

# Ein Jahr Neutralitätspolitik

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

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 12

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-158368>

## **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 Jahr Neutralitätspolitik

Von Andreas v. Sprecher

Was sich im Laufe der letztvergangenen zwölf Monate auf dem eng umzäunten Felde unserer bescheidenen Außenpolitik abgespielt hat, ist für den sichern Fortbestand unseres Vaterlandes vielleicht bedeutsamer als Duzende von internationalen Konferenzen und Aktionen, die mitsamt ihren Eintagsresultaten die Blicke des zeitungslesenden Publikums im Bann gehalten haben. Gerade vor dem erschütternden Hintergrund der großen Ereignisse in der Weltpolitik, die wir in der jüngsten Vergangenheit miterlebten und deren Zeugen wir heute sind, gelangen wir erst zu einer richtigen Bewertung des neuerstandenen Neutralitätswillens, der in unserm Volk zum Durchbruch gelangt ist.

Das neutralitätspolitische Geschehen des Jahres, auf das wir zurückblicken, ist von zwei bedeutsamen Daten eingerahmt, dem 24. Februar 1937 und dem 1. März 1938. An den beiden genannten Tagen, also im Abstand von zwölf Monaten, ist die nationalrätliche Kommission für außenpolitische Angelegenheiten zur Beratung des bundesrätlichen Berichts über die Völkerbundsversammlung zusammengetreten, und beidemale hat sie einstimmig die Neutralitätspolitik des Bundesrates gutgeheißen. Der einzige Unterschied besteht darin, daß es am 24. Februar 1937 die sogenannte differenzielle Neutralität war, die sie bekräftigte, während sie am 1. März 1938 ihr Glaubensbekenntnis auf die uneingeschränkte Neutralität ablegte. Wenn man bedenkt, daß die Unabhängigkeit der Schweiz, außenpolitisch betrachtet, auf dem Eckstein der Neutralität ruht, so wird man jedem noch so geringfügigen Wandel dieses Neutralitätsgrundsatzes eine gewisse Bedeutung beimessen; grundlegende Wichtigkeit wird man aber einem Wechsel zuschreiben müssen, der den gesamten Inhalt dieses Grundsatzes erfaßt.

Wie war denn das Bekenntnis am 24. Februar 1937? Kurz gefaßt, gemäß dem Wortlaut des Pressecommuniqués:

„Bundespräsident Motta betonte neuerdings die Notwendigkeit für die Schweiz, sich an die Grundsätze zu halten, die für die Haltung der Schweiz anlässlich des italienisch-abessinischen Konfliktes begleitend gewesen waren. Die Neu-

tralität, so führte der Redner weiter aus, bleibe der oberste Grundsatz der schweizerischen Außenpolitik, und die Londoner Erklärung kann nicht anders als in der Weise ausgelegt werden, wie sie die Schweiz anlässlich der Anwendung der Sanktionen gegenüber Italien ausgelegt hatte. . . Eine Änderung der Londoner Erklärung erscheint nicht notwendig, selbst wenn eine solche möglich wäre.“

Das ist die differenzielle Neutralität in Reinkultur, das heißt sofern für einen Mischling das Wort Reinkultur zulässig ist; die differenzielle Neutralität, bei der man sich einen Papierschilde mit der Aufschrift „Neutralität“ vor den Leib hält, um sich dahinter mittels der einseitigen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen an den internationalen Handel zu beteiligen.

Wohl zogen wir ja in den Jahren 1935/36 die Schrauben gegenüber Italien nicht ganz so fest an, wie es der Sanktionenrat angeordnet hatte; aber wie waren unsere außenpolitischen Wortführer, wie beispielsweise Herr Deri, beflissen, doch ja jedermann klar zu machen, daß wir vom Standpunkt unserer Neutralität gar nichts gegen die völlige Durchführung aller Sperrmaßnahmen einzuwenden hatten, sondern daß lediglich gewisse Rücksichten auf unsere Wirtschaft uns nicht erlaubten, es den andern Sanktionsländern völlig gleichzutun. Und noch klingt Herrn Mottas Wort vom 28. Januar 1936 in den Ohren: „Selbst die vollständige Sperre des Warenverkehrs nach Italien hätte der Neutralitätsidee nicht widersprochen.“

Von diesem Gesichtspunkt aus versteht man auch die ausdrückliche Befräftigung der Londoner Erklärung in der obigen Kundgebung, der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, in der sich unser Land zur vollen Mitwirkung an den wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen des Völkerbundes verpflichtet hatte. Daß man zu dieser Befräftigung kam, kann nicht verwundern; sie ergibt sich von selbst aus der damaligen Einstellung des Chefs unseres Politischen Departements, wie sie z. B. aus seiner nachstehenden Äußerung hervorgeht: „Dann kam die Londoner Erklärung, und sie befriedigte uns. Man muß sie so verstehen, wie es sich gehört. Nach meiner Meinung ist sie besser als die frühere Neutralität ohne die Londoner Erklärung. Das, meine Herren, ist der Standpunkt, den ich vertrete.“ (Bundesrat Motta im Nationalrat, 28. Januar 1936.)

Manchem mochte es schwül werden, wenn er diese und ähnliche Äußerungen aus dem Munde unseres Außenministers und unserer Völkerbundspolitiker anhörte; aber aufgestanden und dagegen protestiert hat keiner. In der nationalrätlichen Kommission scheint sogar eine herzerfrischende Eintracht geherrscht zu haben; denn am Schlusse der Meldung vom 24. Februar 1937 heißt es: „Alle Redner billigten die klare und unzweideutige Haltung des Bundesrates in der Frage der Neutralität.“ (Ob die Worte „klar und unzweideutig“ schon im ursprünglichen Text standen, oder ob sie

vielleicht durch einen Übermittlungsfehler hineingeraten sind, kann ich nicht beurteilen.)

