

# Bundesrat, Bundesversammlung und Auslandspolitik

Autor(en): **Bertheau, Th.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur**

Band (Jahr): **3 (1923-1924)**

Heft 11

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-155073>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Bundesrat, Bundesversammlung und Auslands- politik.

Von Th. Bertheau.

### I.

Die Art und Weise der Führung der Geschäfte unserer auswärtigen Politik ist in diesen Blättern schon wiederholt besprochen worden. Es wird sich, bevor wir uns hiezu abermals äußern, ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer ausländischen Politik der Schweiz rechtfertigen. Den Kreisen, deren Auffassung im allgemeinen diese Blätter vertreten, ist schon häufig, namentlich aus dem Lager der Völkerbundisten, der Vorwurf gemacht worden, gerade sie sperren sich gegenüber einer tätigen Auslands politik der Schweiz. Das ist ein Irrtum; wir möchten sogar eher einer im Rahmen des Möglichen tunlichst aktiven Auslands politik das Wort reden, und der Streit geht ausschließlich um den Inhalt dieser Politik, der dann allerdings auf die Form, die Art und Weise ihrer Behandlung zurückwirkt. Im Grunde genommen handelt es sich um das alte Problem, ob die Schweiz sich dem von Frankreich errichteten und beherrschten politischen System anschließen solle, was durch den Beitritt zum Völkerbund vorbereitet, aber auch verschleiert wurde, oder ob sie sich diesem System nicht anschließen solle.

Diese Formulierung der Streitfrage ist nicht die der Anhänger des Völkerbundes; sie anerkennen nicht, wenigstens nicht in der Öffentlichkeit, daß die Völkerbundspolitik für die Schweiz nichts anderes bedeutet, als die Anlehnung an das französische Machtssystem, das, bei konsequenter Entwicklung des Verhältnisses, zur vasallenmäßigen Eingliederung in dieses Machtssystem führt, ein Vorgang, der in der Geschichte der Schweiz nichts Unbekanntes ist und sich in der Gegenwart abermals und zwar vollumfänglich wiederholte, falls nicht mit bewußtem Willen dagegen gearbeitet und angekämpft wird. Zwar wäre es falsch, zu sagen, jeder Völkerbundsstaat sei dem politischen Systeme Frankreichs angegliedert oder unterworfen; bezüglich der asiatischen und amerikanischen Völkerbundsstaaten und der beiden europäischen Großstaaten England und Italien und für Rußland leuchtet dies ohne weiteres ein, und ebenso vermögen sich die skandinavischen, und vielleicht und unter gewissen Umständen auch die iberischen und selbst die neuen östlichen Staaten Europas dem Einfluß Frankreichs zu entziehen, wenn ihre Interessen es erfordern. Aber schon für Holland und noch weit mehr für die Schweiz liegen die Dinge ganz anders; wir wollen hier nicht untersuchen, welche Gründe mehr als einmal bereits zur vollständigen politischen Abhängigkeit der Schweiz von Frankreich geführt haben, sondern lediglich festnageln, daß die Schweiz

ihre politische Unabhängigkeit jedesmal verlor, wenn Frankreich die herrschende Kontinentalmacht war, was davon abhing, ob seine Armeen den Rhein, der bekanntlich in der Schweiz entspringt und zu dem ihre meisten Gewässer abfließen, in seinem mittleren und unteren Teil, von Basel bis Holland, beherrschten. Dabei kommt es nicht bloß darauf an, was etwa die Schweiz lieber anders haben möchte; ein sehr wesentliches Moment ist der politische Wille Frankreichs, dessen Energie und Konsequenz die Schweizer nicht richtig einzuschätzen wissen, die Deutschschweizer nicht, weil ihnen die unerbittliche Durchführung einer politischen Maxime völlig wesensfremd ist, und die Westschweizer aus anderen Gründen nicht, soweit sie nämlich wirklich nicht verstehen, wie viel die Stunde geschlagen hat, was längst nicht bei allen zutrifft und jedenfalls nicht bei denen, die den gegenwärtigen oder einen ähnlichen Zustand bewußt wollen. Dieser Wille Frankreichs ist aber ein politisch gestaltender in dem Sinne, daß Frankreich für seine eigenen Interessen sorgt und sich gefügig zu machen sucht und versteht, was in seinem Bereiche liegt, wobei ihm die Berufung auf die Zugehörigkeit zum Völkerbund dienlich ist, namentlich wenn es auf verständnisvolle Gegenspieler stößt, woran es ja in der Schweiz in derartigen Zeitläuften auch nie gefehlt hat. Es ist ja sonnenklar, daß Frankreich nicht Zwecke des Völkerbundes verfißt, so wenig als England oder Italien. Dazu sind diese Staaten gar nicht im Stande, weil eben gerade auf ihnen der Völkerbund beruht, der ohnehin wesentliche Bedeutung nur für Europa hat und ohne sie nichts ist. Sie sind der Völkerbund, und folglich können sie bloß ihre eigenen staatlichen Interessen verfolgen, und fraglich ist nur, wie viele andere Staaten sie wegen der gemeinschaftlichen Interessen um sich oder hinter sich zu gruppieren verstehen, wobei sich regelmäßig herausstellt, daß die Interessen der Großen wie der Kleinen in stetem Flusse sind und abwechselnd übereinstimmen oder sich entgegengesetzt sind. Es ließe sich denken, daß die Großen Europa in Interessensphären aufteilten, die sie beherrschen; es läßt sich auch denken, daß eine der drei Großmächte sich zur allein herrschenden aufschwingt und auf diese Art Europa befriedete, aber es liegt auf der Hand, daß die hochkultivierten Nationen Europas derartige auf Unterwerfung der einen unter die anderen oder gar nur eine auf die Dauer nicht dulden und das Joch der Unfreiheit abwerfen, und die Aufteilung in Interessensphären bietet erst recht Anlaß zu Konflikten, gegen die man sich eben durch Koalitionen und Bündnisse zu schützen sucht. Gerade die heutige Gegenwart zeigt dies recht eindringlich. Frankreich, das allein von den siegreichen Staaten mit einem klaren Plan über die politische Neugestaltung Europas an die Friedenskonferenz ging, und das diesen Plan, obwohl er, historisch betrachtet, durchaus keine neuen Ideen enthielt, sondern bloß die Wiederaufnahme seiner bekannten politischen Traditionen bedeutete, an der Konferenz im wesentlichen auch durchsetzte, wußte von Anfang an ganz genau, daß damit gegenüber Deutschland viel zu weit gegangen wurde. Gerade weil der Friedensvertrag von Versailles ein in sehr weitem Umfange

