

# Die Rolle des Völkerrechts in aussenpolitischen Krisen der Schweiz

## Wichtige völkerrechtlicher Streitfälle, Verträge, diplomatische Dokumente und Urteile betreffend die internationalen Beziehungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Andreas R. Ziegler\*

### A. Einleitung

In der aktuellen Debatte der Schweiz werden völkerrechtliche Verträge allzu oft als unerwünschte Einschränkungen der nationalen Souveränität und die internationale Streitschlichtung als das „Joch fremder Richter“ dargestellt.<sup>1</sup> In weiten Kreisen der Bevölkerung fehlt das Bewusstsein für die (zugegebenermassen oft beschränkte) Rolle des Völkerrechts als Garant der Sicherheit und des Wohlstands. Leider gilt dies selbst für Juristen, obwohl das Völkerrecht in den letzten Jahren in der Ausbildung eher eine Aufwertung erfahren hat. Das Argument, dass gerade der Kleinstaat aus der Einhaltung des Völkerrechts mehr Vorteile zieht als eine (regionale) Grossmacht, der alternative politische und wirtschaftliche Mittel zur Verfügung stehen, verhallt dennoch oft ungehört.<sup>2</sup>

In der aktuellen politischen Diskussion (insbesondere im Verhältnis zur EU werden (völker)rechtliche Konzepte (z.B. internationale Schiedsgerichte, Rahmenabkommen, Guillotineklausel etc.) zwar häufiger diskutiert, es fehlt aber oft eine Einordnung in den langfristigen (historischen) Kontext). Selbst so komplexe Fragen wie die nach dem zwingenden Völkerrecht (etwa im Zusammenhang mit Volksinitiativen) oder „soft law“ (etwa im Zusammenhang mit der OECD oder dem Migrationspakt der UNO) werden heute in der Schweiz häufiger diskutiert als etwa im benachbarten Ausland. Dies mag eine erfreuliche Folge der direkten Demokratie in der Schweiz sein. Leider herrscht in dieser Diskussion aber auch viel Verwirrung und eine historische Perspektive kommt meist zu kurz: ein guter Anlass, um die heutige schweizerische Rechtsordnung und die internationalen Krisen (und ihre völkerrechtlichen Lösungen) unter diesem Gesichtswinkel zu beleuchten. Dabei wurden jene Situationen ausgewählt, in denen in der innenpolitischen Debatte ganz besonders von Bedrohung der Souveränität und der Unabhängigkeit gesprochen wurde.

Im Falle der Schweiz gibt es kaum (völker)rechtliche Literatur zu diesem Thema<sup>3</sup>, was leicht zum falschen Eindruck führt, völkerrechtliche Verträge bzw. die Erreichung von rechtsverbindlichen Vereinbarungen mit oder durch andere Staaten hätten für den Status der Schweiz keine wichtige Bedeutung (gehabt).<sup>4</sup> Das beruht wohl auf der weit verbreiteten Meinung, die Schweiz sei seit

---

\* Professor an der Universität Lausanne, Präsident der Schweizer Sektion der «International Law Association»

<sup>1</sup> Auch die Diskussionen im Abstimmungskampf zur sogenannten Selbstbestimmungsinitiative (2018) liessen teilweise diesen Eindruck zurück. Vgl. insbesondere GEORG KREIS, *Fremde Richter - Karriere eines politischen Begriffs*, Zürich 2018.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Pkt. 5 der Stellungnahme von 201 Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern aller rechtswissenschaftlichen Fächer der juristischen Fakultäten der Schweiz zur sogenannten Selbstbestimmungsinitiative (2018), online: <<https://www.stellungnahme-sbi.ch/>>.

<sup>3</sup> Vgl. aktuell OLIVER DIGGELMANN, *Völkerrecht - Geschichte und Grundlagen*, Baden 2018 sowie die im vorliegenden Artikel zitierte Literatur von Historikern und zur Verfassungsgeschichte.

<sup>4</sup> Was teilweise auch am Mangel umfassender aktueller Darstellungen des Völkerrechts mit Bezug zur Schweiz liegen mag; vgl. ANDREAS R. ZIEGLER, *Die Entwicklung der Völkerrechtslehre und -wissenschaft in der Schweiz: eine Übersicht*, SZIER 2016 I, S. 21-53. Vgl. immerhin noch die Hinweise zu territorialen Fragen im Lehrbuch von

Jahrhunderten ein Hort der Stabilität, der sich weder bezüglich seines Territoriums noch der Herrschaftsverhältnisse wesentlich verändert habe und geradezu als „Insel der Glückseligen“ in einer Art „splendid isolation“ erfolgreich und wohlhabend geworden sei. Aus staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht, erscheint mir aber gerade heute ein entsprechend korrigiertes Verständnis von grosser Wichtigkeit. Nicht zuletzt unser Verhältnis zu rechtlich normierten Zusammenarbeitsformen zwischen Staaten (EU, UNO, OECD etc.)<sup>5</sup> würde dadurch historisch in einem anderen Kontext erscheinen. In den bestehenden historischen Werken und den juristischen Werken zur Verfassungsgeschichte werden diese Fragen (immerhin) unter einem anderen Gesichtspunkt betrachtet<sup>6</sup>, aber deren Inhalt scheint wenig Breitenwirkung zu erzielen.

Historisch interessierte wissen hingegen, dass zumindest bis 1848 der Status des Gebiets der heutigen Schweiz (wie auch anderer heutiger Staaten in Europa) recht umstritten und unstet war<sup>7</sup> und dass auch selbst im 19. Jahrhundert noch zahlreiche (zumindest kleinere) territoriale Veränderungen zu völkerrechtlich interessanten Streitigkeiten und Verträgen mit den Nachbarstaaten führten. Danach nahmen die Fragen zur Garantie der Neutralität und der Souveränität bezüglich der eigenen Wirtschaftspolitik stark zu, was jedoch oft ebenfalls als geradezu existenzbedrohend angesehen wurde. Aufgrund der politisch gewollten Erhebung der Neutralität(spolitik) zum Garanten der Schweizer Souveränität werden die beiden Konzepte in internationalen Verhandlungen und Rechtsakten oft vermischt. Der folgende Beitrag versucht daher, die unter Historikern (und wohl auch an der Verfassungsgeschichte interessierten) bekannten Fakten mit den relevanten juristischen Aspekten zu ergänzen und einer völkerrechtlich interessierten Leserschaft die entsprechenden Verträge und Dokumente im Original näher zu bringen.

## **B. Von der militärischen Bedrohung ...**

### **I. Interventionsnote der Grossmächte anlässlich des Sonderbundskrieges (1847/8)**

Der Sonderbundskrieg, ein Bürgerkrieg insbesondere aufgrund der konfessionellen (aber v.a. auch politischen) Unterschiede in der Schweiz vom 1847, fällt mit den (teilweise niedergeschlagenen) Umwälzungen in anderen europäischen Staaten zusammen. Er wurde von den europäischen Grossmächten mit Aufmerksamkeit begleitet. Der überwältigende Sieg der reformierten und liberalen Kräfte schien den konservativen Grossmächten (Österreich, Frankreich, Preussen und Russland) gefährlich, und sie einigten sich am 18. Januar 1848 noch auf eine gemeinsame drohende Interventionsnote, falls die Sieger sich nicht kompromissbereit zeigten. Die siegreiche Tagsatzungsmehrheit antwortete am 15. Februar 1848 recht selbstbewusst und lehnte jeglichen Angriff auf ihre Souveränität ab (Replik von *Jonas Furrer*). Die Februarrevolution in Frankreich 1848 und ihre Folgen v.a. auch für Österreich verhinderten ein Eingreifen, wie es in der diplomatischen

---

PAUL GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, Bd. 1, Genf 1953 mit gewissen Hinweisen. Aus jener Zeit auch: HANS BECKER, *Die Rechtsverhältnisse an der Schweizergrenze*, Glarus 1931.

<sup>5</sup> Aus Platzgründen muss dabei insbesondere auf ein Aufarbeiten des Verhältnisses der Schweiz zu internationalen Konferenzen und Organisationen (ab Ende des 19. Jahrhunderts) und insbesondere das Verhältnis zur EU und zur UNO verzichtet werden. Vgl. aber ANDREAS R. ZIEGLER, *Die de facto-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU: Binnen- und Aussenbeziehungen*, ZEUS 2007 II, S. 247-272.

<sup>6</sup> Vgl. und RAINER J. SCHWEIZER / ULRICH ZELGER (Hrsg.), *Constitutional Documents of Switzerland from the late 18th Century to the second Half of the 19th Century*, München 2016 ff (online) sowie und HANS CONRAD PEYER, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978.

<sup>7</sup> Vgl. für Zeit vor 1848 ANDREAS R. ZIEGLER, *Der völkerrechtliche Status der Schweiz*, SZIER 2019 IV (im Erscheinen).

Korrespondenz angedroht worden war.<sup>8</sup> Im Sommer 1848 wurde die neue (liberale) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft angenommen.

## II. Büsingerhandel (1849)

Wie in der Schweiz kam es 1848 auch in den umliegenden Staaten erneut zu revolutionären Bewegungen, so auch im Grossherzogtum Baden. 1849 flüchteten dabei die letzten badischen Freischärler in die Enklave Büsingen. Die deutschen Staaten Preußen und Hessen, die Südbaden besetzt hielten, wollten das diese Enklave umschliessende Gebiet des Kantons Schaffhausen nicht verletzen. Dennoch fuhren am 21. Juli 1849 170 hessische Musketenträger mit dem badischen Dampfboot "Helvetia" vom Bodensee rheinaufwärts. Beim Passieren des Schweizer Städtchens Diessenhofen verschwanden die Uniformen unter Deck und am nächsten Morgen verhafteten die Soldaten den Anführer der Aufständischen (und zwei weitere Personen) in Büsingen. Ausserdem besetzten die hessischen Truppen das Dorf und entwaffneten die Bürger. Die Schweiz mobilisierte aufgrund der unerlaubten Durchfahrt Verletzung über 20'000 Mann um Büsingen. Zur Billigung dieser Massnahme wurde die Vereinigte Bundesversammlung auf den 1. August einberufen. Zähe Verhandlungen folgten, und erneut war es eine diplomatische Intervention Grossbritanniens, diesmal des britischen Gesandten in Frankfurt, der diesen sogenannten "Büsingerhandel" beilegte. Am 28. Juli 1849 wurde nach einer formellen Entschuldigung der deutschen Truppen eine Vereinbarung über den Abzug unterzeichnet. Allerdings musste die Schweiz die hessischen Truppen mit dem gefangenen Führer der Aufständischen am 30. Juli 1849 auf dem Landweg aus Büsingen ausreisen lassen. Unter eidgenössischem Geleitschutz verliess schliesslich auch das Dampfschiff „Helvetia“ Gailingen Richtung Konstanz.<sup>9</sup>

## III. Vertrag betreffend den Neuenburgerhandel (1857)

Auch der sogenannte Neuenburgerhandel<sup>10</sup> kann als Folge der speziellen territorialen Folgen der Verträge von 1814 und 1815 gesehen werden. Das Revolutionsjahr 1848 führte auch in Neuenburg zu einer Revolution. Die dortigen Republikaner stürzten die königlich-preussische Regierung. Der preussische König liess sich aber seine Rechte von den europäischen Mächten im Londoner Protokoll von 1852 erneut bestätigen. Bei einem Aufstand der Royalisten in Neuenburg 1856 wurden zahlreiche von ihnen gefangengenommen. Der Bundesrat machte im Rahmen seiner Vermittlung die Freilassung der Gefangenen von einem Verzicht des preussischen Königs auf seine Herrschaftsrechte abhängig. Die Vermittlungsversuche Grossbritanniens und Frankreichs blieben erfolglos. Am 13. Dezember 1856 brach Preussen die diplomatischen Beziehungen zur Schweiz ab und setzte die Mobilmachung seiner Armee auf den 1. Januar 1857 fest. Der Bundesrat mobilisierte seinerseits Truppen.<sup>11</sup> Der Krieg konnte nur aufgrund einer diplomatischen Intervention des französischen Kaisers Napoleon III. verhindert werden. Im März 1857 fand in Paris eine Konferenz der Grossmächte statt, an der *Johann Konrad Kern* im Namen des Bundesrats teilnehmen

---

<sup>88</sup> Vgl. RENÉ ROCA, Sonderbund, HLS online.