So war die Lage am 24. Februar 1937. Ein Jahr später. Es ist der 2. März 1938, und wir vernehmen den, wiederum einstimmigen, Beschluß derselben nationalrätlichen Kommission, der in seinen wichtigsten Punkten folgendermaßen lautet:

1. Die Kommission bringt neuerdings ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß es für die Schweiz unerläßlich ist, zu ihrer uneingeschränkten und überlieferten Neutralität zurückzukehren.
2. Die Kommission nimmt davon Kenntnis, daß der Bundesrat entschlossen ist, alle für die Anerkennung der uneingeschränkten Neutralität erforderlichen Schritte zu unternehmen.

Dies ist nun endlich klarer Bescheid: Rückkehr zur uneingeschränkten Neutralität, zum überlieferten und bewährten Grundsatz unserer Außenpolitik. Einzig das Wort „neuerdings“ im ersten Absatz, das den Beschluß als die Wiederholung einer schon früher verkündeten Auffassung kennzeichnen soll, hätte man sich sparen können; denn die letzte Überzeugung, mit der die Kommission vorher ans Licht der Welt getreten war, diejenige vom 24. Februar 1937, war ein Bekenntnis zur differenziellen Neutralität gewesen und stand somit im völligen Widerspruch zur heute bekräftigten Auffassung. Doch ist dieser kleine Gedächtnisfehler schließlich Nebensache. Das Wichtige und Erfreuliche ist, daß unsere Außenpolitik, die lange genug im Kielwasser von Genf mitgeschwommen ist, endlich und noch rechtzeitig wieder festen und tragfähigen Boden unter die Füße bekommt.

Im Laufe eines einzigen Jahres hat sich der große Umschwung vollzogen. Das ist für schweizerische Verhältnisse, wo die Entscheide langsam zu reifen pflegen, eine kurze Zeitspanne. Wie ist es so gekommen?

Den besten Aufschluß darüber könnte uns wohl Herr Bundesrat Motta geben, der selber zuerst in seinem Innern diese Wandlung vollzogen und ihr alsdann auch nach außen zum Durchbruch verholfen hat. Uns bleibt nichts anderes übrig, als uns an einige Marksteine des äußerlichen Geschehens zu halten.

Der 1. August 1937 bezeichnet den ersten derartigen Markstein. In einer Ansprache an die Auslandsschweizer wies Herr Motta darauf hin, daß die Schweiz künftig auch dem Völkerbund gegenüber den Grundsatz ihrer Neutralität betonen müsse; da die Unterscheidung zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität auf Schwierigkeiten stoße, müsse die Schweiz jeweilen allein und selbständig entscheiden, ob und wie weit sie an kollektiven Zwangsmaßnahmen teilnehmen könne. Herr Motta hat später, in seiner Rede vom 22. Dezember 1937, einer gewissen Bewunderung Ausdruck gegeben, daß seine Worte vom 1. August keinen größeren Widerhall gefunden hätten. Es ist aber

nichts Merkwürdiges dabei; denn es war im Grunde ein untauglicher Versuch, mit untauglichen Mitteln unternommen. Schon die Zuhörerschaft, an die sich diese neueste Kundgebung des Bundesrates wandte. Wenn man jahrelang vor den offiziellen Bänken in Bern und Genf die Grundsätze des Völkerbündspaktes und der differenziellen Neutralität vertreten hat, läßt sich das Rad kaum zurückdrehen durch einige Sätze in einer patriotischen Ansprache, die sich nicht einmal an die stimmfähige Aktivbürgerschaft des eigenen Landes, sondern an die im Ausland zerstreuten Landeskinder richtet. Und auch der Inhalt. Er bleibt kleben an der Vorstellung, daß sich Neutralität und Zwangsmaßnahmen zwar mit einiger Vorsicht, aber dennoch irgendwie vereinbaren lassen. Daß die Schweiz sich selber von Fall zu Fall über ihr Mittun entschließen will, ist ein leerer Schall; denn diese Neutralität von Fall zu Fall ist ja das gerade Gegenteil von der bewährten immerwährenden Neutralität, dessen besonderer Wert darin bestand, daß jedermann von vornherein wußte, daß die Schweiz sich auf keinen Fall in internationale Streitigkeiten einmischen werde. Auch scheint Herr Motta übersehen zu haben, daß seine Vorbehalte vom 1. August nur eine neue Gefahrenquelle schafften. Denn sobald wir den Grundsatz verkündeten, daß unsere Teilnahme an Sanktionen nicht auf einer Paktverpflichtung, sondern auf unserer freiwilligen Entscheidung beruht, so werden jegliche Sanktionen, denen wir uns anschließen, zu einer betont feindseligen Handlung der Schweiz gegen den betroffenen Staat; denn, so wird uns dieser erklären, wir wären ja nach unserer eigenen Auffassung gar nicht zum Mitmachen verpflichtet, und alles Unfreundliche, was wir ihm zufügen, beruhe somit allein auf unserem höchst eigenen Übelwollen.

Die neue Differenzierung der differenziellen Neutralität, die Herr Motta am 1. August einzuführen versuchte, mündete somit in eine Sackgasse; kein Wunder, daß keine große Begeisterungswelle von ihr ausging.