gründlich verlogenes Machwerk ist, das nach seiner inneren Struktur keine große Aussicht auf Haltbarkeit bietet, sieht sich die französische Politik gezwungen, ihr Versailler Werk für Deutschland vernichtend zu gestalten; daher die neuen Schläge in der berüchtigten Teilung Oberschlesiens, in der unzweifelhaft im Recht nicht begründeten militärischen Besetzung des Ruhrgebietes, in der ebenfalls völlig unrechtmäßigen Gestaltung von Regierung und Verwaltung der besetzten Gebiete als Vorbereitung zu deren Ablösung von Deutschland und die Versuche zur Ablösung durch die sog. Separatisten, welche letztere nichts anderes sind als ein ohne Ausnahme von Frankreich ausgehaltenes und nach französischen Anordnungen handelndes Lumpengesindel, das die Franzosen, wenn es seinen Dienst getan hat, mit einem kräftigen Fußtritt verabschieden werden, um sich selbst an ihre Stelle zu setzen. Weil nun aber dies Alles nicht bloß den Deutschen nicht behagt, sondern ebenso wenig den Engländern und Italienern und zumeist auch nicht den ehemaligen Neutralen, weil sie bei einer bleibenden Ausschaltung Deutschlands als Großmacht von Frankreich stets bedroht sind, so sucht sich Frankreich der sich bildenden neuen Koalition durch anderweitige militärpolitische Bündnisse zu stärken und zu sichern. Die Meinung der Franzosen ist wohl nicht die, zuzuwarten, bis sich bei dem gegenwärtigen starken, ja fast reißenden Flusse der politischen Begebenheiten eine kompakte antifranzösische Koalition gebildet hat, sie werden sich wohl eher, falls diese Gefahr droht, durch kräftige militärische Aktionen gegen den einen oder anderen ihrer Widersacher bei Zeiten Luft schaffen. Die gegenwärtige Politik Frankreichs mit ihrer Verbündung mit der Tschechoslowakei und der sog. kleinen Entente, eine Politik, die „den Weg in die Zukunft bahnt, der zum europäischen Garantiepakt führt“, ist wohl gegen Deutschland, vielleicht noch eher als gegen Italien gerichtet zu deuten. Angenommen, es sei so, so wäre die Rolle der Schweiz eine ganz andere als die, die wir zu sehen uns bis 1918 gewohnt waren; bei der offenbaren Machtlosigkeit Deutschlands steht, solange sie dauert, nicht mehr das Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich für uns vorzugsweise in Frage, sondern heute ist auch das Problem der künftigen Gestaltung der Beziehungen zwischen Italien und Frankreich zu überlegen. Italien hat während des Krieges und seither keine Freundschaften geschlossen und sieht sich nun in der Klemme, seine Lage ist im Grunde genommen weit unsicherer als vor dem Kriege, und die Gefahren werden nicht durch patriotisch-faschistischen Lärm, und wenn er noch so laut ertönt, vermindert. Schließt sich vom ägäischen Meer bis zum Oberlauf der Elbe eine Koalition zusammen, die auch gegen Italien gerichtet und mit Frankreich verbündet ist, so muß sich Italien ebenfalls nach Beziehungen umtun. Es stünden da zur Bildung eines Gegengewichtes im Osten die Türkei, Bulgarien und Ungarn, vielleicht auch Rußland zur Verfügung; im Westen pflegt man die Beziehungen zu England und knüpft mit Spanien an; man kann auch einstweilen mit einem Gegner ein „Bündnis“ schließen. Bei einer solchen Konstellation ist aber die Schweiz ein für Italien interessantes Land, weil sie die Ver-



bindung zwischen Frankreich und der kleinen Entente bilden könnte, und es ließe sich auch noch an andere Eventualitäten denken. Überhaupt gibt die Politik, die nämlich durch die Friedensverträge von 1919/20 nicht endgültig erledigt worden ist, Anlaß zu den mannigfachsten Kombinationen, bei denen die Schweiz eine Mission zu erfüllen hätte, sei es als Subjekt oder recht viel wahrscheinlicher als Objekt, wozu wie zu einem Rendez-vous die Lehre von der differenzierten Neutralität Einheimische und Fremde geradezu einlädt.

Mit diesen Bemerkungen wollen wir darauf hinweisen, daß die bewegenden Kräfte der europäischen Politik ihren Ursprung nicht im Völkerbund haben, sondern in den Interessen der einzelnen Staaten, die sich ohne Rücksicht auf ihre Völkerbundsangehörigkeit oder Nichtangehörigkeit befreunden und verfeinden; die Hauptrolle spielen die Großmächte und die kleinen schließen sich nach ihren besonderen Interessen der einen oder der anderen der sich befehrenden Großmächte an. Hieraus ergibt sich für uns, daß der Völkerbund selbst eine eigene Politik überhaupt nicht führt; er bietet gar keine Basis für eine auswärtige Politik. Allerdings war er zunächst ins Leben gerufen worden als eine gegen die ehemaligen Zentralmächte, soweit sie noch existierten, und Rußland gerichtete Verbindung, und in diesem Sinne, um hier der kompakten Majorität anzugehören und die daraus erhofften Vorteile zu genießen, ist ihm die Schweiz beigetreten. Heute hat er zwar diese Funktion nicht völlig verloren, doch ist er bereits viel eher einer der Tummelplätze der großen europäischen Politik geworden; nicht der Völkerbund selbst hat dazu etwas zu sagen, sondern auch hier messen sich die einzelnen Gruppen, indem jede den Völkerbund oder was man sich darunter vorstellt, für ihre Zwecke zu benützen strebt; in der Regel trugen Frankreich und seine Gruppe den Sieg davon, bei der Korfuaffäre fand England den verschämten Beifall der Mehrzahl. Läßt sich aber auf den Völkerbund keine Politik bauen, so ist für uns aller Grund vorhanden, eine den schweizerischen Interessen förderliche Auslands politik zu treiben und hier Alles zu tun, wozu unsere Kräfte reichen. Bestehen wir hier, so haben wir das getan, was von uns verlangt werden kann; wir dienen uns, und da wir keine Expansionsgelüste haben oder sie wenigstens nicht mehr haben, so schaden wir damit Niemandem und nützen sogar den anderen und vorzugsweise unsern Nachbarn, die in Versuchung zu ziehen wir unterlassen sollten, worüber unsere eigene Geschichte nachdrücklichste Belehrung erteilt.

