

# Unsere gegenwärtige Neutralitätslage

Autor(en): **Sprecher, Andreas v.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **17 (1937-1938)**

Heft 8

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-158356>

## **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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*  
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, [www.library.ethz.ch](http://www.library.ethz.ch)

<http://www.e-periodica.ch>

## Unsere gegenwärtige Neutralitätslage. \*)

Von **Andreas v. Sprecher**, Maienfeld.

In den nachstehenden Ausführungen wollen wir uns nicht über den Begriff und die Bedeutung der schweizerischen Neutralität im allgemeinen äußern, nicht über die altbewährte uneingeschränkte und immerwährende Neutralität und auch nicht über die neue differenzielle Neutralität, der wir uns im Jahre 1920 verschrieben haben. Mit diesen Hauptfragen haben wir uns in einem früheren Artikel befaßt. Heute seien lediglich einige besondere Punkte hervorgehoben, die uns für unsere gegenwärtige außenpolitische Lage kennzeichnend erscheinen.

1. Man erinnert sich, daß in der parlamentarischen Sanktionendebatte des Frühjahrs 1936, damals als der Sieg Italiens über Abessinien noch nicht eine ausgemachte Sache war, Herr Bundesrat Motta die Teilnahme der Schweiz an wirtschaftlichen Sanktionen gemäß Art. 16 des Völkerbündspaktes als eine Maßnahme verteidigte, die durchaus mit der traditionellen Neutralität der Schweiz vereinbar sei. „Selbst die vollständige Sperre des Warenverkehrs gegen Italien hätte der Neutralitätsidee nicht widersprochen“, so stellte er fest. Unterstützt wurde er dabei u. a. durch die Kommissionsreferenten Nationalräte Ballotton und Deri, die sich beide zur Auffassung bekannten, die gegen Italien verhängten wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen stünden mit der schweizerischen Neutralität durchaus nicht im Widerspruch.

Der damaligen Stellungnahme entsprachen die Äußerungen Bundesrat Mottas vor der nationalrätlichen Völkerbündskommission am 24. Februar 1937, wo er das Verhalten der Schweiz im italienisch-abessinischen Krieg auch für die Zukunft als richtunggebend bezeichnete.

Damit hatten wir uns auf den Standpunkt des Einhaltens der übernommenen Verpflichtungen festgelegt, was dadurch noch bekräftigt wurde, daß Herr Motta ausdrücklich den Wunsch nach einer Revision der Londoner Erklärung, in der unsere Sanktionspflichten umschrieben sind, von sich wies.

Eine Einschränkung dieser Politik der Pakttreue, wie wir sie bezeichnen wollen, hätte man allenfalls aus der Note des Bundesrates an das

---

\*) Referat des Verfassers an der konstituierenden Versammlung für die Neutralitätsinitiative vom 30. Oktober 1937.

Völkerbundsfekretariat vom 4. September 1936 herauslesen können, da dort ein Vorbehalt gemacht wird hinsichtlich unserer Teilnahme an solchen Sanktionen, „die ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach die Neutralität einer wirklichen Gefahr aussetzen würden.“ In Genf, wo wir noch nie die Frage unseres Mittuns bei wirtschaftlichen Sanktionen aufgeworfen haben, kann man jedoch diesen Vorbehalt — auch im Lichte der seither in der Frühlingsdebatte gefallenen Äußerungen, die wir oben anführten — nur so verstanden haben, daß wir damit den Standpunkt wahren wollten, den wir seinerzeit im November 1935 im Sanktionenrat bei der Behandlung der Waffen- und Munitionslieferung nach Italien eingenommen haben, also hinsichtlich eines Gegenstandes, der, wie Herr Motta damals mit vollem Recht betonte, nicht mit den wirtschaftlichen, sondern allein mit den militärischen Maßnahmen zusammenhängt.

Die Erfahrungen im abessinischen Krieg und die nachträgliche Einsicht in die widerspruchsvolle und gefährliche Lage, in die wir uns durch die Teilnahme an den Sanktionen gegen Italien hineinmanöbriert hatten, hat nun aber in letzter Zeit offenbar doch in unserem Politischen Departement eine Anschauung heranreifen lassen, die sich von der bisher vertretenen und befolgten Pakttreue abwendet.