Was aber im Lande weitherum immer tiefer drang und weiter griff, das war die Überzeugung, daß nun die Zeit der kleinen Behelfsmittel und der Auslegungskünste vorbei sei. Jedem Unbefangenen mußte es ja klar sein, daß es mit dem durch den Völkerbund gewährleisteten Weltfrieden eine recht schwach bestellte Sache sei und daß wir einen schlechten Handel gemacht hatten, als wir im Vertrauen auf die Genfer Liga unsere altbewährte Neutralität preisgaben. Da stand als warnendes Beispiel der unglückliche Regus von Abyssinien; wie der Mann in der Bibel von Ägypten spricht, so konnte er aus eigener Erfahrung vom Völkerbund sagen: „Siehe, verlässest du dich auf diesen zerstoßenen Rohrstab, so sich jemand darauf lehnet, wird er ihm in die Hand gehen und sie durchbohren.“

Alle Zeichen der Zeit gingen dahin, daß es für unser Land nur eines gab: schleunigster Rückzug aus der ebenso wirkungslosen wie gefährvollen Sanktionsmaschinerie in Genf und Rückkehr zur vollen Neutralität. Daß die Führung unserer Außenpolitik für einen derartigen Ent-

Schluß noch nicht mürbe war, das war ohne weiteres ersichtlich. Aus den Besprechungen, die einige Befürworter dieser außenpolitischen Neuorientierung wiederholt mit Vertretern aus den parlamentarischen Reihen aufnahmen, ergab es sich, daß auch von dieser Seite ein Umwerfen des Steuers nicht zu erwarten war. So traten denn am 30. Oktober 1937 auf Einladung einiger Initianten (es waren die Herren Dr. H. Frick, Zürich, Dr. H. Ammann, Aarau, L. J. Lambelet, Les Verrières, Dr. R. Uebi, Zürich, und der Schreibende) in Bern eine Anzahl von Bürgern aus allen Landesgegenden zusammen, um die nach ihrer Auffassung brennend gewordene Frage wenn möglich einer Lösung näherzubringen. Der Beschluß, das Volk selber zu einer Rundgebung für die Rückkehr zur totalen Neutralität aufzurufen, zu dem diese Versammlung gelangte, war nicht so leicht hin vom Zaun gerissen, wie die gegnerische Presse nachher voller Empörung ausrief. Nachdem feststand, daß weder Bundesrat noch Bundesversammlung gewillt waren, die notwendige Lösung zu suchen, blieb nur noch die letzte Instanz, das Volk, dem diese seine ureigenste Sache zum Entscheid unterbreitet werden konnte.

Folgender Wortlaut wurde für die geplante Verfassungsinitiative in Aussicht genommen:

In ihren Beziehungen zu den auswärtigen Staaten hält sich die Schweizerische Eidgenossenschaft an den Grundsatz der uneingeschränkten Neutralität.

Sie beteiligt sich nicht an internationalen Zwangsmaßnahmen militärischer oder wirtschaftlicher Art.

Man sieht — und dies ist gegenüber allen Unterschiebungen, mit denen man später die Initiative abzutun suchte, festzuhalten — daß es sich nicht um die Forderung auf Austritt aus dem Völkerbund handelte, sondern daß die Fragestellung zugespitzt war auf die Wahl: differenzielle Neutralität oder uneingeschränkte Neutralität? Nach der Ansicht der Initianten bestand alle Aussicht dafür, daß der Völkerbund im Hinblick auf die einzigartige Lage unseres Landes ein Begehren des Schweizervolkes auf Entlassung aus allen Sanktionspflichten gar nicht werde verweigern können, und daß somit eine solche Forderung durchaus nicht notwendigerweise auf einen Austritt aus dem Völkerbund hinauslaufen müsse.

Da für die Probleme der Außenpolitik bekanntermaßen im Volk nicht so leicht ein Widerhall zu finden ist, beschloß der von der Initiativ-Versammlung eingesetzte Ausschuß noch gleichen Tages, vorläufig durch die Erörterung des Neutralitätsproblems in der Öffentlichkeit den Boden zu lockern und erst in einem späteren Zeitpunkt mit der Unterschriftensammlung zu beginnen. Schlagartig setzte denn auch die Diskussion in der Presse ein — und damit war schon etwas wesentliches erreicht: die Frage der Schweizerischen Neutralität wurde in den Mittelpunkt

des politischen Blickfeldes gerückt. Wie sich die Lager teilten und welche Wege die Diskussion ging, das darzulegen, ist hier nicht der Ort. Erfreulich war im allgemeinen das Verständnis, mit dem die mittleren und kleineren Zeitungen auf dem Lande (es seien beispielsweise Blätter wie die Emmenthaler Nachrichten, das Bündner Tagblatt, die Neue Glarner Zeitung genannt) sich für die Initiative einsetzten, während die städtischen Organe, von einzelnen rühmlichen Ausnahmen wie der Neuen Basler Zeitung, dem Winterthurer Tagblatt und dem Schaffhauser Intelligenzblatt abgesehen, im allgemeinen der offiziellen Parole folgten. Einen wertvollen Zuzug erhielt die Bewegung alsbald seitens der von S. Haas geleiteten Mittelpresse, die in ihrem Pressedienst entschieden die Sache der uneingeschränkten Neutralität verfocht. Auf einzelnen Redaktionen scheint es dagegen bedauerlicherweise zu hysterischen Ausbrüchen gekommen zu sein; rückblickend ist es heute für die Initianten beinahe vergnüglich, sich an die tobenden Schmähworte, wie „Berrückte“, „Würdelosigkeit“, „Mangel an Ehrgefühl“, zu erinnern, die ihnen noch vor drei Monaten an den Kopf flogen.