Gelegenheit für aktive Auslands politik ist also reichlich vorhanden: genaueste Beobachtung aller Vorgänge und Einschätzung ihrer Rückwirkung auf die Schweiz ist unerlässlich, und wo unsere Interessen bedroht sind, was im ausgiebigsten Maße der Fall sein kann, weit eher als vor dem Kriege und gar den Friedensverträgen und -Pakten von 1919/1920, soll in der zweckmäßig scheinenden Form Stellung genommen und dagegen nach Maßgabe unserer Kräfte gewirkt werden. Dies ist das Postulat, das u. G. immer wieder aufgestellt werden muß; nach dem Maße, wie wir es verwirklichen wollen und können, werden wir,

besonders im benachbarten Ausland, das unser politisches Tun und Lassen genau verfolgt, eingeschätzt, und aus der Einschätzung resultiert das praktische politische Verhalten uns gegenüber. Freilich ist es bequemer, von politischen Idealen und idealer Völkerbundspolitik zu schwadronieren und in den leichten Gewässern des Völkerbundes herumzustelzen, als in konsequenter Arbeit einen soliden Boden zu schaffen, auf dem sich in Angriff oder Abwehr politische Zwecke erzielen lassen; das Geschwätz führt zwar zu nichts, ist aber auch in seiner Wesenlosigkeit von der Kritik nicht immer leicht zu erfassen. Bei der positiven Arbeit jedoch, wenn es sich darum handelt, ob ein praktischer Erfolg erreicht wird oder ob man unterliegt, da zeigt sich das politische Können, da offenbart es sich, ob der die Geschäfte leitende Faktor zu dieser Leitung auch wirklich befähigt ist. Hieraus erklärt es sich, daß Bundesrat und Bundesversammlung es vorziehen, mehr vom Völkerbund zu reden als von der Verfechtung der eigenen Interessen gegenüber dem Ausland.

## II.

In der Schweiz ist, wie es nicht anders sein kann, Träger der staatlichen Souveränität die Bundesversammlung: Die oberste Gewalt des Bundes wird durch die Bundesversammlung ausgeübt. Aus diesem fundamentalen, in die Bundesverfassung aufgenommenen Satze ergibt sich, daß die Bundesversammlung jedes Geschäft in irgend einer Form zu behandeln befugt ist; sie kann den Bundesrat zur Vorlegung eines Gesetzes beliebigen Inhalts, auch eines Gesetzes über die Totalrevision der Bundesverfassung, auffordern, und es ist eine selbstverständliche Sache, daß der Bundesrat, wenn auch möglicherweise in einer personell veränderten Zusammensetzung, dem Auftrage Folge leistet. Sie kann dem Bundesrat allgemeine Direktiven bezüglich der von ihm zu befolgenden innern Politik erteilen und von ihm hierüber jederzeit Rechenschaft fordern. Ist sie hiezu befugt, so ist sie selbstverständlich auch dazu befugt, dem Bundesrat über die von ihm zu befolgende auswärtige Politik Richtlinien vorzuschreiben, und der Bundesrat wird sich auch einem Auftrage dieses Inhaltes nicht entziehen und darüber Rechenschaft schulden. In dem Mehreren ist nach bekannter juristischer Regel auch das Mindere inbegriffen; die Bundesversammlung kann den Bundesrat statt auf eine allgemeine Politik zu verpflichten, bloß bezüglich gewisser Punkte festlegen, es steht auch in ihrem Ermessen, ob sie die von ihr aufgestellten Richtlinien sehr präzise oder in sehr freier Weise formulieren will. Und endlich kann sie es für richtig und zweckmäßig halten, sich die Organe zu schaffen, welche sich mit der Ausführung der allgemeinen oder besonderen Direktiven zu beschäftigen haben, oder sie kann auch darauf verzichten. Dies alles erscheint als selbstverständlich und wird in allen Staaten, alten wie neuen, geübt; merkwürdigerweise finden sich in der Schweiz immer noch Leute, die diese Auffassung vom juristischen Standpunkte aus nicht gelten lassen wollen, die Befugnisse der Bundesversammlung, die durchaus mit denen der entsprechenden Versammlungen

anderer Länder übereinstimmen, auf dem Gebiete der ausländischen Politik verneinen und sich auf den Standpunkt stellen, die Leitung der schweizerischen Auslandspolitik stehe dem Bundesrat zu und zwar von Rechts wegen. Die These ließe sich aber nur hören, wenn die Ausschaltung der Bundesversammlung, die Aufhebung der Regel des Art. 71 der Bundesverfassung, in dieser selbst oder einem Bundesgesetze unzweideutig ausgesprochen wäre. Ein derartiger Rechtsatz ist nirgends nachweisbar; er ist auch gar nicht denkbar mit Rücksicht auf die Unteilbarkeit der Bestimmung der Geschicke der gesamten Nation, über welche die von ihr selbst gewählte unmittelbare Repräsentanz entscheidet und nicht ein von der Repräsentanz gewählter vollziehender Ausschuß.