Zum erstenmal wird dies sehr deutlich in den Worten, die Bundespräsident Motta am 1. August dieses Jahres gesprochen hat: „Die Erfahrungen der letzten Jahre zwingen uns, den Grundsatz der Neutralität selbst dem Völkerbund gegenüber zu behaupten . . . Anlässlich eines denkwürdigen und schmerzlichen Konfliktes haben wir gesehen, daß die Unterscheidung zwischen der militärischen Neutralität und der wirtschaftlichen Neutralität zwar theoretisch vorgenommen und schriftlich festgelegt werden kann, daß sie indessen dem Anprall der Wirklichkeiten nur schwer standhält. Sollten wir daher in Zukunft erneut vor eine ähnliche Lage gestellt werden, so würden wir allein und souverän die Frage entscheiden, ob und in welchem Umfange wir uns gemeinschaftlichen Zwangsmaßnahmen anschließen könnten. Wenn sich die Schweiz hinter der unversehrten Festung ihrer Neutralität verschanzt, so hat sie damit dem Weltfrieden — und sie wird dies weiterhin tun — unendlich größere Dienste geleistet, als wenn sie einen Zweifel aufkommen läßt über ihren unbeirrbaren Willen, sich von fremden Händeln fernzuhalten.“

Hier scheint also die Wandlung vollzogen; Bundespräsident Motta gibt unumwunden zu, daß unsere heutige Neutralität — mit ihrer Scheidung zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität — ein künstliches Umding ist, und ist damit eigentlich auf dem Standpunkt angelangt, den er selber und seine Amtsgenossen im Jahre 1920 mit allen möglichen Gründen des Völkerrechts und der Politik zu widerlegen versucht haben.

Leider schafft Herr Motta aber dennoch keine klare Lage, sondern bleibt auf halbem Wege stehen. Er behält sich vor, gegebenenfalls bei

Völkербundssanktionen mitzumachen oder sich davon fernzuhalten, je nachdem. Damit ist zwar das bisher verkündete Prinzip der Pakttreue preisgegeben — wir halten uns ja nur noch im Maße unseres eigenen Gutfindens an die in der Londoner Deklaration übernommenen Verpflichtungen gebunden; die Tür bleibt aber dennoch offen, da wir die Beteiligung an irgendwelchen Sanktionen nicht rundweg ablehnen, sondern uns den Entscheid über unsere Teilnahme oder Nichtteilnahme von Fall zu Fall vorbehalten. Durch diese halboffene Tür wird im gegebenen Augenblick der Völkербund oder derjenige Staat, der ein Interesse an unserer Mitwirkung bei internationalen Zwangsmaßnahmen hat, seinen Fuß hineinpressen und uns, wenn er stark genug ist, zur Einhaltung unserer noch immer zu Recht bestehenden Pflichten zwingen. In der Stunde, wo die Großmächte zu den Waffen greifen, wird mit den Kleinen kein langes Federlesen gemacht, und niemand wird uns lange zuhören wollen, warum wir gerade jetzt, in diesem besonderen Falle, zu unserem Bedauern nicht in der Lage seien, die versprochene Mitarbeit zu leisten. Man wird uns die Londoner Deklaration unter die Nase halten, und dort steht schwarz auf weiß geschrieben, daß wir an allen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen des Völkербundes in vollem Umfang mitzuwirken haben, ohne Wenn und Aber.

Es geht daher nicht anders, als daß wir heute, solange wir noch Zeit haben, die von Herrn Motta halboffen gelassene Tür gänzlich schließen. Wohl wird man den Einwand vernehmen, die Schweiz würde durch die Abschüttelung der ausdrücklich übernommenen Pflichten ihrerseits der Heiligkeit der Verträge, der Geltung von Treu und Glauben im zwischenstaatlichen Verkehr, einen verhängnisvollen Stoß versetzen. Ist das aber, wenn wir es ehrlich zugeben wollen, nicht schon geschehen durch die Erklärung des Herrn Motta, wenn er sagt, die Schweiz werde sich künftig nur soweit es ihre Sicherheit zuläßt an Sanktionen beteiligen? Damit ist doch das gegebene Wort schon zurückgenommen, die Vertragstreue schon gebrochen. Nur haben wir dadurch so gut wie nichts gewonnen, da wir mit dieser neuen Differenzierung unserer differenziellen Neutralität den Entscheid aufschieben auf den Moment, wo wir gar nicht mehr in Ruhe entscheiden können, sondern wo man uns mit den schärfsten Mitteln unter Druck setzen wird. Und auch die Mächte, die als Gegner des Völkербundes in Frage kommen, können nicht ruhig auf unsere volle Neutralität zählen, sondern müssen uns als ungewissen Posten in ihre Rechnung einstellen und ihre Maßnahmen demgemäß treffen. Wir müssen uns klar sein, daß die Londoner Deklaration durch das „Vielleicht“, das ihr Herr Motta beigelegt hat, um kein Haar weniger gefährlich geworden ist, als sie es vorher war.

