

E 2001 (B) 8/5

*Le Chef du Département militaire, C. Decoppet,
au Chef du Département politique, F. Calonder*

L 64/7. Ke/M

Bern, 28. Juli 1919

Der Bundesrat hat am 13. Mai¹ unser Departement eingeladen, Bericht und Antrag zu stellen betr. Behandlung der im Zusammenhang mit dem Völkerbund aufgerollten militärischen Fragen durch die Landesverteidigungskommission.

1. *Non reproduit; dans cette lettre de Calonder figurent, presque littéralement, les questions reproduites ci-dessous dans l'annexe 1 au rapport de la minorité de la Commission de la Défense nationale.*

28 JUILLET 1919

55

Diese hat in mehreren Sitzungen² diese Fragen allgemein und auf Grund eines vom Politischen Departement aufgestellten Fragenschemas diskutiert. Dabei wurde zwar über einige Punkte Einigkeit erzielt; in der Hauptsache aber, und insbesondere darüber, ob vom militärischen Standpunkt aus der Eintritt in den Völkerbund ratsam sei oder nicht, gingen die Meinungen diametral auseinander. Da auf jeder Seite drei Mitglieder standen (wobei diejenige als Mehrheit bezeichnet wird, bei der sich der Präsident befindet), und die Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Gutachtens, die versucht wurde, sich als unmöglich erwies, beschloss die Kommission, dass jede Gruppe ein besonderes Gutachten erstatten sollte. Wir beehren uns, Ihnen diese zwei Gutachten beiliegend vorläufig persönlich zu übermitteln. Von jedem wird noch eine Übersetzung in den nächsten Tagen folgen.

ANNEXE I

E 27, Archiv-Nr. 23379

Geheim

Bern, 18. Juli 1919

BERICHT DER MEHRHEIT DER LANDESVERTEIDIGUNGSKOMMISSION
AN DAS EIDGEN. MILITÄRDEPARTEMENT ZUHANDEN DES BUNDES-
RATES BETREFFEND DIE MILITÄRISCHEN FOLGEN DES EINTRITTS DER
SCHWEIZ IN DEN VÖLKERBUND

I. Einleitung.

In der Sitzung des Bundesrates vom 13. Mai 1919³ hat der Chef des Politischen Departements gewünscht, es möchte der L.V.K.⁴ Gelegenheit gegeben werden, sich baldmöglichst auszusprechen über die Bestimmungen militärischer Natur des «Pariser Projekt» genannten Entwurfes des V.B.V. und über die militärische Lage der Schweiz als Glied des V.B.

Infolge dieser Erklärung hat der Bundesrat folgenden Beschluss gefasst: «Das Militärdepartement wird eingeladen, dem Bundesrat Bericht und Antrag zu stellen betreffend Behandlung der im Zusammenhang mit dem V.B. aufgerollten militärischen Fragen durch die L.V.K.».

Um nähere Bezeichnung der militärischen Fragen, die er im Auge hatte, ersucht, antwortete das Politische Departement, dass es, ohne damit irgendwie die Erörterungen der L.V.K. beschneiden zu wollen, es besonders vom politischen Gesichtspunkt aus für nützlich halte, dass die Kommission auch gewisse Spezialfragen, die im Verlauf des vorliegenden Berichts zur Sprache kommen werden, begutachte.

Die L.V.K. hat der Prüfung des V.B.V. mehrere Sitzungen gewidmet. Allen Anstrengungen, sich nur mit den rein militärischen Fragen zu befassen, zum Trotz, griff die Diskussion immer wieder zurück auf die Grundfrage nach dem Eintritt der Schweiz in den V.B. überhaupt. Es trat sehr bald klar hervor, dass es einerseits sehr schwierig, ja unmöglich ist, verwandte Fragen zu scheiden, und dass andererseits die militärischen Fragen mit solchen wirtschaftlichen und allgemein-politischen Charakters eng verknüpft sind. Infolgedessen hat sich schliesslich die Kommission veranlasst gesehen, die Frage in ihrer Gesamtheit zu behandeln.

2. *Pour les procès-verbaux*, cf. E 27, Archiv-Nr. 4068.

3. Cf. E 1004 1/271, n° 1722.

4. Abréviations: L.V.K. = Landesverteidigungskommission; V.B. = Völkerbund; V.B.V. = Völkerbundsvertrag; Fr. V. = Friedensvertrag von Versailles.

Sie hätte es vorgezogen, einen einzigen Bericht zu erstatten und diesen auf die rein militärischen Fragen zu beschränken.

Für einige dieser Fragen ist denn auch Einstimmigkeit erzielt worden. In der Grundfrage nach der Opportunität des Eintrittes der Schweiz in den V.B. hat sich dagegen die Kommission mit drei Stimmen zustimmend (die Stimme des Präsidenten macht diese Ansicht zu der der Mehrheit) und mit drei Stimmen ablehnend geäußert.

Die Kommission glaubte jedoch nichtsdestoweniger Rechenschaft ablegen zu sollen, und zwar über ihre gesamten Erörterungen. In Würdigung der Schwierigkeit, die beiderseitigen Argumente in einem einzigen Bericht gebührend zur Geltung kommen zu lassen, erachtet sie es im Interesse der Klarheit als das Geeignete, dass jede Meinungsgruppe ihren besondern Bericht erstatte, obgleich, wie schon gesagt, in mehreren militärischen Fragen Einigkeit besteht.

II. Ausgangspunkt der Erörterung.

Die Fragen, die das Politische Departement an die L.V.K. richtet, setzen voraus, dass die Schweiz dem V.B. beitrifft und zugleich die Bestimmungen von Art. 435 des Fr.V. mit Deutschland auf sie Anwendung finden.

Daraus geht hervor, dass die Arbeit der L.V.K. vom Gesichtspunkt ausgeht, dass einerseits die Schweiz an den V.B.V. gebunden sein wird, dass aber andererseits die dabei übernommenen Verpflichtungen durch die ausdrückliche Anerkennung des Grundsatzes ihrer Neutralität eine Beschränkung erfahren werden.

Diese Beschränkung ist nun nicht ganz klar, weil der Grundsatz der Neutralität selbst nicht genau bestimmt, sondern in steter Entwicklung begriffen ist. Es steht übrigens ausser Zweifel, dass sich die Schweiz gewissen wesentlichen Verpflichtungen, die der V.B.V. vorsieht, nicht entziehen kann, auch wenn sie mit ihrer anerkannten Neutralität im Widerspruch stehen.

In der Absicht, diese Beschränkung besser zu bestimmen, wünscht das Politische Departement über die dem V.B.V. entspringenden militärischen Verpflichtungen und über die Möglichkeit, sie in militärischer Hinsicht mit dem Grundsatz der Neutralität in Einklang zu bringen, genau orientiert zu sein.

Es kommt also darauf an, in erster Linie diese Fragen vom speziellen Gesichtspunkt aus, den das Politische Departement für seine Gesamtuntersuchung festgesetzt hat, zu betrachten, dann in zweiter Linie daraus eventuell allgemeine Schlüsse zu folgern.

Die vorliegende Erörterung darf natürlich nicht auf dem Standpunkt der Verhältnisse, in denen die Schweiz und Europa sich 1914 befanden, beruhen, sondern sie muss sich gründen auf die Lage der Schweiz im Jahre 1919, wenn diese sich die Frage vorlegt, ob sie in den im umgestalteten Europa geschaffenen V.B. eintreten soll oder nicht.

III. Fälle, in denen der allgemeine Grundsatz der Neutralität Anwendung findet.

Das Politische Departement macht eine erste grundsätzliche Unterscheidung zwischen *den* Kriegen, bei welchen der Grundsatz der Neutralität wie bisher angewendet und respektiert bleibt, und *den* Kriegen, die einer neuen Regelung unterzogen werden.

Hierzu ist folgendes zu bemerken:

Wenn der V.B. im Vertrag ausdrücklich erklärt, «gewisse Verpflichtungen einzugehen, nicht zum Kriege zu schreiten», so anerkennt er hinwiederum ausdrücklich auch die Möglichkeit zukünftiger Kriege; der V.B.V. sieht deren zwei Arten vor:

1. Kriege, welche den V.B. nicht berühren:

a) Kriege zwischen Bundstaaten oder zwischen Bundstaaten und einem dritten Staat, der sich den Bestimmungen des V.B.V. unterzogen hat, für den Fall, dass es dem Bund nicht gelänge, einen zwischen den Betreffenden entstandenen Konflikt beizulegen (Art. 15, Alinea 7, und Art. 17, Alinea 3, des V.B.V.).

b) Kriege zwischen dritten, Nicht-Bundstaaten, bei denen der Rat sein Desinteressement beschliesst und keinerlei Massnahmen ergreift (Art. 17, Alinea 4).

2. Kriege, welche den V.B. direkt berühren:

a) Schutzkriege des Bundes gegen einen dritten, angreifenden Staat (Art. 10).

- b) Strafkriege des Bundes gegen einen bundesbrüchigen Staat (Art. 16, ferner Art. 12, 13, 15).
- c) Strafkriege gegen einen dritten Staat, der sich weigert, sich den Bestimmungen des V.B.V. zu unterziehen (Art. 17, Alinea 3).
- d) Präventivkriege, die der Bund im Konfliktfalle zwischen dritten Staaten durch den Rat beschliesst (Art. 17, Alinea 4).

Die *unter 1* genannten Kriege können nicht vermieden werden; da weder der Rat, noch die Versammlung unter sich darüber einig werden konnten, werden sie als Kriege betrachtet, an denen der Bund kein Interesse nimmt.

Die *unter 2* genannten Kriege sind teils Schutz- oder Präventivkriege des Bundes gegen Dritte (lit. *a* und *d*), teils sind es Strafkriege entweder gegen den, der das Verfahren, dem er zugestimmt hat, verletzt, oder gegen den bösgläubigen Angreifer, die einen wie die andern sind gerechtfertigt, sind «*legitime Kriege*».

Das Politische Departement ist der Ansicht, dass bei den Kriegen, welche den V.B. nicht berühren, die Schweiz eine *absolute Neutralität* bewahren kann, dass dagegen bei den letztern Kriegen die Möglichkeit einer *genau umschriebenen Neutralität* ins Auge zu fassen ist.

Vom militärischen Standpunkt aus ist zu bemerken, dass ein Krieg immer ein Krieg bleibt, welcher Art und aus welchen Gründen er entstanden sein mag. Alle übrigen Fragen, welche die obige Unterscheidung aufwirft, sind politischer Natur, so die Frage, ob es praktisch möglich sein wird, diese Unterscheidung durchzuführen, ferner die Frage, ob die Organe des V.B. qualifiziert sind, sie vorzunehmen, weiter die Frage, ob die durch diese Organe gemachte Unterscheidung die Schweiz verpflichten kann, und endlich die Frage, ob das Nebeneinanderexistieren von zwei Neutralitäten und der Übergang von der einen zu andern zulässig sei.

IV. Neutralität und Völkerbund.

A. Teilnahme an militärischen Operationen und Durchzugsrecht.

Vor allem ist als undiskutierbare Tatsache festzustellen, dass die im Art. 435 des Fr.V. festgelegte und auf Art. 21 des V.B.V. beruhende Anerkennung der schweizerischen Neutralität die Schweiz von folgenden militärischen Verpflichtungen, die gemäss dem V.B.V. den übrigen Bundestaaten auferlegt sind, befreit:

1. Art. 16, Alinea 2, des V.B.V. auferlegt den Bundstaaten die zum mindesten moralische Verpflichtung, ihr *Kontingent an die militärischen Bestände* zu liefern, welche die bewaffnete Macht darstellen, vermittels derer der V.B. seinen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen haben wird. An diese der Neutralität zuwiderlaufende Verpflichtung ist die Schweiz nicht gebunden.
2. Art. 16, Alinea 3, des V.B.V. auferlegt den Bundstaaten die Verpflichtung, den Truppen des Bundes, die an einer gemeinsamen Aktion zum Schutz der Bundespflichten teilnehmen, *freien Durchzug zu gewähren*. Die Schweiz hat sich dieser Verpflichtung nicht zu unterziehen.
3. Art. 10 des V.B.V. gibt dem Rat das Recht, sich mit allen Mitteln den Angriffen, Drohungen oder Angriffsgefahren zu widersetzen, denen ein Bundstaat ausgesetzt sein könnte. Soweit dieses Recht des Rates für die Bundstaaten die Verpflichtung mit sich bringt, *eine bewaffnete Schutzintervention* anzunehmen, ist dies für die Schweiz unannehmbar; denn diese schützt ihre Neutralität selbst durch ihre Armee und behält sich alle Rechte vor, nach eigenem Gutfinden Hilfe zu verlangen, wenn ein Angriff auf die Unverletzlichkeit ihres Gebietes erfolgen sollte. Auch eine bloss indirekte Defensivallianz läuft der Neutralität zuwider.