Tatsächlich ist gegenwärtig die Bundesversammlung als solche — nicht einzelne Mitglieder der Bundesversammlung — in der Gestaltung und Bestimmung der auswärtigen Politik der Schweiz nicht mehr Richtung gebend; ihre Führung und Leitung liegt beim Bundesrat und zwar in dem Sinne, daß er nicht handelt auf Grund verfassungsmäßig festgelegter Maximen oder von Direktiven, die das Ergebnis politischer Entschliessungen der Bundesversammlung oder ihres speziellen Organes sind, sondern der Bundesrat erkennt und bestimmt als Regierung, welche Auslandspolitik den Interessen des gesamten Landes frommt; er läßt seine auswärtige Politik nach der dieser Politik entsprechenden Methode, nach ihren Bedürfnissen sowohl in Bern als auf seinen Legationen verwalten, und falls Verträge abzuschließen sind, so ist zwar die Genehmigung durch die Bundesversammlung vorbehalten, aber das Verhältnis der beiden Behörden weist in der Tat Züge der souveränen Regierung gegenüber der Volksvertretung auf, während die natürliche Folge des Zustandes, wonach das Volk (und die Kantone, was jedoch in diesem Zusammenhang keine Rolle spielt) sein eigener Souverän ist, sich die Verfassung selbst gibt und von ihm alle Gewalt abgeleitet wird, nicht ein Dualismus zwischen Volkssouveränität und einem prätendierten Gottesgnadentum der Regierung sein kann, für das die Zeit vorbei oder immerhin noch nicht wieder gekommen ist.

### III.

Alles dies wäre, obwohl grundsätzlich zu beanstanden, ohne allzu große praktische Bedeutung, falls die Politik des Bundesrates eine erfolgreiche oder wenigstens, auch wenn sie ohne Erfolg blieb, vom Willen des Landes getragen wäre, weil sie eben als die richtige betrachtet wird, die unter günstigeren Umständen wieder aufgenommen werden muß. Das ist aber doch keineswegs der Fall. Wir anerkennen zwar durchaus, daß der prinzipiell wichtigste Schritt, der Beitritt zum Völkerbund unter Verzicht auf die absolute Neutralität, vom Volke gebilligt worden ist; wir halten aber heute wie damals den für den Eintritt in den Völkerbund bezahlten Preis für zu hoch und vermuten, daß eine Zeit kommen wird, da wir froh wären, wenn wir uns auf reelle Neutralität berufen könnten, während beim gegenwärtigen Rechtszustand die Möglichkeit besteht, daß beide streitenden Parteien die redu-



zierte Neutralität mißachten, und zwar beide aus dem nämlichen Grunde, weil sie eben das Wesentliche in der Zugehörigkeit zum Völkerbund sehen und den damit verbundenen Pflichten, denen gegenüber die reduzierte Neutralität entscheidende Bedeutung nicht mehr habe. Wer also den Beitritt zum Völkerbund unter Verzicht auf die absolute Neutralität als ein gefährvolles Experiment ansieht, wird die Politik des Bundesrates, dem es nicht gelang, den Beitritt ohne Verzicht durchzusetzen, nicht als eine erfolgreiche ansehen.

Hierüber wollen wir aber nicht lange rechten; es fragt sich, wie es mit den außenpolitischen Erfolgen des Bundesrates steht, seit die Schweiz vollberechtigtes Mitglied des Völkerbundes ist. Da werden von den Verehrern der bundesrätlichen Politik zwei Ruhmestitel geltend gemacht, zuerst die glanzvolle Politik des Völkerbundes selbst und sodann die ehrenvolle Rolle, welche hier der Schweiz beschieden sei. Was den ersteren Punkt anbelangt, so haben wir uns darüber bereits geäußert; eine Völkerbunds politik, also die Zusammenfassung der in den Völkerbundsstaaten vereinigten Kräfte zur Erreichung eines gemeinsamen politischen Zwecks, ist auf die Dauer nicht durchzuführen, weil der Völkerbund auf den ihre besondern politischen Ziele verfolgenden Großstaaten beruht und die Kleinen sich lediglich den von den Großstaaten angestrebten Gruppen anschließen oder auch, wenn sie genügend abseits liegen, politisch abstinent verhalten dürfen; das charitative Moment aber war schon längst vor dem Völkerbunde bekannt, und die Differenz ist bloß die, daß es vor dem Kriege sich ungehemmt entfalten konnte, während dies bei der gegenwärtigen Machtverteilung unter Umständen erschwert oder nicht möglich ist. Das gilt, ob die Sache von der charitativen oder, wie es richtig ist, von der politischen Seite angesehen wird, auch von der sog. Wiederaufrichtung Deutschösterreichs; es ist natürlich eine nichts weniger als gesunde Politik, wenn ein Staat derart zugeschnitten wird, daß er nicht existieren kann, wenn ihm dann die Mittel vorgezogen werden, damit die Massen nicht ohne weiteres vor Hunger krepieren, und ihm untersagt wird, sich in der Weise politisch zu betätigen, wie es die natürlichen Verhältnisse erheischen; es haben gewisse Zweckmäßigkeitsgründe, insbesondere die Gefahr, daß Teile von Deutschösterreich von Italien und der Tschechoslowakei verschluckt oder weitgehende wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse begründet werden könnten, dafür gesprochen, daß sich die Schweiz an der Rettungsaktion beteilige, und sie hat mitwirken dürfen, weil sie den unwürdigen Zustand Deutschösterreichs nicht verschuldet hat, allein dies ändert an der Tatsache nichts, daß der Friedensvertrag von St. Germain den deutschösterreichischen Staat in eine auf die Dauer nicht haltbare Lage versetzte, woran mit Geld nichts zu ändern ist. Anderer Meinung können nur die sein, die der französischen Politik folgen und in den Friedensverträgen von 1919 die magna charta Europas sehen und an ihrer Durchführung festhalten, woran mit Ausnahme der Franzosen kein Volk ein Interesse hat; das ganze Friedenswerk wird, wie ganz zuversichtlich behauptet werden darf, schon wegen seiner ungeheuren Maß-



losigkeit, dem sicheren Kennzeichen aller Friedensverträge, die das Werk Frankreichs sind, keinen Bestand haben.