<sup>9</sup> Vgl. ALBERT LEUTENEGGER, Der Büsinger Handel: 1849, Thurgauische Beiträge zur vaterländischen Geschichte, 1926, S. 1–66 und PAUL WYRSCH-INEICHEN, Die Schwyzer Truppen im Büsinger-Handel 1849, Mitteilungen des historischen Vereins des Kantons Schwyz 1985 77, S. 97-115.

<sup>10</sup> Vgl. EDGAR BONJOUR, Der Neuenburger Konflikt als europäische Angelegenheit, Zürich 1956.

<sup>11</sup> Kreisschreiben [der Militärverwaltung des Kantons Graubünden an die Gemeindevorsteher, vom 22. Dezember 1856, betreffend Aufgebot der Landwehr].

durfte. Es kam zum Vertrag vom 26. Mai 1857, in dem der preussische König auf seine territorialen Ansprüche verzichtete.<sup>12</sup> Er behielt immerhin bis zu seinem Tod 1861 den Titel eines Fürsten von Neuenburg und Grafen von Valangin.

#### **IV. Savoyerhandel (1859-61), Verträge von Turin (1816 und 1860) und der Entscheid des StIGH (1932)**

Kurz darauf kam es zu Spannungen mit Frankreich im sogenannten Savoyerhandel (1859-61). Aufgrund der Umwälzungen in Italien hatte sich Frankreich für seine Unterstützung des Königreichs Piemont-Savoyen 1858 u.a. die Abtretung Savoyens zusichern lassen. Die Schweiz protestierte dagegen, da ihr in den Verträgen von Wien und Paris (1815) und im Vertrag von Turin (1816) das Recht zur militärischen Besetzung (Neutralisierung) Hochsavoyens zur Sicherung Genfs im Kriegsfall zugestanden worden war.<sup>13</sup> Aus diesem vertraglich zugesicherten Recht versuchte die Schweiz, eine Abtretung der Gebiete von Chablais und Faucigny ableiten zu können. Dieser Anschluss an die Schweiz genoss auch im betroffenen Gebiet eine gewisse Sympathie.

Diesem Vorhaben verschloss sich der französische Kaiser aber in seiner Thronrede vom 1. März 1860. Am 19. März 1860 übermittelte der Bundesrat eine Protestnote an die Signatarstaaten der Verträge von 1815 und verlangte die Abhaltung einer internationalen Konferenz. Die angeschriebenen Mächte blieben stumm, und Frankreich machte keine weiteren Konzessionen. Am 24. März 1860 unterzeichneten das Parlament Savoyens und der französische Senat in Turin den Zessionsvertrag (Vertrag von Turin von 1860), in dem die Verpflichtungen bezüglich Hochsavoyen grundsätzlich auf Frankreich übergingen (Art. 2).<sup>14</sup> In der Schweiz wurde dennoch die Besetzung Hochsavoyens gefordert. Eine Gruppe von Aktivisten aus Genf fuhr in der Nacht vom 29. auf den 30. März per Dampfschiff einen Überfall auf Evian und Thonon (*équipée de Thonon*) aus, der allerdings scheiterte. Am 22. April 1860 stimmte eine überragende Mehrheit der Savoyer für einen Anschluss an Frankreich mit der Option auf eine Freizone mit der Schweiz. Die unklare Rechtslage aufgrund der Verträge von 1815 und 1816 sowie der diplomatische Erfolg gegen Preussen im Neuenburgerhandel hatten ungerechtfertigte Hoffnungen in der Schweiz geschürt.<sup>15</sup>

Die in der Abstimmung befürwortete Freizone führte 1929/30 erneut zu Verhandlungen mit Frankreich, die vor dem ständigen Internationalen Gerichtshof enden sollten. Die 1815 garantierten Freihandelszonen um Genf herum hatten ihren Ursprung eigentlich bereits in Freibriefen und Privilegien, welche die Republik Genf zu ihrer Versorgung mit Savoyen und Frankreich abgeschlossen hatte. Für die Handelsbeziehungen mit Hochsavoyen schloss Genf in Anschluss an den abgewehrten Angriff der Savoyer von 1602 (*Escalade*) im Frieden von Saint-Julien 1603 den Vertrag von Saint-Julien mit Savoyen (11. Juli 1603)<sup>16</sup>; für das Pays de Gex anerkannte Frankreich entsprechende Genfer Handelsprivilegien in den Lettres patentes von Poitiers vom 27. Mai 1602.

---

<sup>12</sup> Vertrag betreffend die Erledigung der Neuenburger Angelegenheit vom 26. Mai 1857 (RS 0.193.11) und Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung in der Angelegenheit des Kantons Neuenburg (vom 8. Juni 1857).

<sup>13</sup> Vgl. Denkschrift über die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem neutralisierten Savoyen, Bern 1859; dazu JOSEPH BARD, *Le Chablais et le Faucigny ou La Savoie neutralisée*, Bonneville 1860.

<sup>14</sup> Vgl. die Hinweise bei GUGGENHEIM (Fn. 4), S. 395

<sup>15</sup> Vgl. LUC MONNIER, *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse*, 1860 (Nachdruck Genf 1932); PAUL GUICHONNET, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France*, La Fontaine de Siloé 2003; RITA STÖCKLI, *Savoyerhandel*, HLS online.

<sup>16</sup> Den Genfern wurde die bereits früher gewährte Handelsfreiheit (ausser für Salz) wieder gewährt und sie wurden von Zöllen im savoyischen Herrschaftsgebiet befreit. Vgl. LUCIENNE HUBLER, *Saint-Julien, Frieden von*, HLS online; CATHERINE SANTSCHI ET AL. (Hrsg.), *1603-2003 : 400 ans de paix : le Traité de Saint-Julien*, Genf 2003.

In der Folge der französischen Revolution wurde der Zoll 1790 zuerst an der Grenze zu Frankreich (und 1792 auch an der Grenze zu dem von Frankreich annektierten Savoyen) wieder eingeführt, bis es 1798 zur Annexion Genfs kam. Mit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit (und dem Anschluss an die Schweiz) erreichte Genf auch eine Wiederaufnahme seiner Handelsprivilegien in der Form von Freihandelszonen. Die «Zone um Gex», beruhte auf dem Pariser Vertrag vom 20. November 1815<sup>17</sup>, die sardinische bzw. savoyische Zone auf dem Turiner Vertrag vom 16. März 1816<sup>18</sup> und schliesslich das kleine Gebiet von Saint-Gingolph auf einem einseitigen Beschluss der Rechnungskammer von Sardinien vom 9. September 1829. Mit dem Anschluss Savoyens an Frankreich aufgrund der Volksabstimmung von 1860 wurde das Zollausschlussgebiet wesentlich erweitert (Grande Zone), womit seine Bedeutung für die Genfer Wirtschaft stark zunahm.

Während des ersten Weltkrieges, 1917 ersetzte Frankreich aber bereits die Gendarmen an den Zollposten durch Zöllner und signalisierte damit bereits sein Streben nach Veränderung. Auf das Recht zur Neutralisierung gewisser Gebiete Hochsavoyens, welches aufgrund der Verträge von 1815 bzw. 1816 bis dahin theoretisch weiterbestand, verzichtete die Schweiz im Rahmen der Friedensverhandlungen in Paris zum 1. Weltkrieg. Im Gegenzug erreichten sie die Bestätigung der schweizerischen Neutralität. Anlässlich der Neuordnung bei den Friedensverhandlungen musste die Schweiz auch der einseitig von Frankreich verfügten Aufhebung der Grande Zone von 1860 beugen. Gleichzeitig versuchte die Schweiz aber die ursprünglichen beiden kleinen Zonen, wie sie vertraglich garantiert worden waren (1815 für das Pays de Gex und 1816 für sardinische bzw. savoyische Zone) zu verteidigen. Eine entsprechende Note vom 5. Mai 1919 wurde bei den Verhandlungen dem Art. 435 des Versailler Vertrags beigelegt. Frankreich verfasste eine eigene Note.<sup>19</sup>

Darauf kam es zu direkten Verhandlungen zwischen der Schweiz und Frankreich, die 1921 mit einem Kompromiss endeten. Im ausgehandelten Vertrag vom 7. August 1921 akzeptierte die Eidgenossenschaft zwar eine Verschiebung der Zolllinie an die politische Grenze, sollte dafür aber während zehn Jahren noch von einem besonderen System für den regionalen Austausch profitieren. Die Schweiz musste diesen Vertrag allerdings aufgrund des neu eingeführten Staatsvertragsreferendums (1921) erstmals einer Volksabstimmung unterbreiten, welche am 18. Februar 1923 tatsächlich zu einer Ablehnung des Abkommens führte. Darauf verständigten sich Frankreich und die Schweiz in einer Vereinbarung vom 30. Oktober 1924 darauf, die die Rechtslage durch Anrufung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Haag klären zu lassen.<sup>20</sup> Nach einem langen Verfahren (zeitweise durch Aufnahme erneuter Verhandlungen zwischen den Streitparteien unterbrochen) entschied der IStGH am 7. Juni 1932 mit sechs gegen fünf Stimmen für die Schweiz und ordnete die Wiedereinrichtung der kleinen Zonen von Hochsavoyen, des Pays de Gex sowie

---

<sup>17</sup> Art. 1, § 3.

<sup>18</sup> Art. 3.

<sup>19</sup> Obwohl hierin implizit auch oft eine erneute Bestätigung der Anerkennung der Schweizerischen Neutralität gesehen worden, wurde eine solche erst erneut explizit durch die Londoner Erklärung (vom 13. Februar 1920 bezüglich des Beitritts zum Völkerbund) erreicht, vgl. dazu unten und ANTOINE FLEURY, Vertrag von Versailles, HLS online.