Nach Feststellung dieser Tatsache, ist nunmehr zu prüfen, ob in andern Punkten der V.B.V. der Schweiz neutralitätswidrige Verpflichtungen auferlegt.

B. Anwerbung von Schweizern für kriegführende Armeen.

Der Eintritt der Schweiz in den V.B. könnte der Anwerbung von Schweizern für die Armeen der Bundstaaten Vorschub leisten.

Diese Möglichkeit schafft keine Ungleichheit, die der Neutralität widerspricht. Tatsächlich entbindet Art. 6 der Haager Konvention von 1907 den neutralen Staat der Verantwortung für den Fall, dass einzelne sich für eine kriegführende Armee anwerben lassen; andererseits ist das Bundes-

gesetz vom 30. Juli 1859 noch in Kraft. Da der V.B.V. in dieser Beziehung keinerlei Verpflichtung aufstellt, so kann daraus auch der Schweiz kein Vorwurf gemacht werden.

C. Abbruch der kommerziellen, finanziellen und persönlichen Beziehungen.

Art. 16, Alinea 1, des V.B.V. sieht als Teilnahme an den Sanktionen für die Bundstaaten die Verpflichtung vor, unverzüglich alle kommerziellen, finanziellen und sogar persönlichen Beziehungen mit dem bundesbrüchigen Staat abzurechnen.

Aus den Akten ergibt sich, dass das Politische Departement diese Verpflichtung durch die in Art. 435 des Fr.V. niedergelegte Anerkennung der Neutralität für die Schweiz nicht für ausgeschlossen hält, wenigstens was die wirtschaftliche Blockade anbetrifft.

Diese ebenso unbestimmte wie allgemeine Verpflichtung kann weitgehende Folgen haben; diese sind genau zu untersuchen, und es muss festgestellt werden, in welchem Masse gerade die Folgen militärischer Natur in unzulässiger Weise gegen den Grundsatz der Neutralität verstossen.

1. Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial.

Art. 7 der Haager Konvention (betr. Neutralität im Landkrieg) lässt grundsätzlich für einen neutralen Staat die Möglichkeit zu, die private Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition, oder was sonst einer Armee allgemein von Nutzen sein kann, nicht zu verhindern. Art. 9 macht hingegen zur Bedingung, dass jede einschränkende Massnahme nach beiden Seiten hin gleichmässig angewendet werden müsse.

Daraus ergibt sich, dass wenn die Schweiz den Gegner des V.B. blockiert und infolgedessen jede Lieferung von Kriegsmaterial verhindert, sie auch jede Lieferung an die Bundstaaten untersagen muss.

Diese Konsequenz hat keine militärische Wirkung, da der V.B.V. keinen Bundstaat und infolgedessen auch die Schweiz weder dazu verpflichtet, die Ausfuhr von Kriegsmaterial zuzulassen, noch Arbeitskräfte zu deren Herstellung zu liefern. Dagegen können wirtschaftliche Folgen auftreten. Einen deutlichen Beweis liefert hierfür die Bedeutung, welche die Herstellung von Munition während des letzten Krieges in der Schweiz angenommen hat. Es ist jedoch nicht Sache der L.V.K., sich über diese nicht-militärischen Folgen auszusprechen.

2. Benutzung der Telegraphen- und Telephonlinien und der drahtlosen Telegraphie.

Die Haager Konvention untersagt unter gewissen Bedingungen den Kriegführenden, hier im speziellen Fall nun dem V.B., auf dem Gebiet eines neutralen Staates radiotelegraphische Stationen oder andere Verbindungsapparate einzurichten und zu benutzen (Art. 3); der neutrale Staat darf eine solche Einrichtung nicht dulden (Art. 5); er ist nicht verpflichtet, den Kriegführenden den Gebrauch der eigenen Verbindungsmittel zu untersagen (Art. 8); wenn er aber einem kriegführenden Teil hierin Beschränkungen auferlegt, so hat er dasselbe auch dem andern Teil gegenüber zu tun (Art. 9).

Wenn nun die Schweiz den Gegner des V.B. blockiert und alle Beziehungen mit ihm abgebrochen hat, müsste sie konsequenterweise auch jeden Gebrauch der telegraphischen, telephonischen und radiotelegraphischen Linien und Stationen zwischen ihr und den Bundstaaten untersagen.

Dieser Bruch ist jedoch eine Unmöglichkeit; es ist undenkbar, dass der Sitz des V.B. von den Bundstaaten und ihren Armeen abgeschnitten sei.

Hieraus ergibt sich zweifellos eine Ungleichheit der Behandlung, die sowohl mit dem Grundsatz der Neutralität als auch mit der Haager Konvention in Widerspruch steht.

Durch einen zwischen dem V.B. und der Schweiz zu schliessenden Vertrag über die Errichtung des Bundessitzes liessen sich diese Abweichungen vom Grundsatz der Neutralität erheblich verringern. In diesem Vertrag müssten Art. 3, 7 und 9 der Haager Konvention ausdrücklich vorbehalten bleiben. Ferner wären von den zulässigen Verbindungen alle diejenigen von militärischer Bedeutung auszuschliessen.

Andererseits ist die Schweiz Sitz des Roten Kreuzes und anderer internationaler humanitärer Organisationen, und es ist unmöglich, dass sie, auch im Interesse des V.B. selbst, die Aufrechterhaltung gewisser Verbindungen mit seinem Gegner verbietet.

3. Massnahmen gegen Angehörige des bundesbrüchigen Staates.

Art. 16, Al. 1, des V.B.V. verpflichtet die Bundstaaten, jeden Verkehr ihrer Angehörigen mit demjenigen des bundesbrüchigen Staates zu untersagen. Es ist die Ansicht ausgesprochen worden, es schliesse dies für die Bundstaaten und folglich auch für die Schweiz die Verpflichtung in sich, die Angehörigen des mit dem V.B. im Kriegszustand befindlichen Staates aus ihrem Gebiet auszuweisen, sie in Konzentrationslager zu verbringen, den Abschluss jeglichen Vertrages mit einem von ihnen zu verbieten, ihre Güter zu sequestrieren und ihnen die Gerichte unzugänglich zu machen.

Diese Massnahmen gegen ausserhalb ihres Landes befindliche fremde Staatsangehörige stehen offenbar nicht in Beziehung mit der vom Politischen Departement für zulässig erachteten wirtschaftlichen Blockade und mit den Interessen, die der V.B. daran hat, dass die Schweiz an dieser Blockade teilnimmt.

Da sie mit dem Asylrecht und den Niederlassungsverträgen im Widerspruch stehen, würden solche Massnahmen unstreitig Neutralitäts-Verletzungen bilden; Art. 435 des Fr.V. enthebt die Schweiz dieser Verpflichtung. Es genügt, dies genau zu bestimmen.

4. Wirtschaftliche Blockade.

Die in Art. 16, Al.1, des V.B.V. vorgesehene wirtschaftliche Blockade bedingt die strikte Schliessung der Grenze und die Unterbrechung jeglicher Transporte: Waren, Personen, Post, Gepäck usw.

Der V.B.V. sieht diese wirtschaftliche Blockade als erste Sanktion, als vom V.B. gegen einen bundesbrüchigen Staat angewandtes Zwangsmittel vor. Da eine Blockade, um wirksam zu sein, vollständig sein muss, so wird diese Bestimmung innerhalb des V.B. trotz Art. 435 des Fr.V. auch der Schweiz auferlegt. Das Politische Departement geht davon aus, dass diese Bedingung angenommen werden könne.

Die ganze Frage spielt sicherlich auch ins militärische Gebiet hinein; im letzten Krieg ist tatsächlich die Blockade als mächtige Waffe gegen die Zentralmächte angewendet worden.

Es fragt sich nun:

1. bedeutet die Einwilligung der Schweiz, an der Blockierung eines Nachbarstaates teilzunehmen, eine Abweichung vom Grundsatz der Neutralität?
2. wäre diese Abweichung derart, dass der blockierte Staat die Neutralität der Schweiz nicht mehr anerkennen, ja sogar einen casus belli daraus machen könnte?

ad 1. Die wirtschaftliche Frage hat allerdings bei der Belagerung befestigter Plätze eine Rolle gespielt, und die von Napoleon gegen England verhängte Kontinentalsperre beweist, dass diese Waffe der Vergangenheit nicht fremd war. Es lässt sich aber trotzdem nicht leugnen, dass diese Anwendung der Neutralität auf dieses Gebiet etwas Neues ist. Die Anerkennung der schweizerischen Neutralität fasste 1815 diese Anwendung nicht ins Auge, und ebensowenig tun dies die Haager Konvention von 1907 und die im August 1914 gewechselten Erklärungen.

Es ist ferner festzustellen, dass eine gewisse ungleiche wirtschaftliche Behandlung in Friedenszeiten Regel ist. Tatsächlich ist sie in den Handelsverträgen niedergelegt, und die Zollkriege beweisen, dass bisher solche Ungleichheiten nicht als casus belli angesehen wurden.

In Kriegszeiten besteht diese Ungleichheit in dem Masse weiter, als die Handelsverträge weiterbestehen. Sie kann sich sogar verschärfen, da ja die Verträge selber für den Kriegsfall ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen, dass der Ein-, Aus- und Durchfuhr Hindernisse erwachsen. (Gesetzesammlung: Frankreich XXII, p. 635; Italien XXI, p. 176; Deutschland XXI, p. 535; Österreich XXII, p. 376.)

Im Verlauf des Weltkrieges ist die Schweiz dazu gebracht worden, ihre Nachbarn in wirtschaftlicher Hinsicht ungleich zu behandeln. Aber es ist niemand eingefallen, daraus einen casus belli zu machen.

Es ist allerdings richtig, dass sich eine Ungleichheit in der Behandlung, welche durch die Verpflegungsbedürfnisse der Schweiz hervorgerufen wurde, nicht vergleichen lässt mit einer Ungleichheit, welche die Blockierung eines Nachbarstaates zum Ziel hat; im ersten Fall ist diese Ungleichheit gerechtfertigt, der zweite enthält ein feindseliges Moment, das der Neutralität zuwiderläuft. Dagegen ist in Betracht zu ziehen, dass, wenn die Schweiz an der Blockade nicht teil-

nimmt, sie selber blockiert und infolgedessen zur Sicherung ihrer Lebensmittelversorgung zu Massnahmen gezwungen sein wird, welche sie ohne weiteres in den ersten Fall zurückversetzen.

Es ergibt sich hieraus, dass an die Fragen der sogenannten wirtschaftlichen Neutralität mit weit mehr Freiheit herangetreten werden kann, als an andere, rein militärische Fragen, die durch Herkommen, Brauch und Verträge geregelt sind.

ad 2. Es erscheint ausgeschlossen, dass irgendein Staat, der den V.B.V. und den Fr.V. unterschrieben hat, gegen eine derartige Anwendung des Neutralitätsprinzips durch die Schweiz Einspruch erheben könnte; denn diese Anwendung wäre ja die Folge internationaler Abmachungen, die er selber unterschrieben hat.

Wesentlich verschieden ist dagegen die Lage der Schweiz den andern Staaten gegenüber; es ist hier aber folgendes zu beachten: Praktisch ist die Frage für die grossen Nachbarstaaten von minimaler Bedeutung; die Blockade wird durchgeführt, ob die Schweiz mitmache oder nicht. Ist die Schweiz nun sich selbst überlassen, d.h. selbst mitblockiert, so ist sie auch ausserstande, in nennenswertem Masse Lieferungen auszuführen. Als Vorwand und Begründung für einen Angriff auf die Unverletzlichkeit ihres Gebietes wird die Teilnahme der Schweiz an einer Blockierung sicher dienen können; sie wird aber nie der wirkliche Grund dazu sein.

