grande Nation» zu. Auf die Neutralität zu setzen, war eine pragmatische Lösung, um den inneren Frieden zu wahren: Sie war der kleinste gemeinsame Nenner in einem gespaltenen Land.

Innenpolitisch wurde die Neutralität im Ersten Weltkrieg nochmals wichtiger. Der Krieg war ein Bruch in gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen und erschütterte nicht nur die Bevölkerungen in den kriegsbeteiligten Staaten, sondern auch jene in der Schweiz. Die Zerrissenheit des Landes zwischen den Sprachregionen und die sich verschärfenden sozialen Fragen rückten die Innenpolitik in den Vordergrund.

Zwei Affären vergifteten das Verhältnis der Landesteile zusätzlich. Seit Kriegsbeginn lieferten zwei Schweizer Obersten den Deutschen und ihren Verbündeten nachrichtendienstliche

Informationen. Als die Sache 1916 aufflog, aber die Militärjustiz in Zürich die beiden Deutschschweizer nur milde bestrafte, wurde das Vertrauen der Romands in die deutschfreundliche Armeeführung tief erschüttert. Ein Jahr später wurde mit der sogenannten Grimm-Hoffmann-Affäre publik, dass sich Bundesrat Arthur Hoffmann eigenmächtig für einen Separatfrieden zwischen Russland und Deutschland verwendet hatte. Das wurde als Verletzung der Neutralität international scharf kritisiert. In der italienischen Schweiz und in der Romandie fanden Protestkundgebungen statt, man forderte die Absetzung Hoffmanns. In Genf protestierten mehr als 15 000 Personen. Unter tosendem Beifall verkündete der welsche Hauptredner: «Wir können neutral sein, aber wir haben das Recht zu sagen, dass unsere Sympathie jenen gilt, die für Recht und Gerechtigkeit kämpfen.» Also Frankreich und nicht Deutschland.

Im Jahr 1918 entluden sich schliesslich im Landesstreik auch die grossen sozialen Spannungen. Eine in derart vielen Fragen zerrissene Schweiz konnte unter dem Banner der Neutralität notdürftig zusammengehalten werden. Die Krisen in der Zeit des Ersten Weltkriegs machten endgültig deutlich, wie stark die Neutralität vor allem nach innen wirkte: Sie funktionierte als Kitt der Nation.

Dafür, wie sich damals die Diskussion über die Neutralität gegen aussen entwickelte, war etwas anderes entscheidend: die Einbettung in die neue internationale Ordnung. Die Neutralität wurde dabei von überraschender Seite gefestigt. Zentral für die Nachkriegsordnung von 1919 war die Errichtung des Völkerbunds: In Zukunft sollten Konflikte nicht mehr durch Kriege gelöst werden, sondern im Rahmen von multilateralen Streitschlichtungsmechanismen. Die Idee einer universellen internationalen Organisation führte zu einem neuartigen und modernen System kollektiver Sicherheit; dessen zentrale Instrumente waren gemeinsame militärische und wirtschaftliche Sanktionen.

Die Siegermächte entschieden, das neutrale Genf zum Sitz der Organisation zu machen. Nur schon darum stellte sich für die Schweiz die Fra-

ge, ob auch sie dem Völkerbund beitreten sollte. Darüber konnte 1920 das Stimmvolk entscheiden: Die Schweiz war der einzige Staat, in dem die Bürger über die Mitgliedschaft in der neuen internationalen Organisation befanden.

Der Weg über eine Volksabstimmung war damals rechtlich eigentlich noch nicht zwingend. Doch dem Bundesrat gab er ein starkes Mittel in die Hand, den Siegermächten Zugeständnisse abzurufen: Er konnte mit der Niederlage in einer Abstimmung drohen. Seither gehört das Argument der direkten Demokratie zu den mächtigsten Verhandlungsinstrumenten der Schweiz. Und tatsächlich gelang es der schweizerischen Delegation, dem Völkerbund eine Ausnahmeregelung abzutrotzen: In der Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 wurde festgehalten, dass die Schweiz von der Pflicht befreit war, militärische Sanktionen mitzutragen. Sie hatte sich lediglich an wirtschaftlichen Sanktionen solidarisch zu beteiligen. Das Mittragen von Sanktionen ist aber konstitutiv für ein System kollektiver Sicherheit. Aus diesem Grund ist der Spagat in der Sanktionsfrage der eigentliche Ausgangspunkt der modernen schweizerischen Neutralität.