<sup>20</sup> Schiedsordnung zwischen der Schweiz und Frankreich bezüglich der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex vom 30. Oktober 1924 (SR 0.631.256.934.95) und Erklärung [der Schweiz] betreffend die Abschaffung der Neutralisierung Nordsavoyens (Diese Erklärung ist der französischen Regierung am 21. März 1928 beim Austausch der Ratifikationsurkunden zu der am 30. Oktober 1924 abgeschlossenen Schiedsordnung zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend die Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex abgegeben worden, SR 0.515.293.49).

des Gebiets von Saint-Gingolph an.<sup>21</sup> Dieses Zonensystem wurde zusätzlich durch einen Schiedsspruch von Territet vom 1. Dezember 1933 genauer geregelt.<sup>22</sup> Es besteht in angepasster Form bis heute.<sup>23</sup>

## V. Wohlgemuth-Affäre (1889) und Silvestrelli-Affäre (1902)

Bis zum ersten Weltkrieg kam es – wie schon im 19. Jahrhundert - noch mehrmals zu politischen Querelen bezüglich Ausländern und der Presse, die aber jeweils keine unmittelbare Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen hervorriefen. In der sogenannten Wohlgemuth-Affäre (1889) hatte der kaiserliche Polizeibeamte des Deutschen Reiches August Wohlgemuth versucht Spitzel in der Schweiz zur Überwachung politischer Gegner in der Schweiz anzuwerben. Der (von politischen Gegnern) in die Schweiz gelockte Wohlgemuth wurde verhaftet.<sup>24</sup> Die Umstände der Verhaftung führten zu verbalen Angriffen des deutschen Reichskanzlers (Bismarck) mit Unterstützung von Russland und Österreich-Ungarn: Deutschland kündigte sogar den Niederlassungsvertrag von 1876<sup>25</sup>, aber schon die am Konflikt nicht mehr interessierte nächste deutsche Reichsregierung handelte einen neuen Vertrag aus.<sup>26</sup>

Die sogenannte Silvestrelli-Affäre entbrannte 1902 um ein Ersuchen des italienischen Gesandten in Bern, *Giulio Silvestrelli*, an die Schweiz, die Strafverfolgung von *Louis Bertoni*, den Herausgeber der sozialistisch-anarchistischen Zeitschrift *Le Réveil anarchiste* an die Hand zu nehmen. Letzterer hatte in seiner Zeitung die Ermordung des italienischen Königs *Umberto I.* verherrlicht bzw. gutgeheissen. Der Bundesrat ersuchte daraufhin die italienische Regierung um eine offizielle Anzeige gegen *Bertoni*, da nach damals geltendem schweizerischem Strafgesetz Beleidigung eines fremden Herrschers ein Antragsdelikt war. Dies wurde aber von Rom abgelehnt, ohne dass es aber seinen Gesandten abberief. Daraufhin brach Bern seinerseits am 4. April 1902 die diplomatischen Beziehungen mit Italien ab. Nach diplomatischer Intervention der deutschen Vertretung in Bern wurden sie aber bereits am 19. Juli desselben Jahres wieder aufgenommen.<sup>27</sup> Auch die

---

<sup>21</sup> StIGH, Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, Urteil vom 7. Juni 1932 (auch SR 0.631.256.934.951).

<sup>22</sup> Schiedsspruch betreffend die Einfuhr der Erzeugnisse der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex in die Schweiz vom 1. Dezember 1933 (SR 0.631.256.934.952)

<sup>23</sup> Vgl. für die nachfolgenden Verhandlungsergebnisse das Reglement vom 22. Dezember 1933 für die Einfuhr der Erzeugnisse der Freizonen in die Schweiz (SR 0.631.256.934.953), den Notenwechsel vom 22./31. März 1950 zwischen der Schweiz und Frankreich über landwirtschaftliche Kontingente aus den Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex (SR 0.631.256.934.953.1), den Notenaustausch vom 7. Oktober, 8. Dezember 1982 und 12. Januar 1983 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Kontingente von Industrie- und Agrarprodukten aus den Freizonen Hochsavoyens und des Pays de Gex (SR 0.631.256.934.953.2) und den Briefwechsel vom 28. April/1. Mai 2008 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Änderung der Einfuhrkontingente in die Schweiz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex (SR 0.631.256.934.953.3).

<sup>24</sup> Vgl. Schreckliche Beschreibung der entsetzlichen Kerkerhaft worinnen der Polizeikommissarius Wohlgemuth widerrechtlich detinirt und allda grausame Folterqualen erdulden musste: neuestes Flugblatt aus dem XIX. Jahrhundert, Der Nebenspalter: illustriertes humoristisch-satyrisches Wochenblatt, 15/22, 1889 und NN, Le conflit avec l'Allemagne aux chambres fédérales, Revue militaire suisse 1889, S. 299-307.

<sup>25</sup> Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche vom 3. Juni 1876 (BB1 1876 II 877).

<sup>26</sup> Niederlassungsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 31. Mai 1890 (BB1 1890 III 220); vgl. HANSJÖRG RENK, Bismarcks Konflikt mit der Schweiz, Basel 1972 und BERNARD DEGEN, Wohlgemuth-Affäre, HLS online.

<sup>27</sup> Vgl. HUGO BÜTLER, «Der Silvestrelli-Handel 1901/1902», in: ZB ZÜRICH, Ulrico Hoepli, 1847-1935, Zürich 1997, S. 225-240; MAX MITTLER, Der Weg zum Ersten Weltkrieg, Zürich 2003, S. 294-300; Verdiana Grossi, Silvestrelli-Affäre, HLS online. NN, «L'Affaire Silvestrelli (1902) e la rottura delle relazioni tra Italia e Svizzera», La Rivista (Settembre 2017), S. 35-40 ([online](#)). Aus völkerrechtlicher Sicht MICHEL S. KEBEDGY, Outrage par la presse à la mémoire d'un Souverain étranger, RGDI 1902, S. 719-732.

belgische Regierung hatte der Schweiz in dieser Situation gute Dienste erwiesen.<sup>28</sup> Die Schweiz verschärfte daraufhin sogar erneut ihre Gesetzgebung, um die Überwachung von Anarchisten besser zu gewährleisten (*Lex Silvestrelli*).<sup>29</sup>

## **VI. Erster Weltkrieg**

### **1. Obristenaffäre (1916-18)**

Allerdings provozierten auch Neutralitätsverletzungen der Schweiz Invasionsüberlegungen der Kriegsparteien. Die Generalstabsobersten *Friedrich Moritz von Wattenwyl* und *Karl Egli* versorgten die deutschen und den österreichisch-ungarischen Militärattachés in Bern mit Dokumenten der Armee und Informationen des Schweizerischen Nachrichtendienstes. Diesem Vorgehen lagen Absprachen zwischen den Generalstäben der Schweiz und der Zentralmächte zu Grunde. Der Bundesrat erfuhr angeblich erst im Dezember 1915 davon, nachdem die französische und russische Botschaft Mitglieder des Bundesrats kontaktiert hatten. Die Landesregierung ordnete 1916 eine Administrativuntersuchung an. General *Ulrich Wille* hatte die beiden Offiziere zwar versetzen lassen, stimmte nun aber nur unwillig ihrem Erscheinen vor einem Militärgericht am 18. Januar zu. Am 28. Februar 1917 wurden sie vom Divisionsgericht 5 in Zürich freigesprochen und die Angelegenheit zur blossen disziplinarischen Beurteilung an die Militärbehörden zurückverwiesen. Innenpolitisch wurde (insbesondere in der Westschweiz) die allzu deutschfreundliche Haltung der Armeespitze kritisiert.<sup>30</sup>

### **2. Plan „Helvétie“ (1915-1916)**

Bereits im Juli 1915 hatte der Schweizer Botschafter in Paris gemeldet, er habe erfahren, dass in der welschen Schweiz Zellen gebildet würden, um die Eidgenossenschaft von ihrer neutralen Haltung abzubringen. Die französische Armeespitze arbeitete daher ab Herbst 1915 als Reaktion auf diese Situation einen sogenannten «*Plan H (Helvétie)*» aus.<sup>31</sup> Dieser sah angeblich einen Vorstoss französischer Truppen durch die Schweiz gegen Süddeutschland vor, der als «als Schutz der welschen Schweiz legitimiert und, wenn möglich, nach einem Hilfesuch aus der Romandie ausgelöst werden» sollte. Der Plan wurde schnell fallengelassen. Der Gesandte Österreich-Ungarns in Bern kannte den «Plan H» angeblich nicht, soll aber am 14. Februar 1916 seiner Regierung mitgeteilt haben: «Die Oberstenaffäre wurde mithilfe der welschen Schweiz in dem Moment aufgedeckt und ausgebeutet, in welchem dies Frankreich aufgrund der politischen und militärischen Situation am geeignetsten erschien.»<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Was von der Schweizer Regierung mit einer Teilnahme am Weltwirtschaftskongress in Mons (1905) abgegolten wurde, obwohl der Vorstehers des Departementes des Innern (L. Forrer) gerne davon abgesehen hätte, da dieser Anlass nur der Verherrlichung der Kongo-Politik des belgischen Königs diene. Vgl. Antrag des Vorstehers des Departementes des Innern, L. Forrer, an den Bundesrat vom 20.4.1905, Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1975, Dokument 42929.

<sup>29</sup> Art. 48ter (in der endgültigen Fassung Art. 52bis) StGB: "Verherrlichung von anarchistischen Verbrechen und der Aufreizung zu entsprechenden Straftaten").

<sup>30</sup> Vgl. FÉLIX BONJOUR, *Souvenirs d'un journaliste* Bd. 2, Lausanne 1931, S. 191-212; JÜRIG SCHOCH, *Die Oberstenaffäre*, Bern 1972; MITTLER (Fn 27), S. 769-782; CATHERINE GUANZINI, *Obersten-Affäre*, HLS online.

<sup>31</sup> Vgl. HANS RUDOLF FUHRER, *Die Gefahr aus dem Westen*, NZZ vom 13. Januar 2016 und DERS., *Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg. Bedrohung, Landesverteidigung und Landesbefestigung*, 3. Auflage, Zürich 2008.

<sup>32</sup> Zitiert nach FUHRER (Fn. 31).

### 3. Grimm-Hoffmann-Affäre (1917)

Zu einer weiteren Krise mit anderen Staaten bezüglich der Neutralität der Schweiz kam es 1917 während des ersten Weltkrieges, als Nationalrat *Robert Grimm* bei einem Besuch in Russland versuchte auf einen Separatfrieden zwischen Deutschland und Russland hinzuwirken. Dabei wurde er von Bundesrat *Arthur Hoffmann*, dem damaligen Leiter des damaligen Politischen Departements, unterstützt (Grimm-Hoffmann-Affäre). Das Einverständnis der anderen Mitglieder des Bundesrates fehlte wohl. *Hoffmanns* Antwort auf ein Telegramm *Grimms* wurde abgefangen und gelangte in die Hände des französischen Rüstungsministers, der ebenfalls in Russland weilte. Das Antwortschreiben wurde publik gemacht und die provisorische russische Regierung forderte *Grimm* zum sofortigen Verlassen Russlands auf. Am 18. Juni 1917 befasste sich der Gesamtbundesrat mit der Angelegenheit und am folgenden Tag erklärte Bundesrat Hofmann seinen Rücktritt. Innenpolitisch führte die Affäre zu weiteren Spannungen zwischen der Deutschschweiz und den lateinischen Landesteilen wegen unterschiedlich verteilter Sympathien mit den Kriegsparteien, aber aussenpolitisch verurteilten die Alliierten die Aktion als schwere Verletzung der international garantierten Neutralität und übten scharfe Kritik.<sup>33</sup>

### 4. Pariser Vorortsverträge (1919) und Völkerbund (1920-46)

Die neutralen Staaten wurden nach dem Ersten Weltkrieg vorerst nicht zu den Friedensverhandlungen nach Paris geladen. Dies galt auch für die Schweiz. Zusammen mit anderen neutralen Staaten forderte die Schweiz aber, wenigstens zu den sie betreffenden Fragen Stellung beziehen zu können. Am 11. Februar 1919 überreichte die Schweiz den Siegermächten ein Memorandum zur Neutralität der Schweiz und legte ihren Bündnisentwurf bei. Am 20. März 1919 wurden dann tatsächlich 13 neutrale Staaten nachträglich nach Paris eingeladen, darunter auch die Schweiz. Allerdings musste auch die Schweiz feststellen, dass ihre Vorbringen kaum in den am 28. Juni 1919 unterzeichneten Vertrag von Versailles eingeflossen waren.<sup>34</sup>