Wichtiger ist aber folgendes:

In militärischer Hinsicht ist zu beachten, dass das Charakteristische der schweizerischen Neutralität auf der Gewissheit und Sicherheit, die sie gewährt, beruht; sie muss in der strategischen Rechnung eine Konstante sein, auf die jedermann zählen kann. Es heisst Zweifel und Ungewissheit schaffen, wenn man theoretisch eine wirtschaftliche Neutralität verkündet, dabei aber genau weiss, dass man sie wahrscheinlich aufgeben muss, weil man nicht ein ganzes Volk zum Hungertode verurteilen kann.

Um die erstrebte Sicherheit zu schaffen, muss die Schweiz natürlich ihre Auffassung über die Pflichten, die ihr auf wirtschaftlichem Gebiet innerhalb des V.B. zukommen, bekanntgeben und ihr im weitesten Masse Anerkennung zu verschaffen suchen.

D. Die Schweiz als Sitz des Völkerbundes.

Art. 7 des V.B.V. macht Genf zum Sitz des V.B.

Aufgabe und Bedeutung des Sitzes sind nicht genau umschrieben; vom militärischen Standpunkt aus scheint jedoch die Gleichstellung mit einer Hauptstadt bis zu einem gewissen Grade berechtigt.

Dass diese Hauptstadt sich auf dem Gebiet der Schweiz befindet, ist sowohl militärisch als auch für ihre Neutralität von Bedeutung.

In Kriegszeiten wird diese Hauptstadt tatsächlich zu einem Nachrichtenzentrum und zu einem Ort, von dem Befehle und Entschliessungen ausgehen. Der Personenverkehr wird absolut sicher vor sich gehen müssen; Telegraph, Telephon und Radiotelegraph wird völlige Bewegungsfreiheit einzuräumen sein, ebenso den Flugzeugen.

Ein solches Zentrum wird den Bundessitz und damit die Schweiz zweifellos zum Anziehungspunkt für Bombardierungsflugzeuge oder sogar für Truppenkörper des dem V.B. feindlichen Staates machen.

Wenn die Schweiz kraft eines noch abzuschliessenden Vertrages mit dem Schutz des Bundessitzes in Genf beauftragt wird, so nimmt sie damit eine militärische Verpflichtung zugunsten eines der Kriegführenden auf sich, eine Verpflichtung, welche die strategische Aufgabe der Schweiz verändert. Wenn anderseits der Bundessitz einmal bedroht ist, so ist zu befürchten, dass der V.B. die Schweiz zwingt, die Schutzaktion für den Sitz zu leiten, oder dass er sogar eingreift, bevor eine Verletzung des schweizerischen Gebietes vorliegt.

Vom militärischen Standpunkt aus scheint also die Verlegung des V.B.-Sitzes in die Schweiz keine erhöhte Garantie für die Respektierung der Unverletzlichkeit unseres Gebietes zu bieten.

Eine Lösung der Schwierigkeiten, die sich mit der Lage des V.B.-Sitzes in der Schweiz erheben, liesse sich darin finden, dass anlässlich der Abmachungen, die diese Frage ohnehin notwendig macht, der Bundessitz exterritorialisiert würde.

Anderseits lässt sich, wie das Politische Departement es tut, in der Tatsache, dass sich der V.B.-Sitz in Genf befindet, ein für die Schweiz einigermaßen sicherer Schutz erblicken, ohne dass eine

dementsprechende Gefahr eines Angriffs auf ihre Neutralität vorhanden wäre, dies für den Fall eines Krieges, der den V.B. nicht berührt.

Denn wenn in diesem Fall die territoriale Integrität der Schweiz bedroht würde, so würde der V.B. einem Hilfsbegehren der Schweiz um so rascher entsprechen, als er mit dem Schutz der Schweiz auch den Schutz des Bundessitzes übernehmen würde.

E. Beschränkung der Rüstungen.

Die Aufrechterhaltung des Neutralitätsprinzips bedingt zu seiner Garantie auch die Beibehaltung der Armee.

Die Beschränkung der Rüstungen in den Nachbarstaaten wird nichts daran ändern, dass im Kriegsfall ihre Armeen an Kräften der unserigen stets überlegen sein werden.

Die einzige Änderung in strategischer Hinsicht wird die folgende sein: eine zahlenmässige Reduktion einer benachbarten Armee wird eine Reduktion der Front, die sie einnehmen kann, mit sich bringen. Dies erhöht Aufgabe und Bedeutung der als Stützpunkt dienenden neutralen Schweizerfront und damit die Notwendigkeit der schweizerischen Armee.

Hieraus ergibt sich nach der einstimmigen Ansicht der L.V.K., dass zur Erfüllung der ihr durch ihre Neutralität auferlegten internationalen Aufgabe die schweiz. Armee stark und schlagfertig bleiben muss. Der Eintritt der Schweiz in den V.B. ändert daran nichts, da ihre internationale Aufgabe in Zukunft dieselbe bleibt wie bisher.

Die grösste Gefahr liegt in dem trügerischen Sicherheitsgefühl, das sich beim Eintritt der Schweiz in den V.B. unseres Volkes bemächtigen wird. Da es sich einer Mächtegruppe zugehörig weiss, die fast alle Staaten der Welt umfasst, könnte leicht die Meinung aufkommen, die Ausgaben für den Unterhalt einer starken und schlagfertigen Armee seien überflüssig. Diese Gefahr muss von Anfang an bekämpft werden.

Der sofortige Eintritt der Schweiz in den V.B. würde ihr nach Art. 1 und 8 des V.B.V. das Recht zusichern, ohne weiteres die gegenwärtige Stärke ihrer Armee beizubehalten.

Ein später erfolgender Eintritt unterliegt dagegen den noch unbekanntenen Bestimmungen über die Beschränkung der Rüstungen, die der V.B. kraft Art. 1, Al. 2, des V.B.V. aufstellen wird.

Es ist endlich nicht wohl angängig, zu glauben, die Schweiz könne wirklich ausserhalb des V.B. ihre Rüstungen nach Belieben verstärken. Sie ist tatsächlich vom Ausland abhängig, und es wäre unlogisch, wenn der V.B. ohne jede Beschränkung und Kontrolle der Lieferung von Kriegsmaterial oder von Rohstoffen zu deren Herstellung an einen Staat zuliesse, der sich geweigert hat, den V.B.V. zu unterzeichnen. Der V.B. wird ganz natürlich darnach trachten, direkt oder indirekt die Rüstungen derjenigen Staaten zu beschränken, die ihm nicht angehören und die ihm schaden könnten.

V. Soll die Schweiz dem Völkerbund beitreten oder nicht?

Aus der Prüfung der vorstehenden besondern Fragen mehr militärischer Natur ergibt sich, dass beim Eintritt der Schweiz in den V.B. trotz der Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch den Art. 435 des Fr.V., der Grundsatz der Neutralität im gegenwärtigen Stadium seiner Entwicklung gewisse Abweichungen erleiden wird. Diese Abweichungen entspringen hauptsächlich der in Kriegszeiten ungleichen Behandlung des Bundes und seines Gegners in bezug auf die telegraphischen, telephonischen und radiotelegraphischen Verbindungen und der Teilnahme der Schweiz an der wirtschaftlichen Blockade gegen einen bundesbrüchigen Staat.

Es handelt sich nunmehr darum, den Wert und die Wirkung dieser Abweichungen in *der* Weise zu untersuchen, dass wir sie an Erwägungen allgemeinerer Natur messen.

A. Die Schweizerische Neutralität als allgemeiner Grundsatz.

Die Schweiz hat durch ihre starke Armee und vor allem durch den Grundsatz der Neutralität gesucht, trotz ihrer Schwäche im Verhältnis zu den mächtigen Nachbarn Unabhängigkeit und territoriale Integrität zu bewahren.

Sie zählt darauf, dass ein Gefühl der Ehre und der Moral jene davon abhalten wird, einen althergebrachten Grundsatz zu verletzen und einen schwachen, neutral gebliebenen Staat anzugreifen.

Das Schweizervolk will auch in Zukunft lieber diesem Grundsatz der bewaffneten Neutralität treu bleiben, als sein Heil in einem Allianz- oder Protektoratsystem suchen. Darüber herrscht völlige Einigkeit.

Auf diesen Standpunkt hat sich auch der Bundesrat gestellt, als er erstrebte, was er in Art. 435 des Fr. V. erreicht hat: Die Bestätigung der Anerkennung der schweizerischen Neutralität.

Diese Übereinstimmung ist aber nur eine relative. Es erheben sich Meinungsverschiedenheiten, sobald versucht wird, genauer zu umschreiben, was der Grundsatz der Neutralität im einzelnen bedeutet.

Es kann nicht bestritten werden, dass dieser Begriff sich je nach der Zeit und Umständen verändert und unaufhörlich entwickelt und ausgedehnt hat. So war das einem Kriegführenden gewährte Recht des freien Durchzuges von Truppen früher mit der Neutralität vereinbar, heute aber nicht mehr.

Heute sind andere Fragen dringend geworden. So stellt der Eintritt der Schweiz in den V.B., bei Anerkennung ihres Neutralitätsprinzips, ihr neben andern Fragen auch die nach der Möglichkeit der Teilnahme an einer wirtschaftlichen Blockade.

Die blossе Tatsache, dass eine solche Frage gestellt wird, gibt noch kein Recht, zu erklären, der Beitritt der Schweiz zum V.B. sei eine Unmöglichkeit.

Solche Fragen haben immer ihre zwei Seiten. Einerseits erklärt die Schweiz, dass sie sich verpflichtet, den genau umschriebenen Grundsatz der Neutralität zu respektieren, andererseits anerkennen die übrigen Staaten diesen so umschriebenen Grundsatz.

Wenn man sich darauf stützt, dass eine Frage weder durch das Herkommen noch durch Verträge oder Erklärungen geregelt ist, um zu behaupten, das Schweizervolk wolle hierin seinen Grundsatz absoluter Neutralität aufrechterhalten, so ist das eine Phrase, die gar keine wirkliche Bedeutung hat. So wird das Neutralitätsprinzip zu einem Dogma gemacht, das zu jeder Zeit auf alle Fälle angewandt wird, ohne den Zeitumständen Rechnung zu tragen.

B. Die genau umschriebene Neutralität.

Es ist ganz klar, dass die Schweiz in allen rein militärischen Angelegenheiten ihren Nachbarn eine unbedingte Unparteilichkeit zusichern und garantieren muss, denn sonst könnte sie nicht auf Anerkennung ihrer Neutralität hoffen.

Soweit sie dies auf andern Gebieten (Philanthropie, Wissenschaft, Industrie etc.) und ganz besonders in solchen Fragen, die — wie gegenwärtig die wirtschaftlichen — den militärischen nahe stehen, tun kann, liegt es in ihrem Interesse, es zu tun.

Wenn aber auf eben diesen Gebieten divergierende Interessen zueinander in Gegensatz treten, eine Situation, die gegenwärtig durch die Existenz des V.B. geschaffen wird, so muss die Schweiz eine Entscheidung treffen. Es lässt sich aber nicht von vornherein sagen, die Lösung liege entweder in der absoluten Neutralität oder dann im Verzicht auf die Neutralität überhaupt.

Die Schweiz hat zu prüfen, welches einerseits für sie bei den im Gegensatz stehenden Interessen die diesbezüglichen Vorteile sind, und ob sie sich andererseits der Gefahr aussetzt, die Anerkennung ihrer Neutralität durch die übrigen Staaten zu gefährden. Es kommt ganz darauf an, wie man diese Frage beurteilt. Das Politische Departement ist jetzt der Ansicht, es liege im Interesse der Schweiz, dem V.B. beizutreten, um der daraus erwachsenden Vorteile teilhaftig zu werden. Dabei wird angenommen, dass auf wirtschaftlichem Gebiet die Schweiz in gewissen, genau bestimmten Fällen, wie den «legitimen Kriegen», nicht werde unparteiisch bleiben können.

Es handelt sich darum, zu wissen, ob und bis zu welchem Grade die Schweiz mit einer solchen genauen Umschreibung ihr Neutralitätsprinzip in dem Sinne aufs Spiel setzt, dass die kriegführenden Mächte es nicht mehr anerkennen und respektieren würden.