Da der Völkerbund bereits mehrere neutrale Staaten ohne den «Rabatt» eines Sonderstatuts aufgenommen hatte – unter anderen Albanien, Belgien, Dänemark, die Niederlande, Norwegen oder Schweden –, musste das Zugeständnis an die Schweiz mit einem «Sonderfall» legitimiert werden. Das erklärt, wieso der Völkerbundsrat am 13. Februar 1920 *urbi et orbi* verkündete, dass «sich die Schweiz in einer einzigartigen Situation befindet, die durch eine jahrhundertelange Tradition begründet ist, die ausdrücklich in das Völkerrecht aufgenommen wurde».

Die Behauptung einer «einzigartigen Situation» war nötig, weil nicht einsichtig war, warum die Schweiz weniger Pflichten tragen sollte als alle anderen Neutralen, die schon Mitglieder des Völkerbunds waren und nicht vom Mittragen der militärischen Sanktionen befreit worden waren. Mit dem Zugeständnis an die Schweiz gelang es dem Bundesrat, die Stimmbevölkerung vom Beitritt zum Völkerbund zu überzeugen und damit

auch den wichtigsten Pfeiler für die Errichtung des internationalen Genf zu setzen.

Nach der Deklaration des Völkerbunds nahm die Schweiz ihre Neutralität anders wahr als zuvor. Einerseits setzte eine starke Verklärung ein: Die Neutralität, bis dahin ein pragmatisch genutztes Instrument, galt fortan als Heiligtum der Nation – mit dem Segen des Völkerbunds. Andererseits musste man in der neuen internationalen Realität einen konkreten Umgang mit dem Status dieser verklärten Neutralität finden. Um sie den jeweiligen Umständen entsprechend flexibel zu definieren und zu nutzen, kam es so ab den 1920er Jahren zu immer neuen akrobatischen Übungen.

Der angesehene Zürcher Völkerrechtler Max Huber legte den Grundstein der neuen Neutralitätsauslegung. Er versuchte, ein kohärentes Denksystem zu schaffen, und postulierte eine

## Als der Völkerbund 1935 Sanktionen gegen Italien erliess, wollte die Schweiz ihre Beziehungen zum Nachbarn nicht gefährden.

Unterscheidung: zwischen dem Neutralitätsrecht auf der einen Seite und der Neutralitätspolitik auf der anderen. Das Neutralitätsrecht war in den Haager Konventionen von 1907 geregelt. Sie legten fest, welche Rechte und Pflichten neutrale Staaten hatten, wenn andere Länder Krieg führten. Die Konventionen definierten die Neutralität aber in einem völkerrechtlich engen Sinn rein militärisch, kollektive wirtschaftliche Sanktionen waren damals noch kein Thema. Dieses Verständnis weitete Max Huber aus. Er kombinierte das völkerrechtlich minimal kodierte Neutralitätsrecht mit einer beliebig dehnbaren politischen Auslegung – und bezeichnete sie als «Neu-

tralitätspolitik». Damit verschaffte er der Schweizer Diplomatie die notwendige Flexibilität, sich in der Zwischenkriegszeit erfolgreich durch die veränderte internationale Ordnung zu lavieren.

Die «Neutralitätspolitik» blieb nicht die einzige Innovation. Da das Mittragen von Sanktionen dem landläufigen Verständnis von Neutralität als komplettem Abseitsstehen widersprach, wurde die neue, flexiblere Handhabung «differenzielle Neutralität» getauft. Als das faschistische Italien 1935 seinen brutalen Angriffskrieg gegen Abessinien begann, verhängte der Völkerbund wirtschaftliche Sanktionen – doch die Schweiz war nicht bereit, die Beziehungen zum Nachbarland zu gefährden. Obwohl die «differenzielle Neutralität» das Mittragen von Wirtschaftssanktionen vorsah und die Schweiz aufgrund des Völkerbunds Pakts auch dazu verpflichtet war, machte das Land zuerst nur halbherzig mit und hob die Sanktionen dann ganz auf. Um diese Vertragsbrüchigkeit nicht eingestehen zu müssen, erfand man 1938 das verklärende Narrativ einer «Rückkehr zur integralen Neutralität». Darunter verstand man eine Neutralität, in deren Rahmen es keinerlei Beteiligung an internationalen Sanktionen gibt.

Um eine «Rückkehr» konnte es sich schwerlich handeln, zumal Sanktionen als Instrument der kollektiven Sicherheit vor der Errichtung des Völkerbunds gar nicht existiert hatten. Und eine «integrale Neutralität», die eines Eremiten im Wald, hatte es in der Schweiz ebenfalls nie gegeben. Trotzdem halten sich die Begriffe «differenzielle Neutralität» und «integrale Neutralität» bis auf den heutigen Tag hartnäckig in der politischen Debatte.