Was nun aber die spezielle Völkerbundspolitik des Bundesrates anbelangt, so sind uns Erfolge nicht bekannt geworden. Der Bundesrat hat allerdings mehr als einmal versucht, bei den Völkerbundsversammlungen in Genf nach der Richtung der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund zu wirken, sich aber jedesmal die scharfe Zurechtweisung Frankreichs gefallen lassen müssen, die nicht geeignet war, unser Ansehen zu vermehren und uns bloß in ein schiefes Licht setzte, sodaß auf derartige Projekte künftig wohl besser verzichtet wird; es sind dann auch die niemals durch Tatsachen belegten bloßen Schutzbehauptungen, Deutschland wäre damals in den Völkerbund aufgenommen worden, wenn es nur gewollt hätte, überflüssig. Daraus, daß der Bundesrat hier keinen Erfolg hatte, darf ihm übrigens gar kein Vorwurf gemacht werden; derartige Geschäfte einzuleiten, geziemt sich nicht für die Kleinen, das ist Sache der Großen, die unter Umständen die Mittel besitzen, ihre Absichten durchzusetzen; der Fehler liegt darin, daß der Bundesrat glaubte, er müsse sich einer Aufgabe unterziehen, deren Erfüllung unsere Kraft bei weitem übersteigt. Im übrigen hat der Bundesrat allen Wohlfahrtsmaßnahmen des Völkerbundes zugestimmt, bloß bedürfen derartige Zwecke keines Völkerbundes, sondern könnten auch ohne ihn ebensogut oder noch besser besorgt werden, und auf jeden Fall kommt alledem ein entscheidendes Interesse nicht zu.

#### IV.

Das Gebiet der Auslandspolitik, auf dem die Schweiz zu wirken hat, ist die schweizerische Auslandspolitik, die auf Wahrung der unmittelbaren schweizerischen Interessen ausgeht. Zwist mit dem Ausland kann, bei einigermaßen vernünftigem Verhalten unsererseits, nur mit dem benachbarten Ausland entstehen.<sup>1)</sup> Mit Deutschland, mit Deutschösterreich hat die Schweiz keinen Streit; die Differenzen, die hier zu reden geben, sind wirtschaftlicher Natur und im wesentlichen private Angelegenheiten, die allerdings deswegen, weil beträchtliche ökonomische Interessen auf dem Spiel stehen, Anspruch auf Beachtung durch die Behörden haben; nebenbei bemerkt mögen sich die zahlreichen Geschädigten bei den Urhebern, Parteigängern und Vollstreckern des Versailler Friedensvertrages bedanken, die durch ihre konsequente, den Ruin Deutschlands und auch Deutschösterreichs bezweckende Politik auch alle die traf und treffen wollten, die es sich hatten beikommen lassen, mit den Bewohnern dieser Staaten in geschäftliche Beziehungen zu treten

<sup>1)</sup> Der Zwist mit Rußland, der aus der Stellungnahme der offiziellen Schweiz gegenüber dem gegenwärtigen Regime und der Worowskijaffäre resultiert, könnte unter Umständen von Bedeutung werden. 1799 und 1813/15 bestanden Beziehungen recht praktischer Natur zwischen der Schweiz und Rußland; der russische Einfluß machte sich damals in einem uns günstigen Sinne geltend, insbesondere erfreute sich, wenn wir nicht irren, der Ranton Waadt der russischen Sympathien. Politisch interessiert aber die Schweiz nicht das innere System Rußlands, sondern Rußland als Faktor der europäischen Politik überhaupt.

und sei es auch nur durch Abschluß von Lebensversicherungsverträgen. Die Grundtendenzen der italienischen Politik liegen klar zu Tage; aber Italien kann ihre Verfolgung, da es die opportunistische Politik ganz besonders pflegt, aus Zweckmäßigkeitsgründen auf Jahre oder Jahrzehnte einstellen, und es scheinen, wie bereits bemerkt wurde, nach dieser Richtung gehende Erwägungen angestellt zu werden. Im übrigen wäre noch der Anstand wegen des Gotthardvertrages vorhanden; der Bundesrat hat vor etwa drei Jahren Delegierte in Rom verhandeln lassen, es wurde aber nichts erreicht, und es hat von dieser Angelegenheit, auch in der Presse der französischen Schweiz, aus Gründen, die wir nicht kennen, nichts mehr verlautet.

Die Augen der politischen Schweiz sind unzweifelhaft auf Frankreich gerichtet; das Interesse, das die Schweiz an Frankreich nimmt, pflegt zu gewissen Zeiten in dem Maße zu wachsen, als Frankreich die Schweiz als *quantité négligeable* uninteressant findet. Niemals, wird in den Reden der nationalrätlichen und ständerätlichen Referenten versichert, waren die Beziehungen zwischen beiden Staaten herzlicher und inniger, und Herr Motta beteuert in jeder Rede, in der er den jeweiligen Rückzug des Bundesrates verschleiern und motiviert, die Gefühle unwandelbarer Freundschaft und der traditionellen Bewunderung für die große Schwesterrepublik. Trotz alledem stehen wir vor der Tatsache, daß Frankreich an seiner ganzen Ostfront planmäßig vorgeht. Von den Konferenzteilnehmern aller Staaten ist hervorgehoben worden, daß allein Frankreich an den Verhandlungstisch nicht bloß mit einer allgemeinen Absicht, das Friedensinstrument in dem und dem Sinne zu gestalten, herantrat, sondern daß seinerseits nach einem bis in das Detail ausgedachten Plane gearbeitet wurde, der dahin ging, das Gegenstück zum Wiener Vertrage von 1815 zu liefern, aber nicht im Sinne der Mäßigung der Sieger von damals Frankreich gegenüber, sondern im Sinne der Vernichtung Deutschlands als Großmacht und der Aufrichtung der Herrschaft Frankreichs am Rhein. Es ist eine selbstverständliche Sache, daß dabei die Schweiz als östlicher Grenzstaat Frankreichs nicht unberücksichtigt gelassen werden durfte. Der Angriff Frankreichs ging denn auch aufs Ganze, auf die absolute Neutralität, die im Interesse der Schweiz liegt, aber auch im Interesse Deutschlands, nicht aber im Interesse Frankreichs, sobald es völlig freie Hand am Rhein und damit in Mitteleuropa hat; in dieses Kapitel gehören ferner die Vorstöße nach der Richtung der weiteren Herabminderung der Neutralität, wie der Versuch auf Herbeiführung eines Präjudizes bezüglich des Durchzuges von auf den Völkerbundsnamen getaufter französischer Truppen. Sodann erfolgte die Attaque auf die völkerrechtlichen Servituten der Schweiz auf französischem Gebiet, also auf mit dem Territorialbesitz der Schweiz verbundene und zum Schutz dieses Territoriums geschaffene Rechte. Im weiteren geht die Intention Frankreichs dahin, den Ausgang am Rhein bei Basel, unsere Hauptausgangspforte, zu verstopfen. Endlich waren weitere Geschäfte mit Frankreich zu erledigen, wobei es sich um handelspolitische Abmachungen, Zahlungsverpflich-