Dem für eine solche Neutralität angewandten Ausdruck «differentielle Neutralität» entspricht der französische Ausdruck «neutralité précisée». Das will sagen, dass die Neutralität sich nur auf gewisse Gebiete erstreckt, was in Wirklichkeit auch zutrifft.

28 JUILLET 1919

63

C. Die Respektierung der schweizerischen Neutralität

1. Allgemein.

Es erübrigt sich, die Gründe feststellen zu wollen, die unsere Nachbarn dazu veranlasst haben und noch veranlassen können, die schweizerische Neutralität zu respektieren.

Der Vertrag vom 20. November 1815 erklärt, die Neutralität und die Unverletzlichkeit der Schweiz liege wie ihre Unabhängigkeit von jeglichen fremden Einflüssen im wirklichen Interesse der gesamteuropäischen Politik. Die herkömmliche Ansicht sieht in der Schweiz eine Zitadelle Europas und eine Drehscheibe von solchem militärischem Wert, dass es vorteilhafter sei, wenn sie niemanden gehöre. Endlich sucht eine neuere Ansicht zu beweisen, dass im Gegenteil kein Staat ein wirkliches militärisches Interesse am Besitz der Schweiz haben könne.

In Tat und Wahrheit wird es hierin weiter so bleiben, wie es bisher war, d.h. es zieht jeder Staat nur seine eigenen Interessen in Betracht, wenn er zu entscheiden hat, ob er die durch die schweizerische Armee gewährte Neutralität anerkennen und respektieren will. Der V.B. wird es ebenso halten.

Wenn es trotz der sich daraus ergebenden moralischen und materiellen Konsequenzen in seinem Interesse liegt, diese Neutralität zu verletzen, so wird ein Staat immer einen genügenden Grund oder Vorwand finden, dies zu tun.

Auf der andern Seite kann ein Staat, der ein Interesse daran hat, sich an eine neutrale Schweiz anzulehnen, in der Duldung einer sogar ausgesprochenen ungleichen Behandlung sehr weit gehen. Es ist in dieser Hinsicht unmöglich, eine absolute Regel aufzustellen.

Natürlich muss es die Schweiz vermeiden, berechtigten Anlass zu einer Verletzung der Neutralität zu geben. Sie muss, wie oben gesagt wurde, ihre Neutralität so weit als möglich ausdehnen. Dabei darf aber untergeordneten Fragen nicht eine übertriebene Bedeutung beigelegt werden.

2. Durch den Völkerbund.

Je mächtiger ein Staat ist, desto leichter wird er sich über die schweizerische Neutralität hinwegsetzen können, und es untersteht keinem Zweifel, dass man in dieser Hinsicht dem V.B. gegenüber Befürchtungen hegen könnte. Andererseits trüge eine im Widerspruch zum V.B.V. und zum Fr.V. erfolgende Verletzung des Schweizergebietes durch V.B.-Truppen einen so odiosen Charakter, dass schon darin eine gewisse Garantie für die Respektierung unserer Neutralität durch den V.B. liegt.

3. Durch den Gegner des Bundes.

Der Eintritt der Schweiz in den V.B. hat, wie oben gezeigt wurde, zur Folge, dass sie den Gegner des V.B. stärker benachteiligen müsste als den V.B. selbst, und zwar hauptsächlich in folgenden zwei Punkten:

Erstens nimmt die Schweiz an der wirtschaftlichen Blockade des Gegners teil, zweitens gestattet sie dem V.B. auf ihrem Gebiet telegraphische, telephonische und radiotelegraphische Verbindungen zu benutzen, was dem Gegner des Bundes nicht zugestanden wird.

Das ist zweifellos eine ungleiche Behandlung; muss aber diese Ungleichheit die schweizerische Neutralität in den Augen jener Staaten wirklich derart blossstellen, dass sie deren tatsächliche Anerkennung verweigern?

Die Mehrheit der L.V.K. ist der Ansicht, das sei nicht der Fall.

Sie glaubt, dass diese ungleiche Behandlung nur in sehr seltenen Fällen eintreten wird, nämlich in den weiter oben als «legitime Kriege» angegebenen Fällen, wo der V.B. als solcher Krieg führt, sei es gegen einen Staat, der sich dem durch seine Unterwerfung unter den V.B.V. selbst zugestandenen Verfahren entzieht, oder gegen einen solchen, der sich im Gegensatz zu den in Rat und Versammlung einstimmigen Staaten stellt.

Sie glaubt ferner, dass die Ausdehnung der Neutralität auf das wirtschaftliche Gebiet im Hinblick auf die Lage der Schweiz und ihrer Nachbarn für die Bundstaaten eine ganz untergeordnete Bedeutung hat.

Eine diesbezügliche klare und kategorische Erklärung der Schweiz oder die Einfügung von

nähern Bestimmungen in die einschlägigen Verfügungen der Handelsverträge vermag jeden Zweifel auszuschalten und die Sicherheit zu schaffen, deren die Neutralität zu ihrer Anerkennung bedarf.

D. Die Lage der Schweiz ausserhalb des Völkerbundes.

Es ist ein Irrtum, zu glauben, eine neutrale, ausserhalb des V.B. stehende Schweiz werde sich in der gleichen Lage befinden wie früher.

1. Die neue politische Zusammensetzung Europas, die Bildung neuer Staaten, die Grenzverschiebungen, die sozialen Umgestaltungen im Innern grosser Staaten und die Gründung des V.B. haben den Rahmen der zukünftigen Entwicklung der Schweiz von Grund auf geändert.

Abgesehen von allen möglichen Ansichten über Erfolgsmöglichkeit der Unternehmung, darf andererseits die moralische Wirkung nicht verkannt werden, die eintritt, wenn die Schweiz an einer allgemein in der ganzen Welt eingeleiteten Anstrengung nicht teilnimmt, die darauf abzielt, die Bedürfnisse der Völker nach Sicherung eines dauerhaften Friedens und nach allgemeiner Sicherheit zu befriedigen.

Wenn es auch richtig ist, dass der V.B. ohne die Schweiz bestehen kann und dass diese infolge ihrer Neutralität dem Bund keinen Zuwachs an materiellen Kräften bringt, so ist es doch ebenso gewiss, dass ihre Zugehörigkeit zum Bund einen ganz besondern moralischen Wert darstellt.

Dass die Schweiz neutral ist und keine territorialen Ansprüche hegt, kann es ihr ermöglichen, innerhalb des Völkerbundes einen bedeutenden Platz einzunehmen und an seiner Entwicklung in nützlicher Weise mitzuarbeiten, Bedingung hierfür bleibt die Beibehaltung ihrer Neutralität und der Armee, auf die sie diese stützt.

2. Aus dem V.B.V. ergibt sich hinwiederum, dass der V.B. in seine Tätigkeit nicht nur die Bundstaaten, sondern, soweit es ihm möglich ist, auch die übrigen, sogar die neutralen Staaten einbeziehen will.

Er sieht in Art. 10 und 17, Al. 3 eine Intervention bei Konflikten zwischen einem Bundstaat und einem dritten Staat und in Art. 11 und 17, Al. 4, sogar bei Konflikten zwischen dritten Staaten vor.

Wenn der Bund ferner bei seinen Zwangsmassnahmen den dritten Staaten keine militärischen Verpflichtungen auferlegt (Beteiligung, Durchzug etc.), so bezieht er sie doch in seine wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen mit ein, seien diese nun gegen einen Bundesstaat oder gegen einen Dritten gerichtet (Art. 16, Al. 1, Art. 17, Al. 3 und 4, Art. 10).

Die Schweiz wird sich solchen Massnahmen nicht entziehen können, auch wenn sie neutral und ausserhalb des V.B. bleibt. Man kann allerdings der Ansicht sein, die Schweiz könne dank der Anerkennung ihrer Neutralität durch Art. 435 des Fr.V. mit mehr Sicherheit als ein anderer dritter Staat annehmen, der V.B. werde die Unverletzlichkeit ihres Gebietes und ihre militärische Neutralität achten. Es ist aber andererseits klar, dass, wenn der Bund nach Art. 16, Al. 1, eine wirtschaftliche Blockade verhängt, die Schweiz darin einbezogen werden wird, ob sie will oder nicht.

Entweder muss sie sich selber mitblockieren lassen und Gefahr laufen, Hungers zu sterben, oder sie muss sich eine strenge wirtschaftliche Kontrolle nebst den zugehörigen Bedingungen, soweit man ihr solche überhaupt noch zuzugestehen bereit ist, gefallen lassen.

Es ist kein Grund vorhanden, zu glauben oder zu vermuten, der Bund werde die bewaffnete Neutralität der Schweiz missachten, aber es steht fest, dass er nicht um der Schweiz willen ein Loch in seine Blockade machen wird.

3. Solange der Sitz des V.B. sich in der Schweiz befindet, bleiben die daraus erwachsenden Gefahren und Nachteile für die schweizerische Neutralität bestehen, auch wenn die Schweiz dem Bund nicht angehört (vgl. hierzu die Kapitel betreffend den Sitz des V.B. und die Benutzung von Telegraph, Telephon etc.).

4. Dagegen scheint wenigstens praktisch die Schweiz ausserhalb des V.B., aber mit dem Vorteil ihrer Neutralität und gestützt auf ihre Armee in bezug auf die Sicherheit ihres Gebietes und ihrer Unabhängigkeit nicht weniger vorteilhaft dazustehen, als wenn sie die Vorteile der den Bundstaaten in Art. 10 des V.B.V. gewährten Garantie genösse.

5. Schliesslich ist von einem allgemeinem Standpunkt aus noch folgendes zu beachten: Wenn eines Tages der V.B. ein militärisches Interesse daran haben sollte, die Neutralität der Schweiz zu verletzen, so wird ihm das weniger schwer fallen, wenn die Schweiz ausserhalb des V.B. steht, als

wenn sie ihm beigetreten wäre und der Vergünstigungen des im V.B.V. vorgeschlagenen Verfahrens teilhaftig wäre.

In dieser Hinsicht ist jedoch zu beachten, dass erst dann die Wahrscheinlichkeit eines Krieges vorhanden sein wird, wenn sich eine Mächtegruppe gebildet hat, die sich stark genug fühlt, dem V.B. die Stirne zu bieten.

Dann stünde die Schweiz zwischen zwei ungefähr gleich starken Mächtegruppen. Es wird nun behauptet, in diesem Fall sei es für die Schweiz günstiger, wenn sie dem V.B. nicht angehöre, d.h. wenn sie an keinen der Kriegführenden gebunden sei.

Diese Erwägung ist an sich zutreffend; sie setzt aber voraus, dass der V.B. seinen Zweck verfehlt habe und dass er in Wirklichkeit nur noch dem Namen nach bestehe; in diesem Fall wäre die Schweiz ihm gegenüber nicht mehr gebunden.

Wenn dieser Fall einträte, wird weiter gesagt, so könnte die Schweiz ihre Neutralität nicht wieder aufrichten. Aber dieses Argument, das vor der Unterzeichnung des Fr.V. einen gewissen Wert hatte, hat ihn nunmehr durch die in Art. 435 des Fr.V. niedergelegte Anerkennung mit Bestätigung des Grundsatzes der ewigen Neutralität verloren.

Diese Neutralität wird aber innerhalb oder ausserhalb des V.B. nur solange Bestand haben können, als sie unauflöslich durch eine starke und schlagfertige Armee gestützt wird. Dies ist die *conditio sine qua non*, wenn die Neutralität geachtet werden soll.

E. Schlussfolgerungen.

Die Mehrheit der L.V.K. folgert aus dem Vorstehenden, die Schweiz müsse dem V.B. beitreten, und zwar müsse sie es sofort tun.

Sie stellt dabei auf folgende Erwägungen ab:

1. Vom innerpolitischen Standpunkt aus: Die grösste Gefahr eines Eintrittes in den Völkerbund ist die Meinung des Volkes, dass es nunmehr seiner militärischen Lasten enthoben sein werde. Die Beibehaltung einer starken und schlagfertigen Armee ist die Grundbedingung für die Aufrechterhaltung der Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz, auch wenn sie Mitglied des V.B. ist.