Dank der flexiblen Neutralitätspolitik gelang es, die Frage der aussenpolitischen Ausrichtung der Schweiz nach innen wie nach aussen zu neutralisieren. Der Diplomat Pierre Bonna brachte diese Politik 1942 auf den Punkt: Es gehe darum, «wenn möglich bis zum Ende des Krieges sich weder so noch anders festzulegen». Spätestens zu dieser Zeit war die Neutralitätspolitik ein so zentrales Konzept geworden, dass man sie mit der Aussenpolitik gleichsetzte: Diese ging in der Neutralität fast restlos auf.





Ein Unteroffizier (mit Tasche) leitet die Markierungsarbeiten in Boncourt (1944). Während sich die Schweiz im Krieg auf ihre Neutralität beruft, wird sie von den Alliierten wegen ihrer achsenfreundlichen Politik kritisiert.

Im Zweiten Weltkrieg geriet das schweizerische Lavieren dann aber an seine Grenzen. Dem Druck der Achsenmächte konnte sich das Land nicht entziehen, es kam weitgehend unter deren Einfluss. Die Alliierten nahmen diese wirtschaftliche Verflechtung wahr und setzten die Schweiz nach der Wende im Kriegsgeschehen unter grossen Druck. In dieser Situation errieten die Handelsdiplomaten das Konzept des «*Courant normal*»: Sie argumentierten, dass man keineswegs ein Kriegsgewinnler sei, sondern nur normalen Handel betreibe, was von einem neutralen Staat sogar verlangt werde. Diese Erklärung leuchtete den Alliierten nicht ein, und die Schweiz galt 1945, wie die anderen unversehrten Neutralen, etwa Schweden oder Francos faschistisches Spanien, als «Schurkenstaat».

Die scharfe ausländische Kritik führte in der Schweiz zu einem neuen Sakralisierungsschub:

1945 schien der «Sonderfall» vorbei. Doch als sich mit dem Kalten Krieg die Lage komplett änderte, bestand er vier Jahrzehnte weiter.

Noch stärker als zuvor wurde die Neutralität zur schweizerischen Besonderheit emporstilisiert. Das heilige nationale Prinzip konnte nun erklären, warum das Land im Krieg verschont geblieben war – und warum es in diesem Konflikt eine achsenfreundliche Politik gepflegt hatte.

Wie verklärt die Schweizer auf ihre Neutralität blickten, zeigte sich auch 1946, ein Jahr nach dem Krieg. Damals wollte der Aussenminister Max Petitpierre der Uno den gleichen Sonderstatus abtrotzen wie 1920 ihrem Vorgänger, dem Völkerbund. Doch der Versuch endete in einem Fiasko: Die Vereinten Nationen betrachteten das Ansinnen als Affront und liessen den Brief Petit-

pierres unter Verschluss verschwinden. In der neuen Weltordnung von 1945 schien die Zeit des neutralen «Sonderfalls» endgültig abgelaufen. Das neutrale Schweden erkannte dies rasch und wurde im November 1946 problemlos als neutraler Staat in die Uno aufgenommen. Der Schweiz gelang das erst 2002, über ein halbes Jahrhundert später. Im ersten Anlauf von 1986 wurde der Uno-Beitritt vom Volk noch wuchtig verworfen.

Doch während die Eintracht der Siegermächte die Neutralität 1945 obsolet erscheinen liess, änderte die volle Entfaltung des Kalten Kriegs spätestens ab 1948 die Situation komplett. Wider Erwarten ermöglichte die neue bipolare Ordnung das Überleben der «integralen Neutralität» und damit des Sonderfalls Schweiz für weitere vier Jahrzehnte. Die Schweiz konnte – obwohl klar dem westlichen Lager zugehörig – zwischen den Blöcken agieren und zwischendurch sogar erfolgreich «Gute Dienste» für die USA anbieten. So zum Beispiel in der Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC) an der Demarkationslinie zwischen den beiden Korea ab 1953 (bis heute), in Kuba ab 1961 oder in Iran ab 1980 (ebenfalls bis heute). Dadurch schuf sie sich bei den Amerikanern Goodwill. «Wenn es die neutrale Schweiz nicht gäbe, müssten wir sie erfinden», sagte im März 1962 ein einflussreicher Berater des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy dem schweizerischen Botschafter in Washington.