Wenn wir eine geradlinige Politik verfolgen wollen, wie sie für einen Kleinstaat in unserer Lage unerläßlich ist, so müssen wir den klippenreichen Zickzackkurs der „Sanktionentreue von Fall zu Fall“

endlich aufgeben und uns ein für allemal wieder für die Nichteinmischung entscheiden, die bis 1920 die strenge Richtlinie unseres außenpolitischen Verhaltens bildete.

2. Gerade in den letzten Monaten sind Entwicklungen eingetreten, die uns erneut die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Entscheidung zum Bewußtsein bringen müssen. Einmal die Politik Italiens, die sich je länger je deutlicher von Genf und von den führenden Völkerbundsmächten abwendet. Von heute auf morgen kann es geschehen, daß der Duce die Genfertüre hinter sich zuschmettert. Was dann? Auch wir werden dann nicht mehr darum herumkommen, unsere außenpolitische Stellung neu zu umschreiben; statt daß wir aber selbständig vorgehen, werden wir in den Augen der Welt als Nachläufer Italiens dastehen.

Mehr noch als die neu geschmiedete Achse Rom-Berlin, die schließlich ohne aktives Zutun der Genfer Liga entstanden ist, haben uns die jüngsten Vorgänge innerhalb dieser Liga selbst in eine völlig veränderte Lage versetzt, die eine Revision unserer bisherigen Einstellung zu ihr erheischt.

Im Wortlaut seines Beschlusses vom 16. Mai 1920 hat das Schweizer Volk seinen Beitritt zum Völkerbund erklärt „im Vertrauen darauf, daß der jetzige Völkerbund sich in nicht fernher Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere.“ Es war denn auch folgerichtig, daß die Schweiz sich seither stets für den Ausbau der Liga im Sinne der Universalität einsetzte. So verweist der Bundesrat in seiner Note vom 4. September 1936 gerade mit besonderem Nachdruck auf diesen Punkt: „Doch legt sie (die eidgenössische Regierung) Wert darauf, als grundlegend zu erklären, daß die Reform selber vom Gesichtspunkt der Universalität aus in Betracht gezogen wird... Auch darf nicht außer Acht gelassen werden, daß ein nicht universeller Völkerbund nicht nur weniger stark und weniger wirksam, sondern auch eine Einrichtung ist, die einen andern Sinn erhalten könnte.“ Und Bundesrat Motta erklärte noch am 10. März 1937 im Nationalrat: „Die Universalität ist unerläßlich für den Völkerbund, da er ohne sie seine große Friedensaufgabe nicht erfüllen kann.“

Der Traum der Universalität dürfte nun aber leider für lange Zeit, vielleicht für immer, ausgeträumt sein. Deutlich genug waren die Worte, mit denen der sowjetrussische Delegierte Litwinow im September dieses Jahres zu verschiedenen Malen den Gedanken der Universalität als ein Trugbild zurückwies und statt dessen die Forderung nach erhöhtem Zusammenschluß und verstärkter Schlagkraft der Liga in ihrem heutigen Bestand in den Vordergrund stellte. Zudem er auf die Mißerfolge der Zusammenarbeit der Westmächte mit Italien und Deutschland im spanischen Nichtinterventionsausschuß hindeutete, legte er den Standpunkt seines Landes folgendermaßen dar: „Die Verkünder des Universalitätsgedankens sollen sich einmal ansehen, was dabei herausgekommen ist. Sie

sollten sich die Ursachen dieser Mißerfolge vergegenwärtigen, und dann werden sie erkennen, wie eitel alle Hoffnung auf eine ersprießliche Zusammenarbeit ist zwischen Staaten, die verschiedene Ziele verfolgen, deren Auffassungen vom internationalen Zusammenleben und von den völkerrechtlichen Pflichten sich widerstreiten... Erforderlich ist nicht die Universalität, sondern vielmehr die Tatsache, daß die Glieder einer internationalen Organisation oder eines Kongresses, gleichgültig was ihre nationalen Interessen von einander scheidet, unter sich verbunden seien durch eine gemeinsame Idee...“ Auch Frankreich, dessen Außenminister dieses Frühjahr, als Ergänzung und Verstärkung des bestehenden Völkerbundes, das Projekt der Regionalpakete aufgestellt hat, teilt augenscheinlich die sowjetrussische Auffassung. Was bleiben da noch für Aussichten für die Reihe von kleineren Ländern, die sich unter Vorantritt Chiles für die Universalität einsetzen? So wie der Völkerbund organisiert ist, wird die ideologische Politik der Kleinen gegenüber der Realpolitik der Großen stets den Kürzeren ziehen. Höchstens daß man dieser Realpolitik ein gefälliges Mäntelchen umhängt und, solange die jetzige Mächtegruppierung dauert, von einer Front der im Völkerbund verkörperten Demokratien gegenüber der Front der autoritären Staaten schwadronniert; wobei zu den Bannerträgern des demokratischen Gedankens beispielsweise Sowjetrußland, Persien und Indien zu zählen sind.