Diese Gefahr, welche eine langandauernde Neutralität ebenfalls in sich birgt, muss von Anfang an offen und entschieden bekämpft werden. Die Zukunft des Landes und die Achtung, die der Schweiz innerhalb des V.B. selbst entgegengebracht werden wird, stehen auf dem Spiel.

2. Vom internationalen Standpunkt aus: Der Beitritt der neutralen Schweiz zum V.B. hat Vor- und Nachteile zur Folge, deren Wert vergleichsweise abgewogen werden muss.

Die Nichtanwendung des Neutralitätsprinzips auf die wirtschaftlichen Beziehungen und die Folgen der Verlegung des Völkerbundssitzes nach Genf verringern infolge der dadurch geschaffenen Ungleichheit die Wahrscheinlichkeit, dass die dem V.B. feindlichen Staaten die schweizerische Neutralität achten werden, wenn der V.B. als solcher mit ihnen Krieg führt. Wenn es im Interesse dieser Staaten liegt und sie sich stark genug fühlen, die schweizerische Neutralität zu verletzen, so werden sie in dieser ungleichen Behandlung einen Grund erblicken können, der den beabsichtigten Angriff auf die territoriale Integrität der Schweiz rechtfertigt.

Es ergibt sich aber aus der vorstehenden Untersuchung, dass diese Nachteile nicht von wesentlicher Bedeutung sind. Die Kriegsfälle auf die sie sich beziehen, sind eng begrenzt, denn es handelt sich hier nur um die «legitimen Kriege» des Bundes, d.h. um Kriege, die nur unter ganz besondern Umständen erklärt werden und denen ein garantiertes, genau bestimmtes Verfahren vorausgeht. Was übrigens die Teilnahme der Schweiz an einer wirtschaftlichen Blockade anbelangt, so ist zu bemerken, dass praktisch diese Teilnahme dem blockierten Staat nur unbedeutenden Schaden zufügen kann. Es ist auch für diesen Staat besser, dass die Schweiz klipp und klar Stellung nimmt (auch wenn es für ihn weniger günstig ist), als dass sie einen trügerischen Grundsatz verkündet, dessen Durchführung sie nicht zu sichern imstande ist. Wenn schliesslich in diesem Fall ein Staat sich auf einen Behandlungsunterschied von so geringer Bedeutung beruft, um die Anerkennung der schweizerischen Neutralität zu verweigern und um unsere territoriale Integrität anzugreifen, so tut er es, weil er daran ein Interesse hat. Den so gefundenen Grund könnte er ebensogut auch anderswie finden. Wenn der betreffende Staat aber ein Bundstaat, d.h. ein Unterzeichner des V.B.V. und des Fr.V. wäre, so könnte es sich erst recht um nichts anderes als um einen Vorwand handeln.

3. Die Folgen der Verlegung des Bundessitzes nach Genf, besonders in bezug auf telegraphische und telephonische Verbindungen in Kriegszeiten sind schwerwiegender Natur. Es kann versucht werden, sie abzuschwächen, und zwar durch den Vertrag, welcher mit Bezug auf den Sitz des Bundes zwischen der Schweiz und dem V.B. abgeschlossen werden muss. Zu diesem Vertrag sind die Art. 3, 8 und 9 der Haager Konvention vorzubehalten und ferner jeder militärische Verkehr ausdrücklich auszuschliessen. Trotzdem wird eine gewisse Ungleichheit bestehen bleiben.

Die Gegenleistung für diese der Schweiz erwachsenden Nachteile kann nur in den moralischen und internationalen Vorteilen gesucht werden, die die Lage des Bundessitzes auf ihrem Gebiet ihr gewährt.

4. Diesen verschiedenen nur relativ bedeutenden Nachteilen stehen im Vergleich zur untergeordneten und geringen Bedeutung der Schweiz ausserhalb des V.B. die höhern Vorteile verschiedener Art gegenüber, die ihr den Eintritt in den V.B. verschafft.

Tradition und geschichtliche Vergangenheit verbieten es der Schweiz, sich ohne ganz triftige Gründe von einer allgemeinen Anstrengung fernzuhalten, die unternommen wird, um dem ausgesprochenen Bedürfnis der Völker nach Verringerung der Kriegsgefahr, nach Sicherung einer internationalen Gerechtigkeit, der Achtung der Verträge und deren Öffentlichkeit entgegenzukommen. Es ist ihre Pflicht, sich nach Massgabe ihrer Kräfte an der Lösung der grossen Problemreihe mitzubeteiligen, die der V.B. zu lösen gewillt ist (Art. 23-25 des V.B.V.), wäre es auch um den Preis einiger kleiner Opfer.

Der Eintritt der Schweiz in den Völkerbund und die Anerkennung ihrer bewaffneten Neutralität weist ihr ferner im neuen Europa ihre internationale Stellung an und verschafft ihr die Möglichkeit, einen gewissen Einfluss auszuüben.

Endlich sichert sie sich für die Kriege, in denen sie eine etwas geschwächte Stellung einnimmt, eine wirtschaftliche Unterstützung, die ihr die gegenwärtigen Handelsverträge nicht verbürgen (vgl. Art. 16, Al. 3, des V.B.V.).

Es muss der Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass der V.B. seinen Zweck nicht erreicht oder davon abweicht; mit andern Worten: es müssen alle irgendwie möglichen Fällen ins Auge gefasst werden, die die Schweiz bewegen könnten, sich vom Bund zurückzuziehen. Es ist deshalb vonnöten, dass die Schweiz, wie bisher, auch innerhalb des V.B. ihre Neutralität und deren Stütze, die starke und schlagfertige Armee, beibehalte.

Um sicher zu sein, diese Armee beibehalten zu können, und um eventuellen Rüstungsbeschränkungen zu entgehen, ist es notwendig, dass der Beitritt der Schweiz zum V.B. sofort erfolge (Art. 1 und 8 des V.B.V.).

ANNEXE 2

E 27, Archiv-Nr. 23379

Rapport de la minorité de la Commission de la Défense nationale

GEHEIM

Bern, 14./18. Juli 1919

DIE SCHWEIZ UND DER VÖLKERBUND. MILITÄRISCHES GUTACHTEN.

I. Einleitung.

Der Bundesrat hat durch Beschluss vom 13. Mai 1919 das schweizerische Militärdepartement (S.M.D.) eingeladen, dem Bundesrate Bericht und Antrag zu stellen betreffend die im Zusammenhang mit dem Völkerbund (V.Bd.) stehenden militärischen Fragen durch die Landesverteidigungskommission (L.V.K.).

Der Chef des S.M.D. hat zur Beratung dieser Fragen die L.V.K. am 30. Juni und 1. Juli 1919 und sodann wieder am 14. Juli zusammenberufen und als Vertreter des Generalstabes dazu ausser dem abtretenden Chef des Generalstabes, Oberstkorpskdt. von Sprecher, auch dessen derzeitigen

Stellvertreter, Oberstdivisionär Bridler, Kdt. der 6. Division, und den in Aussicht genommenen Nachfolger, Oberstdivisionär Sonderegger, Kdt. der 4. Div. zugezogen. Der nachfolgende Bericht wird abgegeben im Namen des Vertreters des *Generalstabes*, sowie der Herren *Oberstkorpskdt. Schiessle*, Kdt. des 2. Armeekorps, und *Oberstkorpskdt. Steinbuch*, Kdt. des 3. Armeekorps. Die zugezogenen Herren *Divisionäre Bridler und Sonderegger* haben sich dem Berichte in allen Teilen angeschlossen.

Die mit dem V.Bd. zusammenhängenden militärischen Fragen sind zum grossen Teil aufs engste verbunden mit der politischen Tragweite der Bestimmungen des V.Bd.-Statuts. Es ist unmöglich, die beiden Beziehungen gänzlich voneinander zu trennen, wie denn überhaupt ein strategisches Gutachten stets auch das politische Gebiet wird streifen müssen. Wir ersuchen, dies bei Prüfung unseres Berichtes berücksichtigen zu wollen.

Das Politische Departement hat, ausser der allgemeinen Begutachtung, von uns auch noch die Beantwortung einer Anzahl besonderer, artikulierter *Fragen* gewünscht. Soweit möglich, haben wir auch über diese Punkte uns im allgemeinen Gutachten ausgesprochen und nur den Teil der Fragen besonders beantwortet, der in den allgemeinen Rahmen sich nicht so gut einpassen liess.

Vorausschicken müssen wir der Begutachtung der vorgelegten Angelegenheit noch, dass wir uns dabei nur an den bekanntgegebenen *amtlichen Text* des V.Bd.-Vertrages (Pacte de la Société des Nations, herausgegeben von der Conférence des Préliminaires de Paix) halten und kein Gewicht legen können auf angebliche, mehr oder minder unbestimmte, den V.Bd. nicht bindende Zusagen oder Hoffnungen, die von einzelnen Teilnehmern an der Friedenskonferenz, in Abänderung oder Auslegung des Pacte, mündlich gemacht worden sein mögen. — Das gilt insbesondere auch hinsichtlich der ökonomischen und andern Nachteile, die der Nichtbeitritt zum V.Bd. für uns nach Presseäusserungen im Gefolge haben soll, die übrigens niemals die entscheidenden militärischen Gründe entkräften können.

II. Die Stellung der Schweiz im Völkerbunde

Seit dem unglücklichen Ausgang der Mailänder Feldzüge im 16. Jahrhundert war die Schweiz bestrebt, im vollen Bewusstsein der Bedeutung des Entschlusses, sich *neutral* zu verhalten, d.h. sich in die Kriegshändel anderer Staaten nicht mehr einzumischen und jeweilen gegenüber beiden Kriegsparteien strenge Unparteilichkeit walten zu lassen. Dem Entschlusse lag die Überzeugung zugrunde, dass es einem kleinen Staate mitten unter grossen unter allen Umständen schwer fallen werde, seine Selbständigkeit zu erhalten, dass insbesondere die Teilnahme an Konflikten der mächtigen Nachbarvölker uns viel leichter als einem Gross-Staate die Selbständigkeit kosten könne. Neben unserer Wehrkraft gewährt die Neutralität unserm Lande einen *moralischen* Schutz; ihre stete, gewissenhafte Beobachtung durch die Schweiz und die wiederholte ausdrückliche Anerkennung durch kriegführende Mächte erwecken in weiten Kreisen, zumal in den Nachbarstaaten, eine wohlbegründete Scheu, sich darüber hinwegzusetzen und unser Gebiet zu verletzen. Die Schweiz hat den Grundsatz der Neutralität als Richtschnur ihrer äussern Politik in die Verfassung aufgenommen und kann sich überdies noch darauf berufen, dass er von den Mächten des Pariser Kongresses von 1815, als im wahren Interesse Europas liegend, förmlich anerkannt wurde. Die Erklärung unserer ewigen Neutralität besteht aber auch ohne diese Anerkennung zu Recht, wie jede andere, von einem *souveränen* Staate abgegebene gewöhnliche Neutralitätserklärung. Ihr Gegenstück ist die Unverletzlichkeit des Gebietes der Schweiz und das Recht auf ungestörte Fortführung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum neutralen wie zum kriegführenden Auslande. (Vgl. Descamps: De la neutralité à titre permanent, Paris-Bruxelles, 1912) Durch den Beitritt zum V.Bd. büssen wir diese Souveränität ein, und die Erklärung, in einem Kriege, bei dem der V.Bd. überhaupt in irgendeiner Weise eingreift, nach heutigem Begriffe neutral bleiben zu wollen, wäre ein förmlicher Bruch der als Mitglied des Bundes übernommenen Verpflichtungen. Nach den Art. 11 und 17 aber kann der «Rat» bei allen Kriegen eingreifen, mögen sie ein Mitglied des V.Bdes betreffen oder nicht.