Im Kalten Krieg verhinderte das Vetorecht der Grossmächte im Uno-Sicherheitsrat Sanktionen in den allermeisten Fällen, wodurch sich für die Schweiz die Sanktionsfrage kaum stellte und die Neutralität selten herausgefordert wurde. So waren auch keine innenpolitischen Debatten um die Neutralität notwendig. Das Verständnis, wonach die Neutralität das konstitutive Element der Schweiz und der Dreh- und Angelpunkt ihrer ganzen Aussenpolitik sei, konnte sich ungehindert weiter festigen. Historisch wurde es mit dem Monumentalwerk *Geschichte der schweizerischen Neutralität* von Edgar Bonjour untermauert. Der Basler Historiker war 1962 vom Bundesrat beauftragt worden, einen «umfassenden Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz während des letzten Weltkrieges» auszuarbeiten. Das Werk,

das dann 1970 erschien, setzte Aussenpolitik mit Neutralität gleich und verband diese mit dem Schicksal des Landes selbst.

Der Fall der Mauer und das Ende des Kalten Kriegs liessen die lange Zeit alles determinierende Neutralitätsfrage in den Hintergrund treten. Der Wegfall des kommunistischen Lagers schuf eine neue Ausgangslage: Faktisch gab es nur noch eine Seite. In dieser Situation sorgten neutralitätspolitische Entscheidungen für wenig Aufsehen. So geschehen im August 1990, als der Bundesrat ohne Zögern die Beteiligung an den Sanktionen der Uno gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein beschloss, der völkerrechtswidrig den Nachbarstaat Kuwait überfallen hatte. Ohne jegliches Brimborium verabschiedete sich der Bundesrat damit von der Sanktionsverweigerungspolitik, die die Schweiz seit 1938 so strikt verfolgt hatte. 1992 trat sie nach einer gewonnenen Volksabstimmung schliesslich den Bretton-Woods-Institutionen bei, also der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (*NZZ Geschichte* Nr. 35, Juli 2021). Und mit «Partnership for Peace» begann sie 1996 gar eine Zusammenarbeit mit der Nato.

Es ist verblüffend, dass diese Partnerschaft unter dem Radar verschwand – während bei der EWR-Abstimmung von 1992, die keinerlei völkerrechtliche Fragen zur Neutralität betraf, ein lauter Streit um die Neutralität das Land erfasste. Die Neutralität, das zeigt sich daran nochmals deutlich, hat sich weit entfernt von dem pragmatisch angewandten Instrument zur Sicherung der Souveränität, das sie im jungen Bundesstaat gewesen war. Durch die Krisen des 20. Jahrhunderts hat sie sich schrittweise zu einem politischen Dogma entwickelt – und vereinnahmt als solches bis heute die gesamte Aussenpolitik.

Wie diese Aussenpolitik konkret zu gestalten wäre, wie unser Verhältnis zu Europa aussehen soll, wie wir auf die Veränderungen in den weltweiten geostrategischen Konstellationen reagieren sollen – in solchen Fragen fehlt im Land jeder Konsens. Für die Neutralität dagegen sind alle irgendwie. In den zehn Jahren vor dem russischen Angriff auf die Ukraine bewegte sich die Zustimmung zur Neutralität in der Schweiz zwi-

schen 95 und 97 Prozent. Eine derart «totale» Quote weist zwar darauf hin, dass der Gegenstand so verschwommen ist, dass jeder darunter verstehen kann, was er will. So oder so aber bildet die Neutralität in der Schweiz noch immer den kleinsten gemeinsamen Nenner. Zu ihm bekennen sich von links bis rechts Parteien, die sonst keine gemeinsamen Positionen finden.

Folglich widmet man sich diesem Thema mit Inbrunst, und demnächst wird das Land einen Abstimmungskampf erleben, in dem die Neutralität erneut historisch verklärt werden wird. Auf eine substanzielle Diskussion über die Europa- oder die Sicherheitspolitik hingegen wartet man vergebens. Stattdessen ziehen wir es vor, die Neutralität ins Zentrum aller Gespräche zu stellen – und die alte Gretchenfrage nach der Ausrichtung unserer Aussenpolitik damit weiterhin zu neutralisieren. | G |



**Sacha Zala**, Jahrgang 1968, ist Historiker, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) und Professor für Schweizer und Allgemeine Geschichte an der Universität Bern.



#### Weiterführende Literatur

- Madeleine Herren und Sacha Zala (Hg.): Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 1 (1863–1914). Bern 2023.
- Ders. und Marc Perrenoud (Hg.): La Suisse et la construction du multilatéralisme, vol. 2 (1918–1946). Bern 2019.
- Ders. und Flurina Felix (Hg.): Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3 (1942–2002). Bern 2022.
- Alle drei Bände sind online verfügbar: [dodis.ch/quaderni](http://dodis.ch/quaderni)
- Marco Jorio: Die Schweiz und ihre Neutralität. Zürich 2023.
- Georg Kreis (Hg.): Die Schweizer Neutralität. Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen? Thun 2007.
- Ders.: Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Bern 2004.