tungen Frankreichs, das Münzübereinkommen und andere finanzielle Abmachungen, von denen zum Teil recht wenig gesprochen worden ist, handelt.

Wie ist es nun der Schweiz ergangen auf dem ganzen Gebiete der Behauptung ihrer eigenen Interessen gegenüber dem Ausland, mit ihrer durch den Bundesrat aus eigener Machtvollkommenheit geleiteten Auslandspolitik? Mußten überall Abkommen geschlossen werden, die für die Schweiz ungünstig waren? Sind alle Mittel erschöpft worden, um die absolute Neutralität zu retten oder war es zum vornherein ausgeschlossen, den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ohne Verlust ihrer vollen und unzweideutigen Neutralität durchzusetzen? War der Verzicht auf die Zonen in Nordsavoyen und um Genf unumgänglich, und fand sich Niemand, der ein Interesse gehabt hätte, die Schweiz zu unterstützen? Mußte der Errichtung der wirtschaftlichen Sperrforts im Rheine unterhalb Hüningen zugestimmt werden und war man dieserhalb mit den übrigen in der Rheinkommission vertretenen Staaten in Beziehung getreten? Überall hat, was wohl zu beachten ist, die vom Bundesrat geleitete auswärtige Politik nicht in der Initiative, sondern in der Abwehr, der Verteidigung, bestanden, überall versuchte er zwar zu widerstehen und überall gab er nach. Woher kommt dieses Mißlingen? Der Bundesrat hat ganz sicher fähige und gewandte Männer in seiner Mitte; weshalb das fortwährende Zurückweichen, selbst bis zur vollständigen Umkehrung des eigenen Standpunktes, wie wir es, aber nicht hier allein, im Streit um die Zonen erlebt haben? Unsere diplomatischen Niederlagen können doch nur zurückgeführt werden entweder auf ein auf mangelnder Einsicht beruhendes Versagen der seit Kriegsende die Auslandspolitik leitenden Männer, oder dann stand eben die Widerstandskraft des Bundesrates zu dem von Frankreich ausgeübten Druck in keinem Verhältnis. Daß seit Kriegsende die tatsächlichen Umstände für die Schweiz objektiv ungünstig sind, darüber kann kein Zweifel bestehen, und ebensowenig über den subjektiven Willen Frankreichs, die objektive Lage auszunützen. Noch ein weiteres Moment scheint uns aber hier mitzuwirken, nämlich die offensichtliche technisch-diplomatische Überlegenheit der Franzosen, der wir in großer Hilflosigkeit gegenüberstehen. Das ist allerdings keine neue Erscheinung; wer vergleichen will, mag nachlesen, was unsere Historiker über die Führung der Verhandlungen zwischen der Schweiz und Frankreich etwa zur Zeit Ludwigs XIV. und der Revolutionszeit berichten; die Art und Weise des Verfahrens von damals und die von heute weisen sehr charakteristische Ähnlichkeiten auf. Zwar ist die Überlegenheit der Franzosen häufig nichts anderes als höchste Unverfrorenheit, zum großen Teil beruht sie aber doch auf der Planmäßigkeit ihres Handelns und dem zusammengefaßten Willen, ihre Pläne durchzusetzen. Das Planmäßige ihres Vorgehens ist aber in der kritischen Zeit von 1919 nicht erkannt worden, sodaß die Schweiz jedes Geschäft als einzelnes für sich angesehen und behandelt hat, während alle untereinander im Zusammenhang stehen, durch den nämlichen Zweck verbunden sind und das Ganze wiederum nur einen Teil der all-



gemeinen französischen Politik bildet, die eben auf Schwächung oder Unterwerfung aller an die Ostgrenze Frankreichs stoßenden Staaten gerichtet ist: *avilir, puis démolir*. Goethe läßt in jenen Erörterungen über den Hamlet Wilhelm Meister sagen: Der Held hat keinen Plan, aber das Werk ist planvoll. Der Gedanke könnte zur Illustration unseres politischen Verhaltens übernommen werden und müßte dann, angenommen, in dem schweizerisch-französischen Schauspiel sei der Bundesrat der Held, etwa folgendermaßen formuliert werden: Das Werk (nämlich das politische Werk Frankreichs) ist planvoll, aber der Held hat keinen Plan.