So finden wir uns unversehens und gegen unsern Willen in ein Netz verstrickt, das mit einem Weltfriedensbund wenig mehr zu tun hat, sondern einem Bündnisssystem zum Verwechseln ähnlich sieht. Für kein Land ist aber diese Entwicklung von so tragischer Bedeutung wie für die Schweiz, die auf dem Kreuzungspunkt der beiden gegensätzlichen Achsen liegt.

Im Vertrauen auf die baldige Verwirklichung der Universalität des Völkerbundes hat sich die Schweiz entschlossen, ihre bisherige unbedingte Neutralität zu einer differenziellen Neutralität abzuschwächen. Nun, wo diese Universalität durch die ganze Weltlage und durch die im Völkerbund maßgebenden Auffassungen selbst zu einem Wahngebilde gestempelt worden ist, sind wir berechtigt und verpflichtet, den im Jahre 1920 gefaßten Entschluß erneut zu überprüfen. Umso mehr Anlaß haben wir dazu, als die nunmehr in Genf offen bevorzugte Blockpolitik in erster Linie von derjenigen Macht getragen wird, gegen deren Aufnahme in die Liga wir seinerzeit nachdrückliche Verwahrung eingelegt haben.

3. Im Grunde sieht jedermann ein, daß der jetzige Zustand für uns unhaltbar geworden ist. Vielfach setzt man aber seine Hoffnung noch auf die Revision des Völkerbunds Paktes, die seit langer Zeit auf der Tagesordnung in Genf steht und für die das Völkerbundsekretariat bereits in emsiger Weise tätig gewesen ist durch die Versendung von Fragebogen an Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten. Glaubt aber irgendjemand an einen Erfolg dieses Vorhabens? Der Grundsatz der Einstimmigkeit wird schon dafür sorgen, daß Alles im Sand verläuft. Namentlich ist

es aussichtslos, auf eine Einschränkung des Sanktionenartikels zu hoffen, wo doch der Wert des Völkerbundes für die Großmächte in erster Linie gerade auf der Wirksamkeit dieses Artikels beruht.

Da und dort klammert man sich noch an die Erwartung, daß sich eine Gruppe von Kleinstaaten oder Neutralen bilden werde, die sich innerhalb des Völkerbundes, selbst gegen den Willen der Großmächte, eine gewisse Sonderstellung erzwingen könnte. Ansätze zu einer solchen selbständigen Politik der Neutralen sind ja tatsächlich vorhanden. Dabei ist aber eines nicht zu übersehen. Alle die Klein- und Mittelstaaten, mit einziger Ausnahme der Schweiz, haben bei ihrem Eintritt in den Völkerbund die vollen Verpflichtungen des Artikels 16 des Völkerbunds Paktes übernommen und damit nicht nur ihre Mitwirkung bei wirtschaftlichen, sondern auch bei militärischen Sanktionen zugesagt, zum mindesten in der Form der Erlaubnis des Durchmarsches fremder Truppen. Für diese Staaten wird es schon eine sehr wesentliche Erleichterung bedeuten, wenn sie sich von dieser Duldung kriegerischer Maßnahmen auf ihrem Gebiet freimachen können. Es geht dies auch deutlich hervor aus den Darlegungen, die der holländische Außenminister Jonkheer de Graeff am 17. März 1937 in der Kammer gemacht hat und in denen er den Wunsch nach Befreiung seines Landes von dieser Verpflichtung hervorhob. Für alle diese kleineren Länder wäre mit dem Wegfall der militärischen Sanktionen schon sehr viel gewonnen. Ganz anders für die Schweiz, die solchen Pflichten durch die Londoner Deklaration von Anfang an enthoben ist. Für sie handelt es sich darum, sich von der Teilnahme an wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen zu befreien. Im Kampf um dieses Ziel wird sie aber nicht auf die Gesamtaktion der Andern abstellen können, die sich ja vorläufig mit einer viel weniger weitreichenden Forderung begnügen — und die sich übrigens diese Genügsamkeit sowohl im Hinblick auf ihre völkische Zusammensetzung als auch wegen ihrer geographischen Lage weit eher gestatten können als die Schweiz. Es geht also für uns nicht an, daß wir uns auf die Vorstöße der Andern verlassen und von ihnen die volle Wiederherstellung unserer Neutralität erhoffen; mit dem beliebten Grundsatz „Hannemann, geh' du voran“ ist hier für einmal nichts auszurichten. Daß sich durch selbständiges und mutiges Handeln tatsächlich ein Erfolg erzielen läßt, dafür hat uns erst kürzlich Belgien ein eindrucksvolles Beispiel gegeben.