Daneben stellte sich auch für die neutrale Schweiz – wie für die anderen am Versailler Vertrag nicht direkt beteiligten (neutralen) Staaten – die Frage der Mitgliedschaft im Völkerbund. Der Bundesrat sprach sich in seiner Botschaft vom 4. August 1919 zwar für einen Beitritt aus, beschloss aber den Entscheid Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen, was zu einer entsprechenden (für andere Staaten eher ungewohnten) Verzögerung der Ratifizierung führte. Darauf reagierte der oberste Alliiertenrat am 2. Januar 1920 mit einer Note zuhanden der Schweiz, in der er v.a. ihre Neutralitätsbedenken zu zerstreuen suchte. In der daraus resultierenden Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920<sup>35</sup> anerkannten die Grossmächte erneut ausdrücklich die Schweizer Neutralität. Aufgrund der gewährten Entbindung von der Teilnahme an militärischen Sanktionen konnte der Bundesrat nun dem Stimmvolk eine "differentielle" Neutralität garantieren. Die Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 führte mit 416'870 Ja- gegen 323'719 Neinstimmen bei einem knappen Ständemehr von 11½ zu 10½ Ständen zum Beitritt. Genf wurde als Sitz der Organisation gewählt (Belgiens Angebot, den Sitz in Brüssel zu wählen, unterlag. Die Unversehrtheit im Krieg stellte sich als grosser Vorteil heraus.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. PAUL STAUFFER, Die Affäre Hoffmann-Grimm, Schweizer Monatshefte, 1973-74, S. 1-30; ADOLF MCCARTHY, Robert Grimm, Bern 1989, S. 146-178; CATHERINE GUANZINI, Grimm-Hoffmann-Affäre, HLS online.

<sup>34</sup> Vgl. oben bezüglich der Note zu den Freihandelszonen in Hochsavoyen und im Pays de Gex (Art 435 des Versailler Vertrages).

<sup>35</sup> Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, Journal officiel de la Société des Nations 1920, S. 57f. oder Société des Nations, L'accession de la Suisse comme membre de la Société des Nations, Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres, au Palais de St-James, le 13 février 1920 (DODIS 1721).

<sup>36</sup> Vgl. ANDREAS KLEY, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, Zürich 2. Aufl. 2015, S. 135.

Die Mitgliedschaft war aufgrund des Schicksals des Völkerbundes selbst aber auch für die Schweiz nicht ohne Schwierigkeiten. Bereits 1938 erreichte sie eine Rückkehr zur integralen Neutralität.<sup>37</sup> 1940 (nach der Besetzung Frankreichs) verliessen der Völkerbund und die internationale Arbeitsorganisation Genf (aus Angst vor einer bevorstehenden Besetzung). Im Gegenzug kam es 1941 zu einer Sistierung der Beitragszahlungen der Schweiz an den Völkerbund durch den Bundesrat. Dabei wurde geltend gemacht, dass die Völkerbundsaktivitäten in Genf eine Verletzung der Neutralität der Schweiz herbeiführen könnten. Entsprechend wurden auch die Kontakte des Bundesrates mit dem Sekretariat des Völkerbundes auf ein Minimum reduziert. Zudem wurde verlangt, dass die Radioprogramme des Völkerbundes (*Radio-Nations*) unter schweizerische Kontrolle zu stellen seien. Entsprechend wurde der zu Grunde liegende Vertrag von 1930 im Januar 1940 mit Wirkung ab Februar 1942 gekündigt.<sup>38</sup>

## VII. Conradi-Affäre (1923), Cesare Rossi Affäre (1928), Jacob-Affäre (1935)

Auch in der Conradi-Affäre wurde die neutrale Schweiz erneut Schauplatz der revolutionären Auseinandersetzungen in europäischen Grossmächten, diesmal aber bereits im Zusammenhang mit der Abhaltung internationaler Konferenzen im Land. Der Bundesrat hatte im Anschluss an den 1. Weltkrieg die Regierungen zahlreicher Staaten 1923 zur Meerengen-Konferenz nach Lausanne geladen. Aufgrund der Revolution in Russland und der Ablehnung der neuen Machthaber (Kommunisten) und ihrer Enteignungen von Schweizer Investoren, hatte der Bundesrat bereits 1918 die diplomatischen Beziehungen mit Russland (bzw. ab 1922 der Sowjetunion) abgebrochen. Entsprechend war der sowjetische Vertreter *Vaclav Worowsky* für die Konferenz von den Bundesbehörden nicht akkreditiert worden. Er war dennoch nach Lausanne gereist und wurde dort am 10. Mai 1923 vom Russlandschweizer *Moritz Conradi* im Hotel *Cécil* erschossen. *Conradis* Familie, zuvor erfolgreiche Schokolade-Fabrikanten in St. Petersburg, war ebenfalls im Rahmen der russischen Revolution enteignet worden. Aufgrund der fehlenden Akkreditierung *Worowskys* überliess der Bundesrat die Tat als normale Strafsache den nach damaliger Rechtslage zuständigen Justizbehörden des Kantons Waadt. Wohl v.a. aufgrund der politischen Stimmung (Agitation russischer Emigranten und repatriierter Russlandschweizer) kam es zu einem aus heutiger Sicht kaum nachvollziehbaren Freispruch durch die Geschworenen. Dieser Ausgang verschlechterte insbesondere die Beziehungen zur Sowjetunion weiter, brachte aber wohl auch die Schweizer Justiz international eher ins Zwielficht und schadete im völkerrechtlichen Kontext der Schweiz als Völkerbundsitz und Gastgeberin internationaler Konferenzen.<sup>39</sup> Die Sowjetunion gab bekannt, in Zukunft aus Sicherheitsgründen keine Gesandten mehr an internationale Konferenzen in die Schweiz (insbesondere auch Genf) zu schicken. Entsprechend mussten in der Folge Konferenzen ins Ausland verlegt werden. Erst 1927 unterschrieben die Schweiz und die Sowjetunion eine Note zur Aufhebung der gegenseitigen Blockademassnahmen. Fortan schickte die UdSSR auch wieder Vertreter an Konferenzen nach Genf. Faktisch kam es zwar 1941 (während des Krieges und geheim) zur Wiederaufnahme von direkten Beziehungen<sup>40</sup>, aber erst 1946 wurden wieder offizielle Beziehungen aufgenommen.<sup>41</sup>

Auch in der sogenannten Jacob-Affäre ging es um die Aktivitäten von Journalisten in der Schweiz im Zusammenhang mit dem Ausland. Der deutsche Journalist *Berthold Jacob* hatte ab den

---

<sup>37</sup> Erklärung des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938.

<sup>38</sup> Vgl. ANTOINE FLEURY, *La Suisse et Radio Nations*, in: UN Library, *The League of Nations in retrospect / La Société des Nations: rétrospective*, Genf 1983, S. 196-220; DERS., *Völkerbund*, HLS online.

<sup>39</sup> Vgl. ANNETTA GATTIKER, *L'affaire Conradi*, Frankfurt 1975; ALFRED ERICH SENN, *Assassination in Switzerland*, Madison 1981, BERNARD DEGEN, *Conradi-Affäre*, HLS online.

<sup>40</sup> Verhandlungen zum Abschluss eines Vertrags über den kompensatorischen Warenverkehr zwischen der Schweiz und der UdSSR Anfang 1941.

<sup>41</sup> Vgl. KLAUS AMMANN, *Russland*, HLS online.

1920er Jahren die geheime Aufrüstung (Schwarze Reichswehr) und Fememorde in Deutschland aufgedeckt. Er war 1933 ausgebürgert worden und lebte in der Schweiz. Am 9. März 1935 entführte ihn die Geheime Staatspolizei (Gestapo) von Basel ins deutsche Weil am Rhein.<sup>42</sup> Die Basler Polizei klärte den Fall rasch auf und verhaftete den angeblichen Informanten *Hans Wesemann*. Der Bundesrat protestierte in diesem Zusammenhang bei der deutschen Reichsregierung gegen die Verletzung der territorialen Souveränität und verlangte entsprechende Wiedergutmachung. Da Deutschland darauf nicht einging, leitete die Schweiz ein Schiedsverfahren gemäss dem Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich vom 3. Dezember 1921<sup>43</sup> ein. Daraufhin lenkte die deutsche Reichsregierung ein und übergab Jacob am 17. September 1935 den Schweizer Behörden. Der Informant *Wesemann* wurde vom Strafgericht Basel am 6. Mai 1936 verurteilt und nach seiner Entlassung 1938 nach Deutschland abgeschoben. *Jacob* starb, nachdem er 1941 in Lissabon erneut von der Gestapo entführt worden war, 1944 in Berlin an den Folgen der Haft.<sup>44</sup>

Trotz ähnlicher Umstände hatte die Schweiz zuvor in der Affäre *Cesare Rossi* anders reagiert. *Rossi* war 1928 mittels einer Täuschung vom Tessin in die italienische Enklave Campione d'Italia gelockt worden und dort von der faschistischen Polizei verhaftet und nach Italien überführt worden. Trotz eines grossen Echos in der Schweizer Presse und einiger Protestnoten des Bundesrates blieb *Rossi* in Italien in Haft (und kam erst nach dem Fall des Regimes wieder frei).<sup>45</sup>

## C. ...zur zunehmenden Abhängigkeit aufgrund wirtschaftlicher Integration

### VIII. Niederlassungsverträge als Druckmittel für die Nichtdiskriminierung der Juden (1863-65)

Mit der rasch fortschreitenden Industrialisierung der Schweiz im 19. Jahrhundert nahm die Bedeutung ausländischer Märkte nochmals stark zu.<sup>46</sup> Zumindest politischer Druck wurde auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf die Schweiz ausgeübt, als Frankreich (aber auch die Niederlande, die Vereinigten Staaten<sup>47</sup> und das Vereinigte Königreich) die Gewährung der Nie-

---

<sup>42</sup> Die Aktivität ausländischer Spione und teilweise sogar Beamter in der Schweiz war schon längere Zeit ein Problem gewesen. So dass der Bundesrat bereits 1918 ein Schreiben an die in Bern anwesenden Botschaften versandt hatte, in dem die Einhaltung der Regeln der internationalen Rechts- und Amtshilfe in Erinnerung gerufen wurde; vgl. GUGGENHEIM (Fn. 4), S. 370 mit weiteren Hinweisen.

<sup>43</sup> SR 0.193.411.36.

<sup>44</sup> Vgl. JOST NIKLAUS WILLI, *Der Fall Jacob-Wesemann (1935/1936)*, Bern 1972; Bernard Degen, *Jacob-Affäre*, HLS online.

<sup>45</sup> Vgl. MAURO CERUTTI, *Fra Roma e Berna*, Milano 1986, insbesondere S. 249-261 und DERS., *Rossi, Cesare*, HLS online sowie die Bewertung bei Guggenheim (Fn. 4), S. 400. Der Notenwechsel ist abgedruckt in *ZaöRV* 1929 I, S. 280-294 (mit einem Kommentar von ULRICH SCHEUNER).