## V.

Noch auf einen weiteren die Zonenangelegenheit ungünstig beeinflussenden Umstand muß aufmerksam gemacht werden. Hier hat es sich ereignet, daß der nämliche Außenminister die Aufrechterhaltung der Genfer Zonen vertritt, weil sie für die Zugehörigkeit Genès zur Schweiz von Bedeutung ist, aber auch den völligen Verzicht darauf, weil er sich, wie aus den Verhandlungen der Bundesversammlung über das Zonenabkommen hervorgeht, davon überzeugt hat, daß diesen Zonen Bedeutung nicht zukommt, und nun übernimmt er wieder die Verfechtung der Aufrechterhaltung der Zonen mit dem Ergebnisse, daß die Zonen von den Franzosen annektiert worden sind und das schweizerischerseits vorgeschlagene Schiedsgerichtsverfahren von Frankreich sabotiert wird, so daß die ganze Affäre und mit ihr unser gutes Recht im Sande verläuft. Wir fragen: erweckt alles dies den Eindruck einer seriösen Geschäftsführung und wird sie besonders vom Gegner als seriös empfunden? Wir erlauben uns, dies zu bezweifeln, auf jeden Fall wird sich der Gegner keine große Sorge machen, wenn er sieht, daß die Führung der nämlichen Sache, ob der eine oder der gegenteilige Standpunkt eingenommen wird, der nämlichen politischen Persönlichkeit anvertraut bleibt. Die Folge ist, daß nicht mehr von der materiellen Bedeutung des Rechtes auf die Zonen gesprochen wird, sondern nur noch vom formalen Recht, vom Prozessieren. Daß dies dem französischen Gegenspieler konveniert, ist sehr begreiflich; denn hier erkennt er den für Frankreich vorteilhaftesten Ausweg. Wir bezweifeln, daß bei einer derartigen Behandlung der Sache für die Schweiz Ersprießliches herauschaut und daß wir dabei Ehre auflesen, bei den Franzosen am allerwenigsten. In Tat und Wahrheit ist der ganze Feldzug schon vor dem Abkommen vom 7. August 1921 ohne Kraft geführt worden. Die Franzosen waren ihrer Sache sicher; bleiben wir fest, sagten sie sich, so werden die Schweizer auch hier nachgeben. Man scheut sich eben bei uns, sich der Mittel zu bedienen, die zur Verfügung stehen. Der Bundesrat beruft sich, wenn er in Not gerät, nicht auf die stärkere Position der Bundesversammlung, und die sog. öffentliche Meinung anzurufen, die zu haben ist, wenn der Bundesrat nur will, wie die Zahlen der Abstimmung über das Zonenabkommen genügend beweisen, ist offenbar in der Demokratie ein zu gefährliches Unterfangen. Wir halten bestimmt dafür, daß der Bundesrat, wenn er in dieser Zonenangelegenheit entschlossen gewesen



wäre, nicht nachzugeben, die Bundesversammlung auf seine Seite zu bringen vermocht hätte. An dem kläglichen Verlauf der ganzen Sache trifft aber auch die Bundesversammlung ein gehäuftes Maß von Schuld. Ihre Stellung ist, wie schon wiederholt betont wurde, wirklich nicht so, daß sie zu warten hat, bis ihr der Bundesrat etwas vorseht, und daß sie das Vorgesetzte gehorsam hinunterschluckt. Es sieht nun aber doch so aus, daß in den früheren Stadien die Genfer in der Bundesversammlung gar keine Unterstützung fanden; es verlautete nichts davon, daß sie sich etwa im Sommer 1921 in irgend einer Weise bemerkbar gemacht hätte, sie blieb träge, besonders in ihrem deutschsprechenden Teile, und ganz besonders in dem Teil, der eher als die Elite angesprochen werden kann und der dann auch das Gros der das Abkommen befürwortenden und annehmenden Stimmen lieferte. Die Gründe dieses Verhaltens glauben wir zu erkennen; wir billigen sie nicht, wollen sie aber diesmal unerörtert lassen. Die Überzeugung sehr weiter Kreise geht aber wohl dahin, die Passivität der Bundesversammlung in den Angelegenheiten der auswärtigen Politik, das bloße an sich Herankommenlassen der Dinge, sei der Schweiz nachteilig, wie es die Passivität der entsprechenden Versammlungen anderer Länder war oder ist. Die Bundesversammlung ist berechtigt und verpflichtet, zum Rechten zu sehen und in den Gang der Ereignisse aktiv einzugreifen, wenn Gefahr entsteht; es fehlt ihr nicht an den Möglichkeiten, sich zur Geltung zu bringen. Daher muß neuerdings postuliert werden, daß die Bundesversammlung selbst die Richtlinien für die Führung der schweizerischen Politik aufstellt und durch von ihr selbst bestellte Kommissionen an der Gestaltung der Politik aktiv mitwirkt, wozu ja umso eher Veranlassung vorhanden ist, wenn der Bundesrat kraft eigenen Rechtes, als auslandspolitischer Souverän, die Auslandspolitik der Schweiz „macht“. Auch heute noch vertreten wir die Auffassung, daß gerade in der Zonenfrage mehr erreicht worden wäre, wenn die Bundesversammlung zu einer besonderen Sitzung zusammengetreten wäre und für die nötige Resonanz gesorgt hätte, als daß sich der Nationalrat begnügte, zwischen den übrigen laufenden Geschäften der ordentlichen Dezembersitzung ein Stündchen dieser Sache zu widmen. Wir wiederholen, es wird an den territorialen Rechten und damit dem territorialen Bestand der Schweiz gerüttelt; Frankreich schreitet zur wirtschaftlichen Belagerung Genfs; der Zusammentritt hätte sich wohl gelohnt, und die Art und Weise der Behandlung der Zonenfrage durch die Franzosen sehen wir als die direkte Folge der Lässigkeit von Bundesrat und Bundesversammlung an.

## VI.

Von dem Standpunkte aus betrachtet, der hier eingenommen wird, kann trotz allem Unerfreulichen die Wendung zum Bessern nur von der Bundesversammlung ausgehen; der Gedanke, das politische Schicksal der Schweiz und ihrer einzelnen Teile sei von ihr zu gestalten und der Entscheid darüber falle ihr zu, wird sich doch noch durchringen, vielleicht auch beim Bundesrat selbst, wobei wir uns noch die Be-