4. Es bleibt somit nichts anderes übrig, als daß wir selber den Stier bei den Hörnern packen und uns in selbständigem Vorgehen von allen Sanktionspflichten lossagen. Ob dieses schließlich in Form einer einfachen Erklärung in Genf oder durch Anbahnung einer Revision der Londoner Deklaration geschehen muß, darüber sollten der Bundesrat und die Bundesversammlung, denen durch die Verfassung die Führung unserer Außenpolitik und die Wahrung unserer Neutralität überbunden ist, entscheiden. Wir sagen ausdrücklich „sollten“. Denn was den Bundesrat

anbelangt, so hat er sich durch seinen berufenen Vertreter bereits auf das Festhalten an der Londoner Deklaration und auf den Entschluß von Fall zu Fall festgelegt; unsere Volksvertreter hingegen müssen leider ihre Arbeitskraft erschöpfen in aufreibenden Kämpfen um Tagesfragen der Lohn- und Wirtschaftspolitik, so daß Niemand mehr die Schwungkraft aufzubringen scheint, um endlich die wichtigste Frage unserer Außenpolitik grundsätzlich zu ordnen, die Neutralitätsfrage, die eines Tages für unser staatliches Dasein von entscheidender Bedeutung werden kann. So bleibt allein der Ausweg, daß das Volk selber den Entscheid in dieser wichtigen Frage in seine Hände nimmt.

Wir fassen zusammen:

1. In seiner Zusatzbotschaft vom 17. Februar 1920 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund erklärte der Bundesrat: Wenn Ungewißheit oder Zweifel über unsere Neutralität im Völkerbund entstehen sollten, „so würde sich unser Volk mit Recht beunruhigen und in seiner überwältigenden Mehrheit, ohne Unterschied der Landesteile und Sprachen, sich weigern, die überlieferte Neutralität gegen eine neue, unbeständige, unsichere oder mangelhafte „Neutralität“ zu vertauschen“ (Bundesblatt 1920, I, Seite 339). Diese Unsicherheit und diese Zweifel sind nun leider zur Wirklichkeit geworden. Zeuge Herr Bundespräsident Motta selber, der öffentlich zugegeben hat, daß die seinerzeit getroffene „Unterscheidung zwischen der militärischen Neutralität und der wirtschaftlichen Neutralität zwar theoretisch vorgenommen werden kann, daß sie indessen dem Anprall der Wirklichkeiten nur schwer standhält.“

2. Das Schweizervolk ist in den Völkerbund eingetreten und hat dadurch seine bisherige uneingeschränkte Neutralität zugunsten der differenziellen Neutralität aufgegeben „im Vertrauen darauf, daß der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere.“ Diese Erwartung der Universalität hat sich bisher nicht erfüllt, und es besteht auch nicht die geringste Hoffnung, daß sie sich in absehbarer Zeit verwirklichen wird; vielmehr zeigt es sich, daß die im Völkerbund vorherrschenden Bestrebungen bewußt auf eine allianzmäßige Abschließung hindrängen.

3. Die Schweiz kann ihre Hoffnung nicht auf eine, übrigens sehr unwahrscheinliche, Revision des Paktes oder auf das Vorgehen anderer Staaten setzen. Unsere rechtliche und tatsächliche Lage ist von derjenigen aller andern Länder völlig verschieden, so daß wir auch selbständig unsere Interessen wahren müssen.

4. Da die verfassungsmäßig berufenen Hüter unserer Unabhängigkeit und Neutralität, Bundesrat und Bundesversammlung — trotzdem sie einsehen, daß die Politik des Jahres 1920 völligen Schiffbruch erlitten hat — sich nicht zu einem entscheidenden Schritt entschließen, muß das Volk selbst es tun. Es bleibt nur der Weg der Volksinitiative.