Etwas näher eingehen müssen wir vielleicht auf die Abwehrfront, die die Neue Zürcher Zeitung in diesem Meinungskampf bezog; nicht daß wir wähten, dieses Blatt sei speziell im Besitz des Steines der Weisen, sondern deswegen, weil seine Stellungnahme in diesem Falle ziemlich genau die offizielle Auffassung des Politischen Departements wiedergeben dürfte.

Ganz richtig wird in den „notwendigen Bemerkungen“, die das genannte Blatt am 15. November 1937 der Initiative widmete, erkannt: „die Neutralitätsinitiative enthält praktisch einen Auftrag an den Bundesrat, in Genf eine Revision der Londoner Deklaration zu verlangen, die darin bestünde, daß der Völkerbund uns jeder Verpflichtung zur Teilnahme an irgendwelchen Sanktionsmaßnahmen grundsätzlich und für immer enthöbe.“ Doch scheinen dem Blatt die Aussichten für eine solche Aktion nicht günstig zu sein; man sei nicht berechtigt zur Annahme, „daß der Völkerbund bereit sein würde, der kleinen Schweiz allein mit der Enthebung von allen Verpflichtungen einen neuen Sonderstatus einzuräumen, der im Prinzip die Negation der Völkerbunds-idee enthielte. Wir könnten auch für ein solches Verlangen kaum auf die Unterstützung anderer neutraler Staaten hoffen...“ Selbst wenn man diese Ansichten für richtig hielt, so war es doch wohl voreilig, das Verlangen nach Wiederherstellung der vollen Neutralität auf diese Weise als etwas Aussichtsloses hinzustellen, auf die Gefahr hin, es dadurch von vornherein jeder Durchschlagskraft zu berauben. Die unbestreitbare Tatsache, daß sich der Völkerbund durch die Initiativaktion „nicht wohlthuend berührt finden“ würde, brauchte weniger Kopfschmerzen zu verursachen; denn schließlich gehen auch die amtlichen schweizerischen Vertreter nicht nach Genf, um die dortigen Staatsmänner und Sekretäre wohlthuend zu berühren, sondern um das zu sagen und zu

tun, was unserem Lande ziemt und frommt. Woher das Mißverständnis stammt, „es liege eine gewisse Selbsttäuschung der Initianten in der Vorstellung, mit der formellen Wiederherstellung der absoluten Neutralität auch eine absolute Sicherheit des Landes zu erreichen“, ist mir nicht bewußt. Ich glaube auch, daß der Bundesrat, wenn er heute bestrebt ist, die uneingeschränkte Neutralität zurückzuerlangen, nicht so töricht ist, anzunehmen, er könne damit jede Gefahr für unsere Unabhängigkeit beseitigen. Es kann sich ja nur darum handeln, auf unserer Seite den Willen zur Unparteilichkeit und Unabhängigkeit möglichst eindeutig und kräftig zum Ausdruck zu bringen und dadurch gewissen Neigungen im Ausland von vornherein vorzubeugen. Das tun wir auf dem Gebiet der Landesverteidigung, und das gleiche Ziel muß sich auch unsere Außenpolitik setzen.

Einer rasch und bündig ausgesprochenen Ablehnung aller Teilnahme am Genfer Sanktionsapparat, wie es das Ziel der Neutralitäts-Initiative war, zieht die Zürcher Zeitung den Weg der offiziellen Außenpolitik vor: „... der Bundesrat darf sich damit stark machen, wenn er zielbewußt und systematisch auf die Schaffung eines Gewohnheitsrechtes ausgeht, das die Schweiz von den Risiken der Sanktionsverpflichtungen völlig zu befreien sucht.“ Darauf hat schon Heinrich Frick in seiner knappen und klaren Erwiderung (N. Z. Z. vom 19. November 1937) die richtige Antwort erteilt: „Demnach sollen wir also noch ein paar Konflikte ähnlich dem abessinischen Krieg über uns ergehen lassen, in jedem solchen Fall uns nicht an den Sanktionspflichten beteiligen, um auf diese Weise der Welt zu zeigen, daß wir uns überhaupt nicht mehr an Sanktionen beteiligen.“ Wirklich ein recht mühsamer und wenig aussichtsreicher Weg. Wie läßt sich übrigens ein Gewohnheitsrecht durchsetzen, wenn ihm ein eindeutiger Vertragstext, eben derjenige der Londoner Deklaration, entgegensteht? Und wenn wir soeben erst noch pflichtgemäß an den Sanktionen gegen Italien mitgewirkt und durch unsere höchsten Staatsmänner festgestellt hatten, daß diese Mitwirkung sich durchaus mit unserer (differenziellen) Neutralität vertrage? Wenn man ein Gewohnheitsrecht gegen ein geschriebenes Vertragsrecht einführen will, muß man schon etwas mehr auf der Hut sein. Hatte man auch schon vergessen, daß wir noch im Jahre 1935 in aller Harmlosigkeit auf Anordnung des Völkerbundes im Chaco-Krieg während Monaten eine einseitige Waffenlieferungssperre gegenüber einem der kriegführenden Länder (Paraguay) durchgeführt hatten?, eine Maßnahme, die, wie es uns ein Jahr später, im äthiopischen Krieg, in den Sinn kam, mit der Neutralität überhaupt nicht zu vereinbaren ist, nicht einmal mit der differenziellen Neutralität. Eine Außenpolitik, die „zielbewußt und systematisch“ auf die gewohnheitsmäßige Wiederherstellung einer haltbaren Neutralität hinarbeitete, hätte wahrhaftig etwas anders aussehen müssen.

Wir haben uns hier, wie gesagt, nur deshalb so eingehend mit den Ausführungen des Zürcher Blattes beschäftigt, weil sie die Einstellung der maßgebenden amtlichen Kreise zur Neutralitäts-Initiative widerspiegeln.