<sup>46</sup> Bereits zuvor war aber etwas die Abhängigkeit von Salzlieferungen aus Frankreich (dazu ANDREAS R. ZIEGLER, *Der völkerrechtliche Status der Schweiz*, Fn. 7) oder der Zugang zu ausländischen Märkten nicht ohne Bedeutung. 1853/54 ordnete etwa Österreich die Blockade der Grenze der Lombardei zum Kanton Tessin an, was diesen in eine schwierige wirtschaftliche Lage brachte; erst durch ein Abkommen vom 18. März 1855 konnte die Lage entspannt werden (sog. Kapuzinerhandel); vgl. NICOLA ROBERTINI, *La prova del blocco: sostegno economico e disimpegno politico della Confederazione durante il blocco austriaco (1853-1855)*, Freiburg i.Ü. 1992 und ELIGIO POMETTA, *Il Cantone Ticino e l'Austria negli anni 1854-1855*, Bellinzona 1940.

<sup>47</sup> Gegen die Beschränkungen der Niederlassungs- und Gewerbefreiheit insbesondere von Juden setzte sich Théodore Sedgwick Fay, der 1853-61 in Bern als erster ständiger Gesandter wirkte, erfolgreich ein; vgl. ANNE-MARIE

derlassungsfreiheit für die jüdische Bevölkerung (bzw. deren Nichtdiskriminierung in diesem Bereich)<sup>48</sup> in der Schweiz forderte.<sup>49</sup> Frankreich und die Niederlande machten dies 1863 zur Voraussetzung für den Abschluss eines Niederlassungsvertrages. In dieser Situation schlug der Bundesrat 1865 eine Teilrevision der Verfassung vor, Am 14. Januar 1866 stimmte eine – knappe - Mehrheit von Volk (53,2%) und Ständen (12 ½ gegen 9 ½) der rechtlichen Besserstellung zu.<sup>50</sup> Die Verträge mit Frankreich und den Niederlanden kamen im Anschluss zu Stande.<sup>51</sup>

## IX. Gotthardvertrag (1909)

Die starke Abhängigkeit der Schweiz vom Zugang zu ausländischen Märkten und gleichzeitig ihre Rolle als Transitland (und später Handelsplatz) führte zu einer weiteren politischen Krise, die zumindest innenpolitisch als stark souveränitätsbedrohend angesehen wurde und nur mit einem internationalen Vertrag gelöst werden konnte: dem Gotthardvertrag von 1909.

Wie in vielen Staaten hatte sich auch in der Schweiz die Eisenbahn sehr stark aufgrund privater Initiativen und v.a. Investoren entwickelt. Dies traf grundsätzlich auch für den strategisch besonders sichtigen Eisenbahntunnel durch das Gotthardmassiv zu. 1871 war die private Gotthardbahngesellschaft gegründet worden, welche das Projekt realisierte. Dazu wurden zwischen 1869 und 1879 zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien mehrere Verträge über den Bau und Betrieb der Bahn abgeschlossen.<sup>52</sup> Zur Ergänzung der Finanzierung durch diese Staaten (für die Schweiz unter Beteiligung der Kantone) wurden Anleihen auf dem Kapitalmarkt aufgenommen. Die Leitung des zur Beschaffung des Investitionskapitals gegründeten Finanzkonsortiums wurde aus politischen Gründen von deutschen Banken übernommen.<sup>53</sup>

Anfangs des 20. Jahrhunderts wollte die Eidgenossenschaft die private Bahn (im Rahmen der Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen) verstaatlichen. Der Bundesrat ging ursprünglich davon aus, dass er dies völlig souverän –d.h. einseitig - ohne Zustimmung Italiens oder Deutschlands im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren beschliessen könne (da der Rückkauf in den kantonalen Konzessionsvereinbarungen aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben vorgesehen war) und informierte diese Staaten 1904 entsprechend. Erst am 11. Februar 1909 beantworteten die beiden Staaten gemeinsam dieses Scheiben, wobei sie forderten, dass das Rückkaufsrecht von

---

VONSATTEL-AMOOS, Vereinigte Staaten von Amerika, 3 - Diplomatie und Politik, HLS online und GULIE NE'EMAN ARAD, America, its Jews and the Rise of Nazism, Bloomington 2000, S. 20 ff.

<sup>48</sup> Die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 bringt den Juden auch die Glaubens- und Kultusfreiheit, und erst 1879 erhielten die Juden in den aargauischen Gemeinden Endingen und Lengnau das Ortsbürgerrecht.

<sup>49</sup> Zuvor waren die Kantone im jungen Bundesstaat frei, Nichtchristen die Niederlassung zu gewähren. Insbesondere konservative katholische Gegenden, waren einer Liberalisierung gegenüber skeptisch eingestellt; vgl. MICHAEL MEIER, Verspätete Emanzipation der Juden, Tages-Anzeiger, 18. Januar 2016.

<sup>50</sup> ROBERT URI KAUFMANN, Judentum, HLS online.

<sup>51</sup> Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich der Niederlande vom 19. August 1875 (SR 0.142.116.361) und Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 23. Februar 1882 (0.142.113.491).

<sup>52</sup> Vertrag zwischen Italien und der Schweiz, abgeschlossen in Bern am 15. Oktober 1869 (AS X 555); Vertrag zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz, abgeschlossen in Berlin am 28. Oktober 1871 (AS X 583); der Zusatzvertrag zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz, abgeschlossen in Bern am 12. März 1878 (AS 4 169); Vertrag zwischen Italien und der Schweiz wegen des Baus einer Eisenbahn über den Monte Ceneri, abgeschlossen in Bern am 16. Juni 1879 (AS 4 352).

<sup>53</sup> Vgl. ausführlich JOSEPH JUNG, Die Finanzierung der Gotthardbahn: Alfred Eschers Meisterstück, Escher Briefe, Bd. 6, Zürich 2015, S. 214–225 (online: <[https://www.briefedition.alfred-escher.ch/kontexte/uberblickskomm-tare/Finanzierung\\_Gotthardbahn/](https://www.briefedition.alfred-escher.ch/kontexte/uberblickskomm-tare/Finanzierung_Gotthardbahn/)>).

ihrer vorherigen Zustimmung abhängig zu machen sei, da der Rückkauf in den zwischenstaatlichen Verträgen nicht geregelt worden sei.<sup>54</sup> In dieser politischen Krise trafen sich Vertreter der Schweiz mit Vertretern Italiens und Deutschlands vom 24. März bis zum 20. April 1909 in Rom. Es kam zur Unterzeichnung des bis heute gültigen sogenannten Gotthardvertrags.<sup>55</sup> Den Verzicht auf die Gewinnbeteiligung und die potentiellen Wertsteigerungen als Investoren liessen sich die beiden Nachbarstaaten mit Tarifvergünstigungen und einer Meistbegünstigungsgarantie auf Strecken des Transitverkehrs in der Schweiz entschädigen. Dieses Verhandlungsergebnis und der darauf fussende Vertrag führten zu einer schwerwiegenden innenpolitischen Krise in der Schweiz, da man die Forderungen des Auslands bzw. die Zugeständnisse des Bundesrates als grobe Einschränkung der nationalen Souveränität ansah. In einer Parlamentsdebatte 1913 war gar von einer nationalen Demütigung und der Behandlung wie in einem Protektorat die Rede. Auch die faktische Aufgabe der Souveränität und Neutralität wurde im Vertragsergebnis gesehen.<sup>56</sup> Es kam zu über 200 politischen Kundgebungen. 116'000 Bürgern unterzeichneten eine Petition gegen die Zustimmung zum Vertrag, welche der Bundesversammlung überreicht wurde. Diese stimmte dem Vertrag dennoch zu. Als Reaktion kam es zur Lancierung einer Volksinitiative in der Romandie (wo der Vertrag v.a. auch als ein Einknicken der Deutschschweiz gegenüber Deutschland gesehen wurde) und zur Änderung der Verfassung, welche 1921 von Volk und Ständen angenommen wurde.<sup>57</sup> Seither unterstehen gewisse Verträge dem Referendum, wobei die betroffenen Kategorien bzw. Kriterien später noch mehrmals angepasst wurden.

## **X. Die beiden Weltkriege und ihre Nachwehen**

### **1. Schweizerische Treuhandstellen für Überwachung des Warenverkehrs (1915-1919) und Washingtoner Abkommen von 1919**

Während des 1. Weltkrieges kam die Schweiz sowohl bezüglich ihrer Unabhängigkeit aber auch der Neutralität mehrmals unter Druck. Einerseits wurde die Schweiz in den Wirtschaftskrieg der Kriegsparteien hineingezogen<sup>58</sup> und musste sogar ausländische Kontrolleure im eigenen Land dulden. Dabei wurde 1915 eine Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs<sup>59</sup> gegründet, um zu verhindern, dass deutsche Waren über Schweizer Firmen an die anderen Staaten der Entente gelangten.<sup>60</sup> Im Gegenzug wurde eine zweite Gesellschaft gegründet (*Société suisse de surveillance économique*), welche ihrerseits verhindern sollte, dass von der Entente gelieferte Waren über schweizerische Firmen zu den Zentralmächten gelangten.<sup>61</sup> Die von den

---

<sup>54</sup> Vgl etwa die Rechtsauffassung Deutschlands in Denkschrift betreffend die Verstaatlichung der Gotthardbahn, in: Verhandlungen des Deutschen Reichstags, Bd. 273, Berlin 1910, Nr. 277 (Antrag des Reichskanzlers vom 15. Februar 1910 an den Reichstag auf Zustimmung zum Gotthardvertrag).

<sup>55</sup> Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien betreffend die Gotthardbahn vom 13. Oktober 1909 (SR 0.742.140.11).

<sup>56</sup> Vgl. MARC AMREIN, Ein Lösegeld für den Gotthard, NZZ vom 9. April 2013.

<sup>57</sup> Vgl. FELIX BOSSHARD, Der Gotthardvertrag von 1909, Zürich 1973 und GÉRARD BENZ, Gotthardvertrag, HLS online.

<sup>58</sup> Vgl. HEINZ OCHSENBEIN, Die verlorene Wirtschaftsfreiheit, 1914-1918, Bern 1971.

<sup>59</sup> Von 1915- 1918 Treuhandstelle Zürich für die Einfuhr dt. Waren in die Schweiz. Dazu BERNARD DEGEN, Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs, HLS online,

<sup>60</sup> Vgl. FRIEDRICH KAHL, Das deutsch-schweizerische Abkommen über den Warenaustausch. Die Kohlen- und Eisenzentrale, Weltwirtschaftliches Archiv, 1917 IX, S. 406-410. Vgl. dazu SÉBASTIEN GUÉX (Hrsg.), La Suisse et les Grandes Puissances, 1914-1945, Genève 1999.

<sup>61</sup> Sie beruhte auf einem Notenaustausch zwischen den Regierungen der Schweiz, Frankreichs, Grossbritanniens, Italiens und ab Dezember 1917 der USA. Vgl. «Note verbale du Gouvernement fédéral» vom 22. September 1915 (DODIS 43428) und «Lettre de l'Ambassadeur de France, les Ministres de Grande-Bretagne et d'Italie à Berne au Chef du Département politique, A. Hoffmann» vom 4. Oktober 1915 (DODIS 43429); dazu BERNARD DEGEN, Société suisse de surveillance économique (SSS), HLS online. Wegen der damit einhergehenden Einschränkung der

Kriegsparteien geforderte Kontrolle widersprach den in den Haager Konventionen 1907 bestätigten Handelsrechten der Neutralen.<sup>62</sup> Für die Schweiz aber die Versorgung mit Gütern aus Übersee überlebenswichtig.