Der Begriff der Neutralität ist nun allerdings nicht zu allen Zeiten derselbe gewesen, er hat eine geschichtliche Entwicklung durchgemacht, und zwar in dem Sinne stetig sich erweiternder Geltung und immer strengerer Fassung. Wenn in frühern Jahrhunderten sowohl die Stellung sogenannter kapitulierter Regimenter als der Durchpass fremder Heere durch die Schweiz als mit der

Neutralität vereinbar angesehen wurden, so hat man diese Auffassung nicht nur in der Schweiz, sondern auch in der übrigen sogenannten zivilisierten Welt ausgesprochenenermassen aufgegeben. Man hat sich eben *überzeugt, dass nur eine absolute Neutralität Anspruch und Aussicht hat auf Achtung und Anerkennung durch die Kriegführenden*. Demgemäss lauten denn auch die Vorschriften, die der Bundesrat vor und nach dem Ausbruch des Weltkrieges über die Handhabung der Neutralität erlassen hat, sehr bestimmt im Sinne einer *unbedingten* Neutralität; ebenso zeugt das Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen (N.A. 1907) davon, dass auch bei den Gross-Staaten nun dieselbe Auffassung besteht. (Vgl. Vorschriften für die Truppenkommandanten über die Handhabung der Neutralität vom 21. Dezember 1912, insbesondere Ziffer II, und Verordnung des Bundesrates vom 4. August 1914 betreffend die Handhabung der Neutralität der Schweiz.) Wenn England diesem Haager Abkommen nicht beigetreten ist, so hängt das mit dem bekannten Standpunkte zusammen, den England im allgemeinen in Fragen des Kriegesrechtes, insbesondere des Seerechtes, einnimmt. Diese vom Bundesrat und der Bundesversammlung schon in den Jahren 1870/71 und nun während des ganzen Weltkrieges ohne Wandel festgehaltene Auffassung der Neutralität bildete auch die Grundlage für das Verhalten der Armee. Nur dieser strengen Auffassung haben wir es zu verdanken, wenn unsere Neutralität in den letzten fünf Jahren die denkbar schwerste Belastungsprobe ausgehalten und dem Lande nicht nur die Schrecken des Krieges erspart, sondern auch den innern Zerfall verhütet hat. Diesen bewährten Grundsatz der vollen Neutralität, der das Vaterland durch all die überstandenen Fährlichkeiten hindurch gerettet hat, nun aufgeben zu wollen, zugunsten einer anerkanntermassen höchst mangelhaften, problematischen Neuerung, deren Tragweite gar nicht abzusehen ist, die aber jedenfalls die ernstliche Schmälerung eines unserer wesentlichen Souveränitätsrechte mit sich bringt, *davon müssen wir des entschiedensten abraten*.

In seinem, den Vertretern der Mächte in Paris zugestellten Memorandum vom 8. Februar 1919⁵ wiederholt der Bundesrat zwar ausdrücklich die Erklärung vom 4. August 1914, «dass die Schweiz gegenüber den kriegführenden Staaten die *strengste Neutralität* beobachten wird». Heute aber erklärt uns der Vertreter des Politischen Departements (siehe dessen Darlegung von der bundesrätlichen Kommission am 30. Mai 1919)⁶, die Neutralität sei nur ein *militärischer* Begriff und berühre die übrigen Äusserungen und Funktionen des staatlichen und zwischenstaatlichen Lebens nicht. Ja, er will eine neue Neutralitätsform schaffen, die er *differenzielle Neutralität* nennt, deren wesentlicher Charakter darin bestehe, dass dem neutralen Staate, der dem Völkerbund angehöre, ein verschiedenes Verhalten gestattet sei, je nachdem es sich richte gegen einen Staat, der auf seiten des Völkerbundes stehe, oder gegen einen andern, der sich wider diesen oder seine Entscheide auflehne. Dies bedeute keine Verletzung der Neutralität, es sei der Neutralität vielmehr Genüge geleistet, wenn wir nur deren spezifisch militärische Forderungen erfüllen: die Unterlassung der Teilnahme an den militärischen Handlungen, den eigentlichen Kriegsoperationen und die Verweigerung des Durchpasses von Truppen, sei es des Völkerbundes, sei es seiner Gegner. Insbesondere bestehe keinerlei Verpflichtung des Neutralen zur gleichen Behandlung beider Kriegsparteien im wirtschaftlichen Verkehr; wir seien berechtigt, ohne uns eines Bruches der Neutralität schuldig zu machen, die wirtschaftliche Sperre (Blockade) mitzumachen, die der Völkerbund seinen Mitgliedern durch Art. 16 des Statuts (Pacte von 1919) gegenüber dem Gegner des Völkerbundes auferlege. Das Haager N.A. 1907 schreibe uns in keinem Artikel vor, den privaten Handelsverkehr nach beiden Seiten gleichmässig, sei es aufrecht zu erhalten, sei es zu unterbinden.

Diesen Behauptungen gegenüber müssen wir mit aller Entschiedenheit den Standpunkt vertreten, dass es wie im Weltkriege so auch künftig für die Schweiz nur eine *absolute* Neutralität gibt, die sowohl in militärischer als in wirtschaftlicher Beziehung strengstens durchgeführt werden muss, *wenn wir auf deren Anerkennung seitens beider Kriegsparteien rechnen wollen*. Gerade der wirtschaftliche Krieg, die Hungerblockade, hat sich im Weltkriege offenkundig als das furchtbarste und *allerwirksamste Kriegsmittel* erwiesen, das im wesentlichen sogar die Entscheidung herbeigeführt hat. Es wäre geradezu widersinnig, dieses Kriegsmittels sich zugunsten der einen und

5. Cf. DDS 7/1, 177.

6. *Non reproduit*, cf. E 2001 (B) 8/2.

zum Nachteil der andern Kriegspartei, als Mitglied des Völkerbundes, bedienen zu wollen und dabei doch die Wohltat der Neutralität, insbesondere die Unverletzlichkeit des Gebietes, von beiden Kriegsparteien gleicherweise zu beanspruchen. Selbst wenn *wir* uns noch einreden wollten, unsere Neutralität brauche nur eine sogenannte militärische im engern Sinne zu sein, die uns im übrigen für alle den Krieg beeinflussenden Handlungen vollkommen freie Hand lasse, so wird doch *die Kriegspartei*, die sich durch unser Gebahren benachteiligt sieht, uns, wenn es ihr im übrigen in den Kram passt, ohne weiteres und mit vollem Recht erklären, dieses Verhalten sei *nicht neutral*, sondern *feindselig*, und sie behalte sich vor, die Konsequenzen daraus zu ziehen. Die Folge aber wird sein, dass wir zum mindesten bei allen Kriegen, in denen der Völkerbund Partei nimmt (und er *kann* es nach Art. 17 in allen Fällen), damit rechnen müssen, in diese hineingezogen zu werden, und was dies für einen kleinen Staat inmitten der Gross-Staaten bedeutet, zwischen denen, noch mehr als vor dem Weltkriege, die gewaltigsten Spannungen bestehen, das hat der Krieg in einer Weise vor Augen geführt, dass wir mehr als je wünschen und bestrebt sein müssen, unser Land durch ein ehrlich und unbedingt neutrales Verhalten davor zu bewahren. Man stelle sich übrigens vor, in welche Lage uns diese sogenannte differentielle Neutralität brächte, namentlich bei Durchführung der drakonischen, in Art. 16 des Statuts vorgeschriebenen Massregeln gegenüber dem gegnerischen Staate und gegenüber seinen in unserem Lande lebenden Angehörigen. (Absolute Absperrung, Untersagung jeden Verkehrs unsererseits mit den Bürgern des betreffenden Staates, Abbruch aller finanziellen, kommerziellen und sogar persönlichen Beziehungen zu ihnen.) In der bundesrätlichen Expertenkommission hat der völkerrechtliche Berater des Politischen Departements selbst erklärt, die wirtschaftliche Blockade sei die schwerste Bestimmung des Vertrages, «wir liefern möglicherweise den betreffenden Staat dem Hungertode aus», heisst es im Protokoll vom 30. Mai 1919 und wenn auch die Vermutung geäussert wurde, gewisse Verpflichtungen des Art. 16 könnten uns vielleicht erlassen werden, so sind doch auch die entschiedensten Anhänger des Beitrittes der Ansicht, *dass wir die wirtschaftliche Sperre unter allen Umständen mitmachen müssten*. Die Anerkennung unserer bloss militärischen Neutralität wird uns davon niemals befreien. Es ist ganz und gar undenkbar, dass eine Kriegspartei, die in sich die Kraft gefühlt hat gegen den V. Bd. sich auflehnen zu können, eine solche Behandlung sich gefallen liesse, ohne uns schlechthin als Partner des V. Bdes und *als Kriegspartei* zu betrachten und zu behandeln. Die Folge aber ist unausbleiblich, dass dann selbst die Anerkennung unserer militärischen Neutralität durch den V. Bd. ihren Wert verliert. Sobald wir durch unsere parteiisch gefärbte, lückenhafte Neutralität dem Gegner den Respekt davor nehmen, muss auch der V. Bd. mit dem Ein- und Durchmarsch der Gegenpartei durch die Schweiz rechnen und so kann auch der V. Bd. die Neutralität nicht mehr achten und muss allein nach seinem militärischen Vorteil handeln. Der Krieg wird dann auch *in unserem Land* ausgefochten; dies ist noch um so wahrscheinlicher, als selbstverständlich jeder Staat ein Interesse daran hat, die Schrecken des Krieges von seinem Gebiete abzulenken.

Inwieweit übrigens die in Art. 435 des Friedensvertrages bestätigten Gewährleistungen von 1815 uns wenigstens die militärische Neutralität garantieren, ist nicht ganz klar, insbesondere erhellt daraus nicht, ob alle im Haager N.A. 1907, Art. 1–8, aufgeführten Rechte und Befugnisse der Neutralen damit anerkannt sind. Wir können vielleicht bei allfälligem Eintritt versuchen, gewisse *Vorbehalte* zu machen. Welche mündlichen Zusagen aber hinsichtlich deren Anerkennung den Beauftragten des Bundesrates in Paris gemacht wurden, wie diese Zusagen lauteten, ob sie schriftlich vorliegen, ob sie von Bevollmächtigten der Pariser Friedensdelegation in verbindlicher Weise abgegeben wurden, über all das sind wir gar nicht unterrichtet, wie es denn überhaupt fast unmöglich erscheint, über die zahlreichen Unklarheiten des «Pacte» Aufklärung zu erhalten. Hat doch der Vertreter des Politischen Departements, laut Protokoll der bundesrätlichen Völkerbundskommission vom 30. Mai 1919⁷, auf Anfrage eines Mitgliedes, die wenig tröstliche Auskunft geben müssen: «Es war sehr schwierig, authentische Aufschlüsse über den Vertrag zu erhalten. Die Personen, die mitgewirkt hatten, antworteten meist ausweichend».

Wir wissen hingegen, dass der Art. 1 des Völkerbund-Vertrages sagt, der Beitritt müsse *ohne jeden Vorbehalt* (sans aucune réserve) erklärt werden; wir wissen aus den Akten, dass ein hervor-

7. Cf. E 2001 (B) 8/2.

ragender Vertreter der Vereinigten Staaten sich noch bei Anwesenheit der militärischen Abordnung des Bundesrates in Paris gegen die Gestattung irgendwelcher Vorbehalte aussprach⁸; der V.Bd.-Vertrag zeigt auch, dass zwar in Art. 21 die mit dem Sinne des V.Bdes. im Grunde unvereinbare Monroe-Doktrin vorbehalten ist, nicht aber die unbestreitbar friedenfördernde Neutralität irgendeines Staates, geschweige denn die absolute, ewige Neutralität, wie die Schweiz sie erklärt. Die Akten sagen uns ferner, dass der *englische* militärische Vertreter in Paris, mit dem die militärische Abordnung des Bundesrates daselbst verhandelte, ihr gegenüber von sich aus ausdrücklich darauf hinwies, die Teilnahme an der Blockade bedeute für die Schweiz den *casus belli*! Wie könnte ein allfälliger Gegner anderer Ansicht sein. (Vgl. die Akten betr. die vom Bundesrate nach Paris entsandte militärische Mission, insbesondere: Rapport au Chef du Dépt. politique Suisse⁹, und Bemerkungen des Generalstabchefs dazu vom 23. April 1919¹⁰).