Das Initiativkomitee konnte dadurch allerdings nur noch mehr in seiner Überzeugung von der Notwendigkeit seiner Aktion bestärkt werden.

Am Grunde des Grabens, der sich zwischen dem offiziellen Lager und demjenigen der Initiative hingog, lag nun allerdings nicht nur eine verschiedene Auffassung über die Bedeutung der Neutralitätsfrage, sondern wohl auch über die Haltbarkeit des ganzen Völkerbundesgefüges. Noch setzte man in Bern auf die Karte der Universalität; in dem im Jahre 1937 vollzogenen Eintritt Ägyptens in den Bund hatte man erst noch voller Überschwang einen neuen Triumph des Universalitätsgedankens gefeiert. Allem Anscheine nach wollte man nichts hören von dem ersten drohenden Donnerrollen, das den großen Erdrutsch am Südhang der Alpen vorkündete. War es denn nicht deutlich genug, daß der italienische Regierungschef bei seinem Besuch in Berlin im Herbst des Jahres 1937 in einem Atemzug und mit gleicher Verachtung von Genf wie von Moskau sprach?

Bei der Begründung der Neutralitätsinitiative hatten wir mit einem raschen Ablauf der kommenden Ereignisse gerechnet: „Von heute auf morgen kann es geschehen, daß der Duce die Genfer Türe hinter sich zuschmettert,“ so schrieben wir am 30. Oktober 1937 (Monatshefte 1937 S. 328), und daraus ergab sich für uns, daß entschlossen gehandelt werden müsse, um rasch und in voller Selbständigkeit eine tragfähigere Neutralitätsslage herzustellen.

Der Austritt Italiens kam; für viele, auch in den sogenannten maßgebenden Kreisen, überraschend; am 11. Dezember 1937 wurde er Ereignis, und wie der Donner auf den Blitz folgte aus Berlin das schneidende „Niemals wieder nach Genf!“ Vielleicht dürfen die Anhänger der Neutralitätsinitiative dadurch, daß sie das Problem der Neutralitätspolitik gewaltsam in die öffentliche Diskussion gedrängt hatten, einen Teil des Verdienstes dafür beanspruchen, daß auf diese dramatische Wendung hin schweizerischerseits sofort das Echo einer bewußten und klaren Volksstimme antwortete: Nun Schluß mit der hinkenden differenziellen Neutralität, zurück zur bewährten uneingeschränkten Neutralität.

Wann und wie rasch sich dieser Umschwung innerhalb der Mauern des Bundeshauses vollzog, wissen wir nicht zu sagen. Noch ertönte es am 12. Dezember aus Bern:

„Es ist anzunehmen, daß morgen im Schoße des Bundesrates ein interner Meinungs-austausch über das große außenpolitische Wochenendereignis gepflogen wird. Doch dürfte heute schon klar sein, daß keinerlei Beschlüsse gefaßt werden. Aus dem Schritt Italiens hat die Schweiz keine Konsequenzen zu ziehen, auch nicht die irgendeiner offiziellen Würdigung vom Standpunkt der Völkerbundspolitik aus.“ (Neue Zürcher Zeitung, Morgenblatt 13. Dezember 1937.)

Das war die letzte Rundgebung einer Politik, die schon der Vergangenheit angehörte. Noch in den Abendblättern des gleichen Tages erschien die erlösende Meldung, die endlich den richtigen Weg wies:

„Über die zu ziehenden Schlußfolgerungen ist sich der Bundesrat schon heute im klaren: die Schweiz muß danach trachten, ihre totale Neutralität zurückzugewinnen, wobei die zu diesem Zwecke zu unternehmenden Schritte noch abzuklären sind.“  
(N. Z. Z. 13. Dezember 1937.)

Dem Bericht der National-Zeitung über dieselbe Bundesrats-sitzung entnehmen wir die folgenden Sätze:

„Die Frage entsteht, ob die gegenwärtige Situation vereinbar ist mit der schweizerischen Neutralität, gegenwärtig diejenige Frage, welche durch Ankündigung eines Initiativbegehrens vor allem auch die politischen und parlamentarischen Kreise beschäftigt. Im Bundesrat ist man sich darüber klar, daß in unserem Verhältnis zum Völkerbund die Neutralitätsstellung der Schweiz einer neuen Überprüfung bedarf. . . Wenn vom Komitee für die Neutralitätsinitiative vor allem die Unteilbarkeit der militärischen und wirtschaftlichen Neutralität (im Gegensatz zur differenzierten Neutralität) hervorgehoben wird, so besteht heute hierüber wohl keine allzu große Meinungsverschiedenheit mehr mit dem Bundeshaus.“

Gestern noch: keine Änderung der Völkerbundspolitik; heute: Rückgewinnung der totalen Neutralität. Damit war der Durchbruch vollzogen.