Nach dem Krieg kam es am 22. Januar 1919 in Washington zum Abschluss eines Abkommens zwischen der Schweiz einerseits, und den USA, dem Vereinigten Königreich und Frankreich andererseits<sup>63</sup>, welches bis zum Abschluss der Pariser Vorortsverträge<sup>64</sup> alle Fragen des Handels, der Versorgung des Transports und des Transits regelte.

## 2. Warenverkehrskontrollen im Zweiten Weltkrieg (1940-45)

Wie schon während des 1. Weltkriegs wurde die Souveränität und insbesondere Neutralität der Schweiz auch sonst durch den 2. Weltkrieg auf die Probe gestellt. Liechtenstein und die Schweiz blieben zwar von einer Annexion verschont, aber die Sonderstellung führte zu zahlreichen kritischen Situationen. Insbesondere der Wirtschaftsverkehr wurde stark durch den zuerst von den Nachbarstaaten Deutschland (und Italien) und später auch den Alliierten ausgeübten Druck beeinflusst. Es entwickelte sich eine Verhandlungsdiplomatie mit meist parallelen Verhandlungen zu den Kriegsparteien (Achsenmächte und Alliierte).

Mit dem Deutschen Reich schloss die Schweiz am 9. August 1940 und am 18. Juli 1941 zwei Abkommen.<sup>65</sup> Darin wurde u.a. dem Reich ein Clearingkredit von 850 Mio. Fr. garantiert. Nach einem kurzen vertragslosen Zustand wurde am 1. Oktober 1943 ein weiteres Abkommen geschlossen, das erstmals eine Reduktion der Waffenlieferungen vorsah.<sup>66</sup> Danach wurden noch mehrere kürzere Abkommen abgeschlossen, in denen aufgrund des alliierten Drucks die Waffenlieferungen ab 1. Oktober 1944 ganz eingestellt wurden. Mit Italien einigte sich die Schweiz zwischen 1940 und 1942 in insgesamt drei Abkommen<sup>67</sup> auf einen entsprechenden Clearingkredit von 215 Mio. Fr. Mit den Alliierten hingegen wurde am 25. April 1940 das (bei seinem Inkrafttreten allerdings bereits überholte) War Trade Agreement<sup>68</sup> vereinbart. Zwar hatte der Bundesrat bereits am 31. August 1939 seine Neutralitätspolitik bestätigt, aber die Umstände erforderten gewisse Kompromisse. Die erwähnte Distanzierung vom Völkerbund und die Aufgabe der differentiellen Neut-

---

Souveränität der Schweiz wurde die Abkürzung auch als "Souveraineté Suisse suspendue" bezeichnet, Vgl. FLORIAN WEBER, Société Suisse de Surveillance Economique (SSS), in: 1914-1918 online, International Encyclopedia of the First World War, online.

<sup>62</sup> Art. 7 des Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907, SR 0.515.21).

Von der Bundesversammlung genehmigt am 4. Vgl. ALAN KRAMER, Blockade and economic warfare, in: Winter, Jay (Hrsg.), The Cambridge History of the First World War, Cambridge 2014, S. 460-490 und MAX OBRECHT, Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Bern 1920.

<sup>63</sup> Washingtoner Abkommen vom 22. Januar 1919, dazu XII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 23. Mai 1919), BBl 1919 III 111, 174 ff.

<sup>64</sup> Vgl dazu oben die Ausführungen zu den Nachwehen des Savoyerhandels und zu Pariser Vorortsverträgen.

<sup>65</sup> Vgl. BUNDESRAT, Procès-verbal de la séance du 13 août 1940 – 1339. Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland. Schlussbericht, Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 12. August 1940 (DODIS 47120).

<sup>66</sup> Vgl. Le Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie à ses membres, Rundschreiben (Circ), Exposé sur l'accord commercial et financier signé avec l'Allemagne le 1er octobre 1943 (DODIS 47620),

<sup>67</sup> Vgl. XXVIII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 9. März 1944, BBl 1944 I, 172-193.

<sup>68</sup> Vgl. dazu JÜRIG MARTIN GABRIEL, The American conception of neutrality after 1941, 2. Aufl. Basingstoke 2002.

ralität können ab 1940 als Zugeständnisse an die Achsenmächte gesehen werden. Auch der Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien über die Gotthard- bzw. die Lötschberg-Simplon-Linie waren von grosser Bedeutung.

### 3. Finanzsanktionen (1941-1945) und Mission Currie-Foot (1945)

Entsprechend äusserten bereits vor Kriegsende die Alliierten auch immer heftigere Kritik an den übrigen schweizerischen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen mit den Achsenmächten. Die Alliierten kritisierten bereits im Januar 1943 Raubgüterkäufe (Raubgold), unterbanden von Frühling bis Herbst 1943 die Nahrungsmittelzufuhr in die Schweiz und erstellten ab August 1943 schwarze Listen (Black Lists) von natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz mit Wirtschaftsbeziehungen zu den Achsenmächten. Zudem blockierten die USA ab 1941 Schweizer Guthaben.

Erst im Februar und März 1945 fanden in Bern erste Unterhandlungen zwischen der Schweiz und den USA, Grossbritannien und Frankreich statt (*Mission Currie-Foot*).<sup>69</sup> Dabei wurde von der Schweiz gefordert, die Warenexporte an Deutschland ganz einzustellen, um das Kriegsende nicht hinauszuzögern. Auch die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz wurden als problematisch bezeichnet. Die Schweiz verpflichtete sich mit Beschluss vom 16. Februar 1945 entsprechend, diese einzufrieren, den Gütertransit zwischen Deutschland und Italien durch die Schweiz einzuschränken, den Handelsverkehr mit Deutschland auf ein Minimum zu reduzieren und die Goldkäufe allein auf die Bedürfnisse der deutschen Diplomatie zu beschränken.<sup>70</sup>

### 4. Washingtoner Abkommen (1946)

Nach dem Krieg fand diese Situation eine Fortsetzung in den Verhandlungen vom März bis Mai 1946, die zum Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946 führen sollten.<sup>71</sup> Die Schweiz beteiligte sich mit einer Einmalzahlung von 250 Mio. Fr. an den Kosten für den Wiederaufbau Europas, dafür verzichteten die Alliierten auf weitere Ansprüche gegenüber der Schweiz (insbesondere gegen die Nationalbank aufgrund der umstrittenen Käufe von Raubgold von Deutschland während des Krieges). Die zuvor bereits eingefrorenen deutschen Vermögenswerte (des Staates und der in Deutschland lebenden deutschen Staatsbürger) wurden registriert, liquidiert und der Erlös zur Hälfte für Schweizer Kriegsoffer und zur Hälfte für den Wiederaufbau Europas verwendet. In dieser Zeit nutzte die Schweiz ihre unbeschädigten industriellen und finanziellen Kapazitäten, um insbesondere Frankreich<sup>72</sup> und Grossbritannien mit entsprechenden Leistungen zu unterstützen, was sich mildernd auf deren Forderungen auswirkte. Die Umsetzung des Washingtoner Abkommens erwies sich trotzdem als langwierig, kompliziert und unvollständig.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. MAURO CERUTTI, Currie-Foot, Mission, HLS online.

<sup>70</sup> Vgl. MARCO DURRER, Les négociations économiques entre Alliés et Suisses à la veille de la défaite du Troisième Reich», *Relations internationales* 1982 30, S. 193-207, Eizenstat-Bericht 1997 (Veröffentlichung UEK).

<sup>71</sup> Abkommen von Washington vom 25. Mai 1946 (SR 0.982.1); dazu MARC PERRENOUD, Washingtoner Abkommen, HLS online.

<sup>72</sup> Bereits am 22. März 1945 hat die Schweiz ein Finanzabkommen mit Frankreich vereinbart. Weitere solche Abkommen mit Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Grossbritannien und der Tschechoslowakei mit einer Gesamtsumme von 650 Mio. Fr. folgten bis Mitte 1946.

<sup>73</sup> Vgl. LINUS VON CASTELMUR, Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg, 2. Aufl. Zürich 1997; Veröff. UEK 10, 13, 15, 16, 18, 19; DANIEL FREI, Das Washingtoner Abkommen von 1946 - ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg, Zürich 1969; MARC PERRENOUD, Banquiers et diplomates suisses (1938-1946), Lausanne 2011.

## 5. Interhandel (1942-1965)

Als eine weitere Nachwirkung des angeblichen Missbrauchs der Schweiz zur Umgehung der Finanz- und Wirtschaftssanktionen gegen die Achsenmächte durch Alliierten kann die Krise um die Firma „Interhandel“ angesehen werden.<sup>74</sup> Der daraus resultierende Streitfall führte zu einem der wenigen Verfahren mit Schweizer Beteiligung vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und sollte die Beziehungen der Schweiz zu den USA über Jahre belasten.

Das Unternehmen wurde ursprünglich 1928/9 in Basel als Holding-Gesellschaft des deutschen IG-Farben-Konzerns<sup>75</sup> gegründet (zunächst unter dem Namen „I.G. Chemie“). 1937-40 wurden rechtliche Schritte eingeleitet, um das Unternehmen als schweizerisch (und nicht mehr als deutsch) erscheinen zu lassen, damit so die Tochtergesellschaften von IG-Farben in den USA vor Sanktionen der Alliierten zu schützen. Die amerikanischen Behörden hielten den Vorgang für unglaubwürdig und beschlagnahmten die Tochtergesellschaften in den USA (insbesondere die General Aniline and Film Corporation - GAF) nach Kriegseintritt 1942 dennoch (*enemy assets under the United States Trading with the Enemy Act*). Auch die schweizerischen Behörden hegten scheinbar Zweifel bezüglich der Nationalität des Unternehmens und liessen 1945/6 eine gründliche Revision der beteiligten Firmen durchführen (sogenannter Rees-Bericht).<sup>76</sup> Aufgrund enger personeller Verflechtungen, bestanden Zweifel bezüglich der deutschen Kontrolle, dennoch entzog der Bundesrat den Bericht jeder öffentlichen Einsicht und stellte sich hinter den Kreis um die Interhandel. Die Eigentümer prozessierten in den USA, ohne es innert nützlicher Zeit zu einem Urteil gekommen wäre. Dies lag aber auch daran, dass die schweizerischen Behörden eine Aushängung von Akten aus Angst vor Verletzungen des Bankgeheimnisses und von wirtschaftlichem Nachrichtendienst im Interesse eines anderen Staates ablehnten.<sup>77</sup>

1957 zogen sich die ursprünglichen Inhaber zurück und die Grossbank SBG (heute Teil der UBS) übernahm später die Aktienmehrheit. Am 1. Oktober 1957 erhob die Schweiz vor dem Internationalen Gerichtshof Klage gegen die USA und verlangte, dass diese die beschlagnahmten Vermögensbestandteile der Interhandel in den USA freigebe. Am 3. Oktober wurden zudem vorsorgliche Massnahmen (*provisional measures*) beantragt, damit die USA die betroffenen Unternehmensteile nicht veräussere. Die vorsorglichen Massnahmen wurden am 24. Oktober 1957 abgelehnt, das Urteil erging am 21. März 1959. Obwohl die inneramerikanischen Rechtsverfahren wenig aussichtsreich erschienen und schon sehr lange hängig, erachtete der Gerichtshof den innerstaatlichen Rechtsweg als nicht ausgeschöpft, so wie dies für den diplomatischen Schutz notwendig gewesen wäre.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. MARIO KÖNIG, *Interhandel*, HLS online und DERS., *Interhandel - die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen - eine Affäre um Eigentum und Interessen 1910-1999*, Zürich 2001.