merkung erlauben, ob nicht am Ende der Herr Auslandsminister die nämliche Rolle spielt gegenüber dem Bundesrat wie der Bundesrat gegenüber der Bundesversammlung; unter den beiden Erzengeln, die Herrn Motta bewachen und beraten, verstünden wir auch nicht in erster Linie die beiden andern Mitglieder der bundesrätlichen Delegation. Wir halten den Bundesrat mit seinen sieben von ihren Ressorts her überlasteten Mitgliedern nicht für das zur Entscheidung der Geschicke der Schweiz geeignete Gremium und berufen uns dafür auf die Geschichte der letzten Jahre. In der Bundesversammlung sind aber ganz unzweifelhaft die zur aktiven Teilnahme, zur Beratung und Unterstützung des Bundesrates befähigten Elemente vorhanden. Natürlich interessieren sich viele ihrer Mitglieder nicht für die auswärtige Politik, die Zahl derer aber, die sich wegen ihrer Intelligenz und allgemeinen Bildung, ihrer Vertrautheit mit den Staatsgeschäften, ihrer genaueren Kenntnis des Auslandes, persönlichen Beziehungen u. s. w. zur Beurteilung selbst sehr verwickelter politischer Situationen und Geschäfte durchaus eignen, kann nicht so gering sein, daß nicht ein bis anderthalb Duzend zur Bildung von Kommissionen zu finden wären. Auch das Interesse an den politischen Geschäften muß doch in genügendem Maße vorhanden sein in der Vertretung eines Volkes, dem nichts angenehmeres in die Ohren tönt, als wenn ihm versichert wird, es besitze eine ganz besondere politische Befähigung. Auch wo ein Interesse vielleicht noch nicht vorhanden ist, kann es durch ausgiebiges Studium, durch eifrige Arbeit geweckt werden. Die Einwendungen, die gegen die Tätigkeit dieser Kommissionen ins Feld geführt werden, halten nach unserer Auffassung nicht Stich; was hier vorgebracht wird, läßt sich gegen die Tätigkeit jeder vorberatenden Kommission sagen. Nicht in allen, aber in den meisten Parlamenten kennt man die Einrichtung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten; sie sind nicht im Absterben, sondern in der Ausdehnung begriffen. Auch in der Schweiz haben wir die Ansätze dazu; die Räte bestellten ihre Kommissionen für die Neutralitätsberichte des Bundesrates, es existieren Kommissionen für die Berichte des Bundesrates über die Völkerbundsversammlungen, der Bundesrat hat auch schon die Fraktionspräsidenten zusammenberufen, kurz das Terrain wäre bereitet, und es fehlt bloß noch der Entschluß, die charakterfesten, erfahrenen, gescheiten und nicht oder nicht allzu sehr in ihren persönlichen ökonomischen Interessen besangenen und von ihrem Vermögen abhängigen Männer zu bezeichnen, die die politische Lage der Schweiz und ihre aktive oder passive Auslandspolitik in ihren Zusammenhängen zu erfassen bereit sind, die den Bundesrat befürwortend oder warnend beraten, das Verständnis für die Fragen und Probleme der auswärtigen Politik in den Räten fördern und vertiefen, jodaß die Räte selbst besser in Stand gesetzt sind, die politische Debatte größeren Stils zu pflegen, die wir angesichts der Zeiten, wegen der Abklärung, die sie bringen, als eine Notwendigkeit erachten, ohne daß wir wünschten, sie fänden häufiger statt, als es die Umstände erfordern.

Im Grunde genommen handelt es sich um die Frage, ob die po-

litische Lage der Schweiz durch unsere eigene Tätigkeit abgeklärt und erkannt werden soll, ob wir uns auf die aktive Politik der Verfolgung unserer eigenen staatlichen Interessen beschränken, oder ob wir uns Aufgaben stellen wollen, denen wir nicht gewachsen sind, die uns von dem, was wir leisten können und müssen, ablenken und durch die wir in Angelegenheiten verwickelt werden könnten, deren Tragweite nicht abzusehen ist. Das System Motta verhüllt, und die zur Zeit maßgebende Richtung hält dieses System für förderlich. Wir wünschen die Klarheit und glauben, daß letzten Endes damit den Einzelnen wie dem gesamten Lande am besten gedient ist.

## Die Korporation Uri.

Von Max Oechslin, Altdorf.

In seiner Abhandlung über „die Allmenden des alten Landes Schwyz“ (Festschrift der Geographisch-Ethnographischen Gesellschaft in Zürich, 1901) erwähnt Prof. Th. Felber in der Einleitung, daß in den Schulen unserer Jugend wohl von den Heldentaten der Altvordern erzählt werde, daß man in Ratsfälen und Volksversammlungen von der Lösung der sozialen Frage referiere, daß aber nur selten davon gesprochen wird, daß schon vor Jahrhunderten bis zu den obersten Alphütten hinauf sich die schärfsten sozialen Kämpfe und Klassengegensätze bahnten. Und doch wäre es notwendig, daß man gerade der heutigen Jugend von den jahrhundertalten Grundsätzen der Alp- und Waldbewirtschaftung unserer Bergkantone Kunde gibt, liegt doch gerade darin so manche Beantwortung der Fragen über die noch heute eigenartige Lebensweise der Gebirgler. Die Schweiz nimmt ja mit den korporativen Verhältnissen eine Sonderstellung unter allen Staaten ein, zumal mit dem Gemeinbesitz des Bodens in den beiden Urkantonen Schwyz und Uri, die nicht zuletzt die Ursache waren, warum sich bei uns kein eigentlicher Großgrundbesitz entwickeln konnte. So waren pro 1922 von den 958,513 ha Wald der Schweiz 688,021 ha in öffentlichem Besitz (Staat, Gemeinde und Korporationen), d. h. rund 72 %; in Uri entfielen auf Ende Dezember 1922 von den 16,632 ha auf die Korporationen Uri und Urseren, den Kanton und den Bund 15,523 ha; d. h. rund 93 % sind öffentlicher Wald. Nach der Alpstatistik von Casimir Rager entfielen 1898 vom Alpareal, das damals auf 58,466 ha geschätzt war, 53,836 ha, d. h. rund 92 % auf den öffentlichen Besitz der Korporationen Uri und Urseren.

Im Folgenden seien nun einige Daten über die grundherrschaftliche Genossenschaft — im Gegensatz zu den freien, schwyzerischen Allmendkorporationen — der Korporation Uri festgehalten, die heute noch die 17 Gemeinden des Landes Uri mit der Schöllenen umfaßt. (Die drei Gemeinden ob der Schöllenen bilden die selbständige Korporation Urseren.)

Die Ansiedelungen der Menschen gehen im Kanton Uri mit ziemlicher Sicherheit bis in die Römerzeit zurück. Wohl mögen solche vorerst