Durch seinen öffentlich angekündigten Entschluß hatte der Bundesrat die von der Neutralitäts-Initiative aufgestellte Forderung in ihrem vollen Umfang übernommen. Der Auftrag an den Bundesrat, „in Genf eine Revision der Londoner Erklärung zu verlangen, die darin bestünde, daß der Völkerbund uns jeder Verpflichtung zur Teilnahme an irgendwelchen Sanktionsmaßnahmen grundsätzlich und für immer enthöbe“, diesen Auftrag, den die Neue Zürcher Zeitung nicht zu Unrecht als den Inhalt der Neutralitäts-Initiative bezeichnet hatte, gab sich der Bundesrat nun selber. Damit war dem Standpunkt des Initiativkomitees vorbehaltlose Genugtuung geschehen und es war denn auch selbstverständlich, daß dieses, um der Aktion des Bundesrates völlig freie Bahn zu schaffen, vorderhand davon Abstand nahm, das gleiche Ziel gleichzeitig auch noch auf dem Wege eines Volksbegehrens zu betreiben. Dies entsprach durchaus den Absichten des Komitees, wie denn auch Heinrich Frick in seinem bereits genannten Artikel seinerzeit deutlich erklärt hatte, das Komitee würde es vorziehen, „wenn der Bundesrat oder die Bundesversammlung von sich aus den Weg zur Wiederherstellung der uneingeschränkten Neutralität gehen würden“. Es war daher nicht ganz richtig ausgedrückt, wenn Herr Bundespräsident Motta in seiner Rede vom 22. Dezember 1937 erklärte, das Initiativ-

komitee habe, indem es nun die Unterschriftensammlung zurückstellte, „seinen Sinn geändert“; auf Seiten des Komitees hat keine Sinnesänderung stattgefunden.

Die soeben erwähnte großangelegte Rede des Bundespräsidenten, in der dieser, als Antwort auf eine Interpellation des Nationalrates Gut, die neuen Richtlinien der schweizerischen Neutralitätspolitik umriß, ist noch zu gut in jedermanns Erinnerung, als daß wir hier näher auf sie eingehen müßten.

„Die Ansicht des Bundesrates geht dahin, daß die Eidgenossenschaft inskünftig ohne Zaudern darauf bedacht sein muß, zum Ausdruck zu bringen, daß sie sich nicht auf eine differenzielle Neutralität beschränken kann, sondern daß diese Neutralität umfassend sein muß, gemäß der jahrhundertealten Überlieferung, der geographischen Lage und der Geschichte unseres Landes.“

Außerlich etwas gewunden, inhaltlich aber klar, das ist die im Mittelpunkt dieser Rede stehende Erklärung. Fortan gibt es keinen Zweifel mehr, weder im Inland noch im Ausland, daß die Schweiz von diesem Standpunkt keinen Fußbreit abweichen wird. Dies wird endgültig bekräftigt durch die Entschliebung der außenpolitischen Kommission des Nationalrates, die wir eingangs angeführt haben.

Wohl ist noch eine formelle Bereinigung vonnöten; die Londoner Erklärung, durch die unsere Sanktionspflichten im Völkerbund vertraglich festgelegt sind, muß aufgehoben oder revidiert werden, und dazu bedarf es der diplomatischen Gespräche mit dem Vertragspartner, dem Völkerbund. Doch kommt es nicht in Frage, daß die Schweiz sich dabei auch nur ein Jota von ihrer uneingeschränkten Neutralität abmarkten läßt. Wir leben heute nicht mehr in den Illusionen von 1920, sondern in den Realitäten von 1938, und diese lehren uns, daß die totale Neutralität eine Lebensnotwendigkeit für uns ist und daß jedes Stückchen davon, das wir auf dem Altar der Genfer Liga zum Opfer brächten, unnütz vertan wäre. Kann man es deutlicher, ehrlicher sagen, als es der englische Ministerpräsident Chamberlain am 22. Februar vor dem Unterhaus getan hat: „Wenn ich, wie ich annehmen darf, berechtigt bin, zu erklären, daß der Völkerbund in seiner heutigen Form die kollektive Sicherheit nicht gewährleisten kann, dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben, und noch weniger dürfen wir die kleinen Nationen irreführen, indem wir sie glauben machen, daß der Völkerbund sie vor Angriffen schützen, während wir genau wissen, daß sie von Genf keine Hilfe erwarten können.“ Dann kam der 12. März in Osterreich, auf den der Garant in Genf nicht einmal mehr mit einem schwachen Zucken antwortete.

Damit sind die zwei wichtigsten Voraussetzungen, auf die wir uns beim Eintritt in der Völkerbund und bei der Preisgabe unserer bewährten Neu-

tralität verließen, endgültig zusammengebrochen: der Glaube an die kommende Universalität der Liga und das Vertrauen auf den Beistand, der den Völkerbundsmitgliedern im Pakt versprochen ist. Da auf diese Weise die ganze Grundlage unseres Verhältnisses zum Völkerbund in Stücke geschlagen ist, kann unser Verlangen auf Entlassung aus allen unter den falschen Voraussetzungen eingegangenen Verpflichtungen nicht einmal mehr auf ernstliche Einwände formalrechtlicher Art stoßen. Eine Hinauszögerung wäre unter diesen Umständen völlig unverständlich.

Bei dieser Sachlage kommt es aber auch nicht in Frage, daß der Völkerbund seine Einwilligung zu einer Abänderung des Londoner Statuts an irgendwelche Bedingungen knüpfen könnte oder daß wir sonst durch gewisse Zugeständnisse den guten Willen irgend eines Völkerbundsmitglieds erkaufen müßten. Man weiß ja, daß in einigen Pariser Blättern ernstlich gefordert wurde, die Schweiz müsse dem Völkerbund in der Stadt Genf eine erweiterte Exterritorialität — etwa ähnlich dem Verhältnis der Vatikanstadt zu Rom — zugestehen. Der Bundesrat kann bestimmt nicht darüber im Zweifel sein, daß, wenn irgendwelche Zumutungen dieser oder ähnlicher Art austauschen sollten, nur noch der einfachste Weg zur Wiedergewinnung der totalen Neutralität offen steht und sofort betreten werden muß: der Austritt der Schweiz aus der Genfer Liga.