<sup>75</sup> Aus dem IG Farben-Konzern sind die drei Chemieunternehmen Hoechst, Bayer und BASF hervorgegangen

<sup>76</sup> Revisions-Bericht. Internationale Gesellschaft für Chemische Unternehmungen A.G. (I.G. Chemie), Basel, [bzw. seit 19. Dezember 1945 Internationale Industrie- und Handelsbeteiligungen A.G., Basel], Bankhaus E. Sturzenegger & Cie., Basel [ehemals Ed. Greuter & Cie., Basel], 551 S., (Digitalisat in der Datenbank Dodis der Diplomatischen Dokumente der Schweiz), online: <<https://dodis.ch/9266>>.

<sup>77</sup> Vgl. VOLKER KOOP, *Das schmutzige Vermögen. Das Dritte Reich, die IG Farben und die Schweiz*, München 2005 und SHRAGA ELAM, *Die Schweiz und die Vermögen der I.G. Farben: Die Interhandel-Affäre*, *Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts* 1998 13/I, S. 61–91, online: <<https://shraga-elam.blogspot.de/2013/06/die-schweiz-und-die-vermogen-der-ig.html>>.

<sup>78</sup> Vgl. IGH, *Interhandel (Switzerland v. United States of America)*, alle Dokumente online: <<https://www.icj-cij.org/en/case/34>>.

Erst 1963-65 konnte die SBG in einem aussergerichtlichen Vergleich mit den amerikanischen Behörden rund 40% des ursprünglichen Besitzes erhalten.<sup>79</sup> Um die Interessen der Bank gegen weitere rechtliche Anfechtungen zu schützen, hielt der Bundesrat den Rees-Bericht bis zu den Untersuchungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg (2002)<sup>80</sup> unter Verschluss, was den Spekulationen über dessen Inhalt Auftrieb gab.

## 6. Nachrichtenlose Konten und Raubkunst (1946-1997)

Als Erfolg wurde es angesehen, dass die Schweiz das für den Finanzplatz (Vermögensverwaltung) so wichtige Bankgeheimnis während dieser Zeit wahren konnte. Bereits 1946 willigte der Bundesrat zwar in einem (vorerst unveröffentlichten) Brief, der als Bestandteil des Abkommens angesehen wurde, ein, "mit Wohlwollen" die Frage der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz zu prüfen. 1962 wurden zwar gewisse (aufgrund der Befürchtungen der Banken nicht sehr weit gehende) Regelungen diesbezüglich getroffen, zu einer weitergehenden Verhandlung kam es jedoch erst in den 1990er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Schweiz, bzw. ihren Banken vermehrt vorgeworfen, sich nicht genügend um die Abklärung der Berechtigten und die Auszahlung an deren Erben gekümmert zu haben. Im Verfahren um jüdische Vermögen bei Schweizer Banken wurde nach öffentlichem Druck eine Offenlegung der Konten und Rückzahlungen an vorhandene Erben vereinbart. Federführend waren dabei zwar nicht-staatliche Akteure, aber die Angelegenheit wurde sehr schnell zu einer Frage der erneuten Aufarbeitung der Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg. Federführend war neben Journalisten in der Schweiz<sup>81</sup> die private Organisation des Jüdischen Weltkongresses und ihrer Vertreter, dem US-Senator *Alfonse D'Amato*, *Edgar Bronfman* und dem Anwalt *Ed Fagan*.

Die Schweizer Banken verweigerten vorerst ein Eingehen auf diese Forderungen und zusammen mit den Behörden verwiesen sie auf die völkervertraglichen Lösungen (Pariser Reparationsabkommen und Washingtoner Abkommen über deutsche Vermögenswerte in der Schweiz von 1946). Erst als verschiedene US-amerikanische Gliedstaaten mit Boykotten drohten und gesetzliche Schritte unternahmen, kam es ab 1996 zu einer privaten Regelung zwischen den beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse in einem Verfahren vor dem *U.S. District Court* in Brooklyn (New York)<sup>82</sup>. Dazu wurde die sogenannte Volcker-Kommission (auch genannt: *Independent Committee of Eminent Persons* = ICEP)<sup>83</sup> und ein sog. *Claims Resolution Tribunal (CRT)* von den Streitparteien eingesetzt.<sup>84</sup> Ansprüche an weitere europäische Länder und Unternehmen folgten diesen Modalitäten.<sup>85</sup> Obwohl die Schweiz offiziell nicht an diesen Verhandlungen beteiligt war, kam es zur Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission (UEK)<sup>86</sup>, und die Angelegenheit wurde

---

<sup>79</sup> In den 1980er Jahren klagte die „I.G. Farben in Liquidation“ in Deutschland erfolglos gegen die SBG (vgl. dazu die Dokumente in DODIS der UEK, <<http://dodis.ch/26246>>. Ausserdem kam es in den 1990er Jahren zu Protesten von ehemaligen Zwangsarbeitern und andere Holocaust-Opfern der IG Farben, die zur Schaffung einer Stiftung zur Entschädigung von Opfern der IG Farben führte, welche aber 2015 aufgrund fehlender finanzieller Mittel aufgelöst wurde.

<sup>80</sup> KÖNI (FN. 7474 und UEK (Fn. 79).

<sup>81</sup> Vgl. BEAT BALZLI, *Treuhänder des Reiches - Die Schweiz und die Vermögen der Nazi-Opfer*, Zürich 1997.

<sup>82</sup> CV-96-4849 (8 431884) (0184W98 NB). Das Verfahren basierte im Wesentlichen auf den Alien Tort Claims Act (ATCA).

<sup>83</sup> Es bestand aus Vertretern der Schweizerischen Bankiervereinigung und jüdischer Organisationen. Vgl. INDEPENDENT COMMITTEE OF EMINENT PERSONS, *Report on Dormant Accounts of Victims of Nazi Persecution in Swiss Banks*, Bern 1999.

<sup>84</sup> Vgl. THOMAS MAISSEN, *Verweigerter Erinnerung. Nachrichtenlose Vermögen und die Schweizer Weltkriegsdebatte 1989–2002*, Zürich 2005.

<sup>85</sup> Vgl. die Tätigkeiten der sog. «International Commission on Holocaust Era Insurance Claims». Vgl. die Informationen auf <<https://icheic.ushmm.org/>>.

<sup>86</sup> Vgl. die Informationen auf <<https://www.uek.ch/de/>>.

allgemein als von grösster Bedeutung für die Schweiz angesehen.<sup>87</sup> Insbesondere veröffentlichten am 7. Mai 1997 veröffentlichten die amerikanischen Behörden den sogenannten „Eizenstat-Bericht über die Finanztransaktionen des Naziregimes“.<sup>88</sup> Noch am selben Tag gab der Bundesrat eine erste Stellungnahme ab. Eine weitere erfolgte am 22. Mai 1997.<sup>89</sup> Aufgrund der privaten Regelung der Angelegenheit zwischen den Schweizer Grossbanken und den amerikanischen Klägern 1998 kann die Schweizer Regierung auf ein weiteres zwischenstaatliches (rechtlich verbindliches) Handeln verzichten. Immerhin kam es im selben Jahr noch in Washington (ebenfalls unter der Leitung des US- Unterstaatssekretärs *Stuart Eizenstat* in Washington zu einer multilateralen Konferenz über Vermögenswerte aus der Zeit des Holocausts. In der daraus resultierenden Washingtoner Erklärung<sup>90</sup> einigten sich 44 Staaten auf Prinzipien und Prozeduren für die Suche und die Rückerstattung von Kunstwerken, die in der Nazizeit beschlagnahmt wurden. Die Schweiz nahm an der Konferenz teil und war aktiv an der Aushandlung des nicht-bindenden Dokuments beteiligt. Anschliessend an die Washingtoner Konferenz richtete der Schweizerische Bundesrat am 26. Januar 1999 die Anlaufstelle Raubkunst ein.<sup>91</sup>

## **XI. Der kalte (Wirtschafts)Krieg: Das Hotz-Linder-Abkommen (1951)**

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war für die Schweiz einerseits durch den kalten Krieg und die Fragen der (wirtschaftlichen) Integration geprägt. Dies führte immer wieder zu schwierigen Verhandlungen völkerrechtlicher Verträge, die für die Unabhängigkeit (Souveränität) und die Neutralität des Landes als essentiell angesehen (oder zumindest dargestellt) wurden.

Bereits in einer informellen, nicht schriftlich festgehaltenen Vereinbarung vom Juli 1951 beugte sich die Schweiz aufgrund des Ost-West-Konflikts (angeblich dem Druck der Vereinigten Staaten) und beteiligte sich an den Embargomassnahmen gegenüber den kommunistischen Staaten. Die Vereinbarung wurde von Leitern der Delegation der USA *Harold Linder* und der Schweiz *Jean Hotz* abgeschlossen (daher «Hotz-Linder-Agreement»<sup>92</sup>). Der Schweiz Verhandlungsleiter ging in seinem Bericht an den Bundesrat betreffend den Rechtscharakter der Vereinbarung von

---

<sup>87</sup> Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte vom 13. Dezember 1996; Bundesratsbeschluss betreffend Einsetzung der unabhängigen Expertenkommission vom 19. Dezember 1996; Verordnung über die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte vom 25. Juni 1997 SR 984.1, inzwischen aufgehoben). Die Kommission veröffentlichte einen Schlussbericht (den sogenannten Bergier-Bericht, offiziell: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg – Schlussbericht, 2002) und 25 Studien und Beiträge zur Forschung, die unter dem Reihentitel «Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg» im Chronos Verlag Zürich erschienen sind. Die Bände wurden einsprachig auf Deutsch oder Französisch publiziert.

<sup>88</sup> Eizenstat I (U.S. and Allied Efforts To Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen or Hidden by Germany During World War II, Preliminary Study), online: <<https://fcit.usf.edu/holocaust/resource/gold/gold.pdf>>. Vgl. auch , Kathryn H. LAMONT, Banking secrecy lifted: the Swiss act to counter attacks launched as a result of their bank's actions during World War II and thereafter, *Dickinson journal of international law* 1997 16/I, S. 227-249.

<sup>89</sup> Vgl. Erklärung des Bundesrates zum Eizenstat-Bericht vom 22. Mai 1997, online: <<https://www.admin.ch/cp/d/1997May22.093655.7790@idz.bfi.admin.ch.html>>.

<sup>90</sup> Washington Principles of 3 December 1998 (Richtlinien der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nazis konfisziert wurden, 1998), online: <<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/raubkunst.html>>.

<sup>91</sup> Vgl. die Dokumentation des Bundesrats unter: <<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/raubkunst.html>>.