Dem Allem gegenüber sollen wir uns nun einreden, die Hungerblockade, die quasi als Foltermassregel bestimmt ist, den davon Betroffenen zu jedem Zugeständnis und jedem Bekenntnis zu bringen, sei eine harmlose, mit der Gleichbehandlung beider Kriegsparteien vereinbare Massregel! Das muss unbedingt zu den folgenschwersten, bittersten Enttäuschungen führen. Es kann auch keine Rede davon sein, die schweren Wirkungen der Hungerblockade etwa durch das Eingreifen des Roten Kreuzes zu mildern. Ein berufener Vertreter dieser Institution hat in der Konferenz vom 30. Mai ausdrücklich erklärt: «Dans cette guerre, jamais la Croix Rouge n'a été autorisée à alléger les maux résultant du blocus économique des Etats ... ses prescriptions seront appliquées sans aucune pitié». Das ist deutlich und ehrlich.

Wir müssen aber, zum Überfluss geschieht es, noch auf eine Seite dieser neuen differenziellen Neutralität hinweisen, die es sicherlich nicht uns allein unmöglich macht, an einem Eintritt unter Wahrung einer beschränkten Neutralität zu *diesem* V. Bd. zu denken. Es geht dabei auch um die *Ehre der Schweiz und ihrer Armee*. In welchem Lichte erscheint diese Ehre, wenn wir, obwohl die Berechtigung der Aktion des V.Bdes. anerkennend, nur die wirtschaftlichen Zwangsmassregeln gegen den Feind des V.Bdes. mitmachen, uns aber kleinmütig und feige weigern, am Kampfe uns zu beteiligen, wo es Blut kosten könnte! Ja, wir verlangen vom Gegner, dass er die gegen ihn ergriffenen Massregeln als neutral anerkenne und uns im Frieden lasse! Ein solches Verhalten könnten wir nicht anders ansehen, denn als *unvereinbar* mit der Ehre und Würde des Landes. Jeder Schweizer, zumal jeder Wehrmann, müsste sich in seinem innern Werte und Selbstgefühl durch eine solche, dem Volke zugemutete Stellung erniedrigt fühlen.

Wenn dann der Völkerrechtskonsulent des Polit.Depts. sich auf die *savoyische Neutralität* be ruft, um zu beweisen, dass man der Neutralität auch noch im 19. Jahrhundert nur einen militärischen Begriff beilegte, so ist dies offenbar nicht schlusskräftig. Der Ausdruck im Pariser Protokoll von 1815, dass der betreffende Teil von Savoyen der Neutralität in gleicher Weise teilhaftig sei wie die Schweiz selbst, ist von der Schweiz selber nie so verstanden worden. In den völkerrechtlichen Fragen der Gegenwart (siehe Pol.Jahrb. Sept. 1899) sagt Hilty: «darf, muss sogar die Schweiz ihre Neutralität und ihre Grenzen gegen jeden Angriff mit allen ihren Kriegsmitteln verteidigen? Diese Frage betrachten wir als eine liquide. Jeder Neutrale, auch ein ewig Neutraler, hat nicht bloss das Recht, sondern ebenso die Pflicht, die Neutralität seines Gebietes mit allen seinen Kräften aufrechtzuerhalten». Das gilt für die savoyische Neutralität nicht. Eine so weitgehende Pflicht hat die Schweiz und haben ihre Behörden bezüglich Savoyens niemals anerkannt, ja des öftern sogar ausdrücklich abgelehnt. Nein, die savoyische Neutralität ist der schweizerischen *nicht gleichartig*, und man kann sich keineswegs darauf berufen, um zu beweisen, dass auch der schweizerischen Neutralität nur ein militärischer Begriff innewohne. Es kann überhaupt nicht davon die Rede sein, aus dem bekanntlich ausserordentlich unklaren, strittigen Wesen der savoyischen Neutralität den Inhalt und Begriff der schweizerischen Neutralität abzuleiten.

Wir können nicht umhin, bei unserer Stellungnahme in der Angelegenheit noch die Frage *des Sitzes des V.Bdes.* zu berühren. Es erscheint uns bedauerlich, dass diese Sitzfrage nicht im Zusammenhange mit der ganzen Angelegenheit dem Entscheide von Behörden und Volk vorbehalten

8. Cf. DDS 7/1, n^{os} 297, 314, 323 note 1, 334.

9. Cf. DDS 7/1, n^o 334 annexe 3.

10. Cf. DDS 7/1, n^o 348.

wurde, indem wir uns des Gedankens nicht zu erwehren vermögen, dass durch die im Einvernehmen unserer Regierung erfolgte Erledigung der Frage der Entscheid über den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund präjudiziert, zum mindesten ausserordentlich erschwert wurde. Bei der Eröffnung der Kommissionssitzung vom 30. Mai 1919 hat zwar der Vorsteher des Polit. Depts. laut Protokoll erklärt, es sei selbstverständlich, dass die Wahl von Genf als Sitz des V.Bdes. den Entscheid über die Eintretensfrage nicht präjudizieren könne. In Wirklichkeit aber wird diese Tatsache bei vielen nicht ohne Einfluss auf den Entscheid bleiben.

Wir nehmen uns auch die Freiheit, es unumwunden auszusprechen, dass die grosse militärische Tragweite der Sitzfrage es wohl gerechtfertigt hätte, die nachträglich gestellten darauf bezüglichen Fragen des Polit. Dpts. der militärischen Beurteilung zu unterstellen, *bevor* die Wahl des Sitzes getroffen war. Das wäre zudem der Stellung der L.V.K. im Organismus des Staates angemessener gewesen, und unser Gutachten hätte dann für den Bundesrat vielleicht doch etwas mehr als bloss akademischen Wert gehabt. Dass der Völkerbund an seinem Sitze in Krieg und Frieden über eine mächtige Funkenstation für Empfang und Sendung verfügen muss, ist selbstverständlich. Das widerspricht aber geradezu dem Art. 3 des Haager N.A. 1907, zu dem der von den HH. Professoren Borel und Huber verfasste Kommentar überdies ausdrücklich bemerkt (Anmerkung 9): «Es ist wohl ausgeschlossen, dass die Schweiz jemals einem andern Staate gestatte, Militärtelegraphen über ihr Gebiet zu legen». Das gleiche trifft natürlich auch zu für die Errichtung einer *Funkenstation*, wie sie vom Völkerbund bereits für Genf vorgesehen ist. Es wird niemand annehmen, dass der allmächtige «Rat» des V.Bdes. damit sich zufrieden gäbe, dass wir gestützt auf die «anerkannte» Neutralität nun dem Gegner des V.Bdes. dasselbe Recht einräumten, um so das Gleichgewicht herzustellen, das im Sinne des Haager N.A. von 1907 liegt (vgl. dessen Art. 9).

Die Verlegung des Sitzes in die Schweiz, an einen übrigens nicht von dieser gewählten, sondern von der Pariser Delegation bestimmten Ort, bringt es mit sich, dass bei Vollstreckungen des Völkerbundes gemäss den Art. 16 und 17 des Vertrages die Leitung der Gesamtoperation des Völkerbundes, mit andern Worten das *Hauptquartier der einen Kriegspartei*, in der Schweiz liegt. Welche Folgen daraus bei kriegerischen Konflikten für unser Land erwachsen können, ist leicht einzusehen, und es steht wohl ausser Zweifel, dass unsere Neutralität dadurch schon einen gefährlichen Einbruch erlitten hat; kein vernünftiger Mensch wird sich verhehlen, dass im Kriegsfall das Hauptquartier einer Kriegspartei am allerwenigsten Anspruch und Aussicht darauf hat, als neutral angesehen und behandelt zu werden. Wir müssen ohne weiteres darauf gefasst sein, dass eines der ersten Ziele feindlicher Tätigkeit gegen den V.Bd. dessen Sitz mit Funkenstation und allem Zubehör sein wird, und wenn die feindlichen Flieger über Genf ihre Bomben abwerfen, wird uns nicht nur die Berufung auf die Neutralität der Schweiz und des V.Bd.-Sitzes nichts helfen, sondern mit *dem* Momente wird der Kampf im schweizerischen Luftraum und ohne weiteres auch der Kampf auf unserem Boden einsetzen. Wollte man, um dergleichen Folgen zu vermeiden, an eine Trennung der Neutralität von Genf von der Neutralität der Schweiz denken, also eine Art Exterritorialität Genfs gegenüber der internationalen Stellung der Schweiz, so würden aus einem solchen Plane sofort innere Gefahren aufsteigen, die ohne weiteres zum Aufgeben des Gedankens führen müssten. Die Folgen lassen sich nur durch Verlegung des Sitzes ausserhalb des Gebietes der Schweiz beseitigen.

Hr. Prof. Huber, als Vertreter des Politischen Departements und des Anschlussgedankens, betont all dem gegenüber, der Völkerbund trete eben in allen Streit- und Vollstreckungsfällen als der unparteiische Richter auf, gegenüber von dessen Entscheiden und Vornahmen die Gegenpartei als die Brecherin des objektiven Rechts und des geordneten Rechtszustandes anzusehen sei. Dies rechtfertige vollkommen ein verschiedenes Verhalten des Neutralen gegenüber dem Feinde des V.Bdes. Das ist eine sehr schöne Theorie, die sich auf dem Katheder ganz gut ausnimmt.

Die Entwicklung der Dinge und die vorauszusehenden Geschehnisse werden aber sicherlich diese doktrinäre Ideologie nicht bestätigen. Sie setzt voraus, dass der Völkerbund *in alle Zukunft* als ein übermächtiger Staatenverband fortbestehe, dessen Erklärungen und Entscheide nicht nur als Äusserungen des Weltgewissens anzusehen seien, sondern hinter denen auch allezeit eine Macht stehe, kräftig genug, um deren Verwirklichung von Ideen und gegenüber jeder Koalition zu erzwingen. Wir können diese Ansicht keineswegs teilen. Nach unserm Dafürhalten wird es auch in Zukunft aufsteigende und niedergehende Nationen und Staaten geben, solche mit abnehmender,

stillstehender oder zunehmender Bevölkerung, und niemand vermag, Staaten oder Staatengruppen, die sich kräftig entwickeln, daran zu verhindern, auch künftig ihre Interessen nach dem Masse ihrer Kraft zu verfolgen. Der Art. 10 des Völkerbund-Vertrages, mit seiner starren Festnagelung der durch den Frieden von Versailles vorgenommenen Verteilung der Welt, wird daran nichts ändern, wohl aber den Mitgliedern des V.Bdes. Aufgaben eintragen, die eine beständige Kriegsgefahr für sie und die Welt bilden.

Die ganze Argumentation des der V. Bd.-Kommission vom 30. Mai 1919 vorgetragenen Gutachtens von Hrn. Prof. Max Huber fusst auf der Annahme, dass es auf Erden immer *so bleibe*, wie die Sieger es jetzt eingerichtet haben. Den Friedensstörer stellt er sich als den an Kraft und Moral Minderwertigen, als den militärisch Schwächern vor (siehe Gutachten Huber, S. 5), der froh sein wird, wenn die Schweiz ihn nicht auch noch direkt anpackt. Wir sehen die Sache ganz anders an und haben gewiss guten Grund dazu.

Ein Angriffskrieg oder ein bewaffneter Widerstand seitens eines Mitgliedes oder Nichtmitgliedes des Völkerbundes ist selbstverständlich ausgeschlossen, solange die heutige, eben festgelegte Mächtegruppierung besteht. Beides tritt aber wieder in den Bereich der Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit, sobald übereinstimmende Interessen verschiedener Staaten diese, im Gegensatz zu den heutigen Säulen des V.Bdes., zusammenführen und ihren vereinigten Kräften wieder die Aussicht auf kriegerischen Erfolg eröffnen. *Dann erst* beginnt, wie auch das Politische Departement es (nach seinem an das S.M.D. gerichteten Schreiben Nr. 152 T. vom 14. Mai 1919¹¹, S. 3 oben) vor auszusehen scheint, das auf Erden nie verstorbene, im Wesen des egoistischen Menschen begründete Spiel der Kräfte von neuem, und wir stehen als kleiner, aber *dann nicht mehr als neutral anerkannter Staat* inmitten der Grossmächte, die nun wieder aufeinander platzen und uns unfehlbar in den Strudel der Ereignisse hineinziehen. Zum Spott der Welt aber würden wir, wenn, in Voraussicht solcher Ereignisse, wir versuchen wollten, den Austritt aus dem Völkerbund zu erklären und uns wieder auf den Boden unserer ewigen Neutralität zurückzuziehen. Keine Partei würde sich daran kehren. Wir sind überhaupt vollständig überzeugt, dass die Wiedergewinnung der durch den Eintritt in den V.Bd. einmal preisgegebenen Neutralität gänzlich ausgeschlossen ist. Die gute Tradition der schweizerischen Neutralität kann ihre Wirkung bei den Nationen der Welt nur behalten, wenn sie ununterbrochen fortwirkt und bei jedem sich bietenden Anlass neu und unversehrt in die Erscheinung tritt. Die Neutralität ist kein Kleid, das mit der Mode wechseln kann.