Welches Vorgehen der Bundesrat für seine Verhandlungen mit dem Völkerbund einschlagen wird, das ist eine Frage der Taktik, zu der wir uns nicht zu äußern haben. Eines steht allerdings fest: Rasches Handeln ist das Gebot der Stunde. Wir können auch nicht annehmen, daß der Bundesrat sich auf irgendwelche Bertröstungen oder Verschiebungen einlassen wird, falls die Organe des Völkerbundes, angesichts der bei der Liga erkennbaren Lähmungserscheinungen, nicht fähig wären, zu einer raschen Regelung Hand zu bieten. Das Schweizer Volk antichambriert nicht in Genf. Die immerwährende Neutralität, die wir wiederherstellen wollen, ist im Grunde nicht das Produkt eines Vertragsverhältnisses, sondern beruht allein auf dem eigenen Willen unseres Volkes. Diesen Willen können wir verkünden, wann und in welcher Form wir es für nötig erachten. Als Empfänger dieser Willenskundgebung kommt ja auch nicht allein die Liga in Genf in Betracht, sondern sämtliche Staaten, mit denen wir in Beziehungen stehen, seien sie nun Mitglieder des Völkerbundes oder nicht. Eine Kundgebung an diese Staaten scheint ja auch deswegen unumgänglich, weil, solange keine amtliche Notifikation erfolgt, die Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr weiterhin als differenziell neutral, als möglicher Teilnehmer an Zwangsmaßnahmen des Völkerbundes gilt; aus Gründen, die sich unserer Kenntnis entziehen, hat ja der Bundesrat es seinerzeit, vor dem Eintritt der

Schweiz in den Völkerbund, sogar für nötig befunden, die große amtliche Botschaft, die die neue differenzielle Neutralität in allen ihren vermeintlichen Vorzügen und ihren Wirkungen schildert, den fremden Regierungen als diplomatisches Schriftstück zuzustellen. All dies — ganz abgesehen von der heutigen Weltlage, die dringend nach einer Beseitigung aller Zweideutigkeiten in unserer außenpolitischen Haltung ruft — dürfte den Bundesrat veranlassen, die von ihm aufgestellte Forderung nicht nur auf dem bereits recht schmalspurig gewordenen Völkerbundsgeleise zu betreiben, sondern seinen Willen und denjenigen des Schweizer Volkes in aller Form und nach allen Seiten kundzutun.

Hier ist der Ort, um auf die Episode vom 31. Januar 1938 zu sprechen zu kommen, die sich im Rat der Achtundzwanzig in Genf abspielt hat. Was dort geschah, war insofern durchaus ermutigend, als der Standpunkt der Schweiz, soweit ihr Neutralitätsstatut in Frage kam, von keiner Seite bestritten wurde. Weniger Liebenswürdigkeit widerfuhr jedoch dem schweizerischen Vertreter, Legationsrat Gorgé, sobald er sich auf das Glatteis der Völkerbundsreform begab. Man hat es ihm verübelt, daß er im Namen der Schweiz, die für sich selber ohnehin von den Sanktionspflichten befreit sein will, überdies noch gute Ratschläge dafür aufgetischt habe, wie durch eine Revision des Artikels 16 des Pactes auch die Obliegenheiten der übrigen Mitgliedstaaten bemessen und ausgestaltet werden sollten. Man hat gefunden, dies sei eine tappige Einmischung in Dinge, die uns nichts angehen, und in der Presse des In- und Auslandes toste die Empörung. Es scheint uns aber doch, es fehlte nicht an guten und stichhaltigen Gründen für die Haltung des Bundesrates und seines Beauftragten. Nicht allein die Rücksicht auf Schweden, das für die Pactreform eintrat und das wir nicht im Stich lassen wollten. Ein viel wichtigerer Gesichtspunkt ist derjenige, der für uns allein gilt: die Schweiz beherbergt den Sitz des Völkerbundes, und es kann ihr nicht gleichgültig sein, was an diesem Sitz, auf ihrem Gebiet, vorgeht. Der Traum der Universalität des Völkerbundes ist verfliegen; die Liga ist eine Verbindung von Mächten, der andere Mächte, sei es gleichgültig, sei es feindselig, gegenüberstehen. Es ist keine beruhigende Kunde, wenn man in Frankreich erklärt, daß die Bande, die im Völkerbunds-pakt zusammengeknüpft sind, den Rückhalt des französischen Bündnis-systems darstellen. Die Schweiz hat daher allen Anlaß, im Interesse ihrer eigenen Sicherheit die Stimme gegen die künftige Durchführung von Sanktionen zu erheben, auch wenn sie an diesen Sanktionen selber nicht einmal teilzunehmen braucht. Wäre es denn nicht eine unerträgliche Belastung unserer Neutralität, wenn von der Schweizerstadt Genf aus ein Kampf entfesselt und geleitet werden sollte? Genf als Hauptquartier einer kriegsführenden Koalition, das würde nichts anderes bedeuten, als daß die Schweiz in den Krieg mithineingezogen wird. Um dieser Gefahr vorzubeugen, ist es ganz selbstverständlich, daß wir uns

allen Bestrebungen anschließen müssen, die auf eine Beseitigung des mit Explosivstoffen geladenen Artikels 16, des Sanktionsartikels, hinzielen; und daher war der Vorstoß des Herrn Gorgé durchaus gerechtfertigt, ja sehr notwendig. Sollte der Weg der Paktreform — was wir zwar nach den Geschehnissen der letzten Wochen kaum mehr annehmen können — endgültig versperrt sein, so müssen wir wenigstens in Form verbindlicher Abmachungen dafür sorgen, daß die Organe des Völkerbundes schleunigst den Genferstaub von ihren Füßen schütteln, sobald die Liga in einen internationalen Konflikt hineingezogen wird. Die Radiostation des Völkerbundes, die auf schweizerischem Gebiet steht, muß gleichzeitig ihre Sendungen einstellen. Eine Regelung dieser Dinge gehört zu einer befriedigenden und haltbaren Vereinigung unserer Neutralität, und wir zweifeln nicht, daß der Bundesrat dieses Ziel mit allem Nachdruck verfolgt.