<sup>92</sup> Vgl. Notice pour le Conseil fédéral Petitpierre (strictement confidentiel) du 26 Mai 1951 (DODIS 8820) und DODIS-Dokumente 10259 und 33136, dazu ANDRÉ SCHALLER, Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel, Bern 1987 und ERIC FLURY-DASEN, Hotz-Linder-Agreement, HLS online.

einem «gentlemen agreement» [sic] aus, das die Schweiz aber zur Verhinderung strengerer einseitiger US-amerikanischer Massnahmen einhalten wollte.<sup>93</sup>

## **XII. Abschied vom Bankgeheimnis: Marc Rich Memorandum of Agreement 1987) und UBS-Abkommen (2009)**

Zu einer weiteren wichtigen internationalen Krise im Zusammenhang mit der Rolle der Schweiz als Finanzplatz kam es 2009/10, als in zahlreichen wichtigen Industrieländern - in der Folge der Finanzkrise von 2007/8 – Bestrebungen zunahm, Steuerdelikte stärker zu verfolgen. Dies führte allgemein zu einem vermehrten rechtlichen Vorgehen gegen Banken, die von einem starken Bankgeheimnis profitierten. Aufgrund der Bedeutung des Finanzplatzes für die Schweizer Wirtschaft, hatte dies für den Kleinstaat Schweiz geradezu existenzbedrohenden Auswirkungen. Obwohl hierbei erneut v.a. innerstaatliche Verfahren benutzt wurden, kam es relativ schnell zur Aushandlung wichtiger multilateraler Regeln.

Diese Entwicklung hatte allerdings schon wesentlich früher eingesetzt; insbesondere die Krise um den Investor und Rohstoffhändler *Marc Rich* Anfang der 1980er Jahre, führte zu grossen Spannungen (insbesondere mit den USA) und Massnahmen der Schweiz, um ihren Finanz- und Handelsplatz zu schützen. Die Vereinigten Staaten hatten innerstaatliche Straf- und Verwaltungsverfahren wegen Steuerhinterziehung und Sanktionsverletzungen gegen Marc Rich und von ihm kontrollierte Unternehmen mit Sitz in der Schweiz eingeleitet. Eine direkt an die Beschuldigten gerichtete Aktenherausgabeverfügung der amerikanischen Behörden wurde vom Bundesrat gestützt auf Art. 273 StGB (wirtschaftlicher Nachrichtendienst) 1985 blockiert. Der Bundesrat deklarierte ein solches Vorgehen als völkerrechtswidrig.<sup>94</sup> Da die Firma dennoch im Eigeninteresse Dokumente geliefert hatte, nahm die Bundespolizei Beschlagnahmungen vor. Zudem kam es zur Ausweisung von zwei US-Staatsbürgern, die im Verdacht standen Marc Rich entführen zu wollen. Die Krise konnte erst beendet werden, als die damalige Vorsteherin des EJPD (Elisabeth Kopp) nach Washington reiste und dort ein „Memorandum of Understanding“ erwirkte, welches die USA verpflichtete, sich an den Rechtsweg zu halten.<sup>95</sup>

Die Bemühungen zur Intensivierung der Amts- und Rechtshilfe im Kampf gegen Finanzdelikte nahm nach 2001 (Terrorismusfinanzierung)<sup>96</sup> und aufgrund der Finanzkrise (2007) ständig zu. Insbesondere die Regeln der OECD<sup>97</sup> und des Europarates waren und sind für die Schweiz von grösster Relevanz, um den Zugang ihrer Finanzdienstleister zu den Märkten in deren Mitgliedsstaaten weiterhin zu gewährleisten.<sup>98</sup> Ausserdem sah sich das Land gezwungen, mit besonders

---

<sup>93</sup> Pkt. 8 der Notice (Fn. 92).

<sup>94</sup> Antrag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 25. Juli 1985, der durch Beschluss des Bundesrates vom 14. August 1985 angenommen wurde (Verweigerung in einem überwiegend durch die Verletzung der schweizerischen Souveränität geprägten Fall), VPB 51.5.

<sup>95</sup> Als Begründung wurde angeführt, die Situation von Schweizer Firmen und Personen in Amerika vor solchen Androhungen besser zu schützen. Bei sich abzeichnenden Jurisdiktionskonflikten soll das Gespräch gesucht und einseitige Zwangsmassnahmen sollen zurückhaltend angewendet werden (Memorandum of Understanding zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen und ergänzende Verwaltungsverfahren vom 10. November 1987, BBl. 1988 II 394ff.).

<sup>96</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 26. November 2003 (Interpellation 03.347 NR Jean Spielmann, Interpellation, „Wirtschaftliche Kriegführung der USA gegen die Schweiz?“) online: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20033487>>.

<sup>97</sup> Vgl. z.B. OECD, *Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*, 3. Aufl. Paris 2017.

<sup>98</sup> Vgl. z.B. SARAH BRINKSCHULTE, *Bankgeheimnis und Steuerstrafrecht*, Berlin 2013, S. 154ff.

wichtigen Staaten gewisse bilaterale Verträge einzugehen, um wirtschaftlichen Schaden abzuwenden.<sup>99</sup> Dies betraf in erster Linie den Fall der Grossbank UBS und das Abkommen zwischen der Schweiz und den USA über ein Amtshilfegesuch des *Internal Revenue Service* (IRS) betreffend UBS vom 19. August 2009.<sup>100</sup>

Dieses Vorgehen der Landesregierung in der Krise stiess innenpolitisch (verständlicherweise) auf starke Kritik.<sup>101</sup> Aus Sicht der Bundesverwaltung diente dieses Abkommen dazu, «den Souveränitätskonflikt mit den USA auf dem staatsvertraglich vorgesehenen Weg» zu lösen.<sup>102</sup> Die Forderung der USA nach Datenlieferungen waren in der Schweiz durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Januar 2010<sup>103</sup> gestoppt worden. Daraus resultierte eine akute Bedrohung für diese Bank, welche für die Schweiz als systemrelevant angesehen wurde. In den innerstaatlichen Verfahren in den USA hatte die Schweiz offiziell Eingaben gemacht, dass die schweizerische Rechtsordnung und damit die Souveränität der Schweiz zu respektieren seien – mit beschränktem Erfolg.<sup>104</sup> Im Nachhinein erwägt der Bundesrat sogar ein Gesetz zu besseren Angriff auf die schweizerische Souveränität zu erlassen, gab diesen Plan aber bereits sehr früh wieder auf.<sup>105</sup>

In Verhandlungen in der OECD wurde der Widerstand gegen eine starke Einschränkung des Bankgeheimnisses in der Amts- und Rechtshilfe nach und nach aufgegeben und schlussendlich sogar ein automatischer Informationsaustausch (AIA) unterstützt. Im Verlauf dieser Krise hatte der deutsche Finanzminister Steinbrück geäußert: «Wir müssen nicht nur das Zuckerbrot benutzen, sondern auch die Peitsche.» Zudem verglich er die Schweizer mit einem Indianervolk, und die Drohung, die Schweiz auf die schwarze Liste der OECD zu setzen mit der „7. Kavallerie [von General Custer] vor Yuma, die man [dort] ausreiten lassen kann.“ Der deutsche Botschafter wurde daraufhin mehrmals ins Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) einbestellt.<sup>106</sup> Zwar wurden die diplomatischen Beziehungen im Nachhinein wieder schnell geglättet,

---

<sup>99</sup> Dazu kann man eigentlich auch schon das mit der EU abgeschlossene sogenannte Zinsbeteuerungsabkommen (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten vom 26. Oktober 2004, SR 0.641.926.81) zählen, obwohl es noch unter anderen Rahmenbedingungen abgeschlossen wurde und auch als Teil der Annäherung im Rahmen der europäischen Integration (dazu unten) gesehen werden muss.

<sup>100</sup> SR 0.672.933.612.

<sup>101</sup> Vgl. «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» - Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 S. 3099 ff.).

<sup>102</sup> Vgl. die Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz auf: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/fallubs.html>>. Vgl. auch ERIC M. VICTORSON, *United States v. UBS A*, *Cardozo journal of international and comparative law* 2011 19/III, S. 815-849.

<sup>103</sup> Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Januar 2010 (B-1092/2009).

<sup>104</sup> Vgl. Amicus Brief of Government of Switzerland vom 28. April 2009 und Motion of Amicus Curiae Government of Switzerland to File Response to Petitioner's June 30 Submission and Incorporated Memorandum of Law vom 7. Juli 2009, in The United States District Court for the Southern District of Florida Miami Division, Case No.: 09-20423-Civ-Gold/Mcaliley. *United States of America vs. UBS AG*.

<sup>105</sup> Vgl. Entwurf und Bericht des Bundesamtes für Justiz zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden vom 14. März 2011 (online: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/zssg.html>>). Am 20. Februar 2013 schickte der Bundesrat den Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung. Am 13. Dezember 2013 nahm der Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis und beauftragte das EJPD, eine Botschaft auszuarbeiten. Am 11. Februar 2015 nahm der Bundesrat zur Kenntnis, dass das EJPD darauf verzichtet, ihm den Entwurf vorzulegen.

<sup>106</sup> Die Sätze hatte Peer Steinbrück am 14. März 2009 in London formuliert - einen Tag, nachdem die Schweiz angekündigt hatte, ihr Bankgeheimnis bei Steuerhinterziehung zu lockern und künftig die Standards der OECD zu befolgen. Vgl. «Deutscher Botschafter muss antraben», *Neue Zürcher Zeitung*, 16. März 2009.

doch historisch interessierte fühlten sich stark an entsprechende Drohungen in vergangenen Jahrhunderten erinnert.<sup>107</sup> Politische und rechtliche Auseinandersetzungen über die Rechts- und Amtshilfe bezüglich dieser Steuerdelikte im Zusammenhang mit dem schweizerischen Bankgeheimnis halten zurzeit noch an.<sup>108</sup>

## **D. Würdigung**

Als Kleinstaat hat die Schweiz seit langem ihre territoriale Souveränität (oft verbunden mit der Garantie der Neutralität) rechtlich abzusichern versucht. Traditionell waren die völkerrechtlichen Verträge mit ihren Nachbarn - insbesondere den europäischen Grossmächten wichtig. Bis 1815 war dabei das Verhältnis zu Frankreich besonderes prägend. Im 19. Jahrhundert spielte zudem die Supermacht Grossbritannien – bzw. deren Interesse an einem Pufferstaat in Westeuropa - eine wichtigere Rolle. Seit dem 2. Weltkrieg wurden Verständigungen mit den Vereinigten Staaten besonders wichtig, insbesondere aufgrund der im Krieg resultierenden neuen Kräfteverhältnisse und während des Kalten Krieges. Heute dürften die Beziehungen mit den Nachbarstaaten (EU) unser Recht am stärksten beeinflussen. Punktuelle kommen dazu aber weiterhin unilaterale Sanktionen und Forderungen der Vereinigten Staaten, v.a. im wirtschaftlichen Bereich.

Traditionell standen für die Schweiz im wirtschaftlichen Bereich aufgrund ihrer Ressourcenarmut der Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten für ihre spezialisierte Produktion von Waren (und heute vermehrt Dienstleistungen) im Vordergrund. Das erklärt auch weitgehend die spezielle Abhängigkeit von einer entsprechenden Verständigung mit der Europäischen Union. Die Auseinandersetzung mit den Vereinigten Staaten und verschiedenen anderen Staaten betreffend das Bankgeheimnis oder die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU heute müssen in diesem historischen Kontext gewürdigt werden.

---

<sup>107</sup> Vgl. oben Kapitel 2.

<sup>108</sup> Interessanterweise werden diese Entwicklungen v.a. von Steuer- und Strafrechtlern (in der Schweiz) behandelt, völkerrechtliche Abhandlungen zur Rolle bilateraler und multilateraler Vereinbarungen in diesem Bereich gibt es kaum. Dies gilt gerade auch international Ausnahmen sind etwa: LAMONT (Fn. 89), VICTORSON (Fn. 102) und ROBERT S. LADD, *Swiss miss, Transnational law & contemporary problems* 2011 20/II, S. 539-561. Immerhin interessieren sich Journalisten und Historiker für dieses Thema.