Von der lärmenden Kritik, die sich an das Auftreten des Herrn Gorgé in Genf angeschlossen, findet man auch einen Nachhall in dem Beschluß der nationalrätlichen Kommission vom 2. März 1938, von dem wir oben die zwei ersten Leitsätze angeführt haben; der dritte Abschnitt, der offenbar direkt an die Adresse unseres Außenministers gerichtet ist, lautet folgendermaßen:

„Die Kommission ist der Meinung, daß in so wichtigen Fragen, wie sie der Grundsatz und das Wesen der Neutralität sind, zukünftig der V o r s t e h e r d e s P o l i t i s c h e n D e p a r t e m e n t s als Sprecher des Bundesrates vor den zuständigen internationalen Organen die Erklärung abgeben sollte, die für die nähere Umschreibung der einzigartigen Lage der Schweiz und ihres Standpunktes nötig sind.“

Damit kann man völlig einverstanden sein. In den letzten zwei Jahrzehnten, wenn immer man in Genf in endlosen Sitzungen Dinge auf, über oder unter der Erde verhandelte, von den Zedern des Libanon bis zum Pfop, der an der Wand wächst — meistens Dinge, die uns sehr wenig angingen — immer waren wir dabei und ließen es uns nicht nehmen, aus dem Munde unserer Wägsten und Besten unsere Meinung dazu abzugeben. So ziemt es sich, und es ist nötig, daß auch heute, wo es sich einmal um die wichtigsten Interessen unseres eigenen Landes handelt, die berufenen Vertreter unserer Außenpolitik, allen voran Herr Motta, persönlich in die Arena steigen. Vorausichtlich liegt dies auch durchaus in den eigenen Absichten unseres Außenministers.

Wenn aber einmal die Frage unserer Neutralität in Genf ins Reine gebracht und unser Sonderstatus verwirklicht ist, dann wird, wie wir hoffen, auch die V e r t r e t u n g u n s e r e s L a n d e s i n G e n f auf einen andern Boden gestellt werden. Wenn wir nur noch in beschränktem Maße an den Unternehmungen des Völkerbundes teilnehmen, gehört es sich auch nicht mehr, daß wir uns in vorderster Reihe in Genf zum Worte melden, um

die Menschheit von diesem oder jenem wertvollen Gesichtspunkt der Schweiz in Kenntnis zu setzen. Das „Hervorragende in der internationalen Politik“, das nach dem Wunsch der bundesrätlichen Botschaft mit unserem Beitritt zum Völkerbund hätte verbunden sein sollen, muß sich auf etwas bescheideneres, unsern materiellen Kräften besser angepaßte Verhältnisse herabschrauben lassen. Und weiterhin im Volke wird man dies sehr lebhaft begrüßen. Es ist für einen Kleinstaat auch besser, wenn er seine Staatsmänner und Meinungsmacher nicht allzu häufig den Ausdünstungen internationaler Konferenzen aussetzt; allzu leicht wird ihr Blick, der zu Hause seine volle Schärfe bewahrt, dort von einer Fata morgana getrübt, in der die Belange des eigenen Landes zusammenschrumpfen und völlig von so mammothartigen Kolossen wie den Völkerbundsinteressen, der kollektiven Sicherheit und dergl. in den Schatten gestellt werden. Hoffen wir, daß auch in dieser Beziehung die Rückkehr zur uneingeschränkten Neutralität ihre Früchte tragen wird; auch dies wäre ein Gesundungsprozeß.

\* \* \*

Während wir dies schreiben, kommt die Nachricht von der Eingliederung Österreichs ins Deutsche Reich. Wien wird sich also nicht einmal mehr in Genf abmelden. Nur noch an unserer Westgrenze stoßen wir an Völkerbundsgebiet. Die Garantie des Völkerbundes hat sich als ein wertloses feines Papier erwiesen, das Trugbild der kollektiven Sicherheit hat sich wie ein Rebel verflüchtigt, und das Europa um uns her sucht sein neues Gleichgewicht. Endlich wird in allen Köpfen die Erkenntnis dämmern, daß wir allein auf uns selber gestellt sind. Nebst Gottes Hilfe nur auf die eigene Kraft vertrauen, das war aber auch von jeher die Stärke der Schweiz. Dies schließt jedoch aus, daß wir nach irgend einer Seite hinneigen oder nach irgendwelchen internationalen Eideshelfern oder Bürgen schieben. Ohne unbedingte Unparteilichkeit gibt es für uns keine unbedingte Unabhängigkeit. Man wird sich im Bundeshaus klar darüber sein, daß es unsere oberste und dringendste Pflicht ist, nun r a s c h e s t e n s die Forderung zu verwirklichen:

Zurück zur bewährten uneingeschränkten Neutralität!

## Aus den völkerrechtlichen Nachkriegspakten.

Von Th. Bertheau.

Wenn nach dem gewaltigen und grandiosen Ringen des einstweilen letzten großen europäischen Krieges die unterlegenen Staaten und Völker die Rache der Sieger in schwerster Weise zu fühlen bekamen, so ist dies natürlich und entspricht dem Wesen des Menschen, gleichviel welcher Religion oder Rasse er angehöre; eine andere Frage ist, ob Haß, Rache und jedwede