Das Politische Departement sagt in seinem oben erwähnten Schreiben vom 14. Mai 1919, eine völlige *Indifferenz* gegenüber der Veranlassung eines Krieges, in dem der Bund interveniert, sei im V.Bde. kaum haltbar, d.h. der V.Bd. fühle sich als der unparteiische Richter, der jede Kritik und zumal die Nichtanerkennung seiner Urteile als Beleidigung empfinde. Wir zweifeln nicht, dass dem so sei, dass somit der Eintritt der Schweiz in den V.Bd. sie zwingen wird, in jeder Streitfrage, die vor die Versammlung gelangt, für oder wider Stellung zu nehmen. Das aber würde nach unserer Ansicht nicht nur zum Aufgeben unserer Neutralität nach aussen, sondern könnte auch leicht zum Zerfall der Schweiz im Innern führen.

Der Frieden von Versailles bietet dazu Zündstoff mehr als genug. Man erwäge beispielsweise, dass das Deutsche Reich über kurz oder lang gewisse, ihm jetzt entrissene deutschsprachige Landesteile wieder an sich zu ziehen versuche, dass Italien zu erringen trachte, was von seinem Adriaprogramm ihm jetzt versagt wurde, dass Deutsch-Südtirol wieder die vollständige Vereinigung mit Nordtirol erkämpfen wolle etc. etc., und man wird sich überzeugen, dass die Stellungnahme der Schweiz für oder wider ihr immer neue Gefahren einbringen muss.

Der Vertreter des Polit. Depts. hat in der Sitzung der L.V.K. vom 1. Juli¹² das Beispiel des italienischen Überfalles von Tripolis genannt, wo eine offenkundige Verletzung alles Völkerrechts stattgefunden habe; in solchem Falle müsste es geradezu als «amoral» gelten, erklärt er, wenn man sich das Urteil versage. Wir sind durchaus der Ansicht, dass weder der einzelne Bürger, noch die Presse, noch das Volk mit ihrem Urteil in dergleichen Fällen hinter dem Berge halten sollen, obschon auch sie alle Ursache haben, vorsichtig zu urteilen, denn trotz der vom V.Bd. proklamier-

11. Cf. note 1.

12. Cf. n° 16

ten Öffentlichkeit aller politischen Abmachungen wird es nicht nur für den Privatmann, sondern selbst für unsere politische Leitung stets schwer halten, die reine Wahrheit über einen Konflikt und seine Ursachen zu erkennen. – Etwas anderes aber ist es, amtlich, als Staat, zu dergleichen Konflikten, die nicht ausbleiben werden, Stellung zu nehmen, und doch müsste das im V.Bd. geschehen. Man denke z.B. nur an den Fall, dass die Schweiz im Børenkrieg oder im spanisch-amerikanischen Kriege sich für die eine oder andere Partei hätte erklären müssen.

Glaubt man wirklich, dass ein unparteiisches Forum zu finden sei, das mit Recht und Gewicht über dergleichen Fälle aburteilen könne und wolle? Die meisten der im Völkerbund vertretenen und allfällig miturteilenden Kleinstaaten sind von den paar Grossen durchaus abhängig, und diese, durch den Frieden von Versailles vollständig zufriedengestellt, werden sich gegenseitig nicht die Augen aushacken, solange nicht gar zu schwerwiegende Interessen in Frage stehen. In dem für uns günstigen Fall ist zu erwarten, dass es schliesslich in wichtigen Fragen zu keinem Urteil komme, sondern dass man die Entscheidung einem regelrechten Kriege überlassen wird.

Wir glauben, Prof. C. Hofer, Genf, habe heute noch recht, wenn er erklärt (Le rôle de la neutralité etc. 1914, p. 37/38): «En ce qui concerne la raison d'une guerre, celle-ci ne peut jamais être soumise au contrôle du droit international parce que ce droit n'a pas de critères pour décider si une guerre est juste ou injuste».

Eine besondere Wirkung des Beitrittes der Schweiz zum V.Bd. und der Anwendung der Vollstreckungsmassregeln nach Art. 16 wird das Aufgeben des *Asylrechtes* sein, in allen Fällen, wo der «Rat» die Entscheidungsbefugnis beansprucht. Das Asylrecht, oder was wir darunter verstehen, schliesst zwar weder eine Verpflichtung der Schweiz, noch ein Recht irgendeines Fremden in sich, es ist aber eine hochherzige Tradition, eine Übung, die quasi zu einem Bestandteil unseres ungeschriebenen Staatsrechts geworden ist, auf die wir in vielen Fällen mit Recht stolz sein durften und die in der ganzen Welt der Schweiz zahlreiche Sympathien eingebracht und gesichert hat. Es ist damit indirekt für unsere Neutralität zu einer Stütze geworden, deren Wegfall eine Schwächung der Neutralität bedeuten würde. Daher kommt dem Asylrecht indirekt entschieden auch eine *militärische Bedeutung* zu, denn alles, was die Achtung vor der Neutralität und die Scheu vor deren Verletzung kräftigt, dient dazu, der Schweiz die Verwicklung in die Welthändler zu ersparen. Wenn auch ab und zu eine Regierung gegen die Ausübung des Asylrechtes drohenden Einspruch erhoben hat, so ist doch unserer Neutralität daraus nie ein Schaden erwachsen; vielmehr hat die gerechte Ausübung dieses edlen Vorrechtes des Schutzes der politisch Verfolgten aller Richtungen je und je das Ansehen der Schweiz gestärkt bei allen echt menschlich-freiheitlich Denkenden. – Bei den vorauszu sehenden sozialen Kämpfen, die die Gemüter beinahe wie die religiösen Fragen in ihren Tiefen aufrühren, kann das Asylrecht wieder eine Bedeutung gewinnen, die ebenso gross ist, als sie je bei früheren politischen Wirren sich zeigte.

In der Völkerbundskommission wurde vom Vertreter des Polit.Depts. (s. Protokoll v. 30. Mai) wiederholt erklärt, der Beitritt der Schweiz könne nur in der Voraussicht erfolgen, dass auch *Deutschland* demnächst eintrete. Vom militärischen Gesichtspunkt aus teilen wir diese Ansicht keineswegs. Die militärischen Gründe, die uns den Beitritt der Schweiz zum V.Bd. als *unheilvoll* erscheinen lassen, haben mit der Stellung, die Deutschland bezüglich des Eintrittes einnimmt, *gar nichts* zu tun.

Die üblen militärischen Folgen der Zugehörigkeit zum V.Bd. treten für uns ganz gleich ein, ob Deutschland (und Österreich) dabei sei oder nicht, und es sind ausschliesslich die Wirkungen auf unsere Neutralität und unsere militärische Selbständigkeit, die wir vom Beitritt befürchten müssen, welche uns zur Ablehnung veranlassen. Bestimmend für die durch unsern Beitritt für die Schweiz geschaffene *militärische Lage* ist der Fall einer Vollstreckung im Namen des V.Bdes. Eine solche Exekution schafft für die Schweiz dieselbe Lage, ob Deutschland (oder ein beliebiger anderer Staat) in oder ausserhalb des Bundes stehe. Richtet sich die Exekution gegen Deutschland, so stellt dieses sich ipso facto ausserhalb des Bundes, auch wenn es vorher Mitglied war. Nimmt Deutschland aber an einer Exekution teil als Mitglied des Bundes, so haben wir alles Interesse, unsere absolute Neutralität ihm wie den andern Vollstreckern gegenüber zu wahren und zu schirmen, genau wie im Weltkriege; insbesondere träfe das zu, wenn etwa die Exekution gegen Italien oder gegen Jugoslawien sich richtete. Die Stellungnahme von Deutschland kann für uns in keiner Weise massgebend sein.

Die Schweiz soll ein grosses, auch militärisches Interesse am Hauptzwecke des Bundes, der Verhinderung des kriegesischen *Überfalles*, haben und sich der Teilnahme an der Erreichung des idealen Zweckes nicht durch Beiseitestehen entziehen, sagt das Polit.Dept.

Es ist zunächst ein Irrtum, den Ausbruch des Weltkrieges einem Überfall zuzuschreiben; mehr als 4 Wochen hatten die Regierungen und die Diplomaten Zeit (vom 28. Juni bis 1. August), um den durch den Mord von Sarajewo entbrannten Konflikt zu schlichten. Wir sind aber auch der Ansicht, dass die Schweiz der Verhütung von Kriegen in Mitteleuropa und damit dem Zwecke des V.Bdes. ungleich besser dient, wenn sie als absolut Unparteiische ihre ewige Neutralität wahrt, gestützt auf ihre Wehrfähigkeit und auf den festen Entschluss von Volk und Behörden, ihre Selbständigkeit und die Unverletzlichkeit ihres Gebietes auch mit den Waffen zu verteidigen.

Die *Solidarität*, die man von uns verlangt, erscheint angesichts der Bestimmungen des Bundesvertrages, der nur einen Teil des Friedensvertrages bildet, in unsern Augen nicht anders denn als eine solidarische, mit Gut und Blut zu leistende Mitbürgschaft für eine Verteilung der Welt und ihrer Güter, wie ein vierjähriger Krieg sie dem Imperialismus einiger weniger Gross-Staaten ermöglicht hat. Das entspricht weder den politischen Überlieferungen der Schweiz noch ihrer Teilnahme für die Bedrängten und am allerwenigsten ihrer Neutralität. Selbst der völkerrechtliche Berater des Polit.Depts. gibt zu (siehe Protokoll vom 30. Mai 1919), dass man in der Bestimmung des Art. 10 des Völkerbundsvertrages eine gegenseitige Versicherung des status quo erblicken könne, und wir dürfen uns wohl dem im selben Protokoll wiedergegebenen Ausspruche Prof.Dr. W.Burckhardts anschliessen: «Was ich nicht begreife, ist, dass man die Schweiz dazu führen will, einen Gebietszustand zu garantieren, der durch einen vierjährigen Krieg geschaffen wurde und der nicht das Ergebnis der Gerechtigkeit ist». Dafür unsere überlieferte Neutralität preiszugeben und unsere militärische Selbständigkeit zu opfern, dazu vermögen wir nicht Hand zu bieten. Wir haben an keinem Bündnis zur Gewährleistung des *frühern* Gebietes irgendeines Staates teilgenommen und halten dafür, die Schweiz sollte auch *künftig*, wie seit mehr als 100 Jahren, bei dieser Politik verbleiben und Gut und Blut nur zum Schutze des eigenen Landes, seiner Neutralität und seiner Rechte einsetzen.

Der Vertreter des Polit.Depts. legt Gewicht darauf, dass der allfällige Beitritt der Schweiz zum V.Bd. innert einer auf etwa zwei Monate festgesetzten Frist erfolge, indem wir nur in diesem Falle über die Höhe unserer militärischen Rüstungen selbst entscheiden dürften, hernach aber der *Völkerbunds-Rat* uns die Rüstungen vorschreiben würde. Es kann zunächst natürlich keine Rede davon sein, dass die Bestimmungen des V.Bdes. uns veranlassen dürfen, die Vorschriften unserer Verfassung betreffend die Volksrechte umzustürzen oder zu umgehen. Der V.Bd. hat aber auch an unserer Fähigkeit, die Neutralität allfällig mit den Waffen zu verteidigen und aufrechtzuerhalten kein anderes Interesse *als wir selbst*, da wir

1. keine Gebietsverweiterungen verlangen und keine Angriffskriege führen und
2. an den Operationen des Völkerbundes auch im Falle des Eintrittes nicht teilnehmen.

Es läge also auch, ganz abgesehen von der relativen Geringfügigkeit unserer militärischen Macht, gar kein Grund für den V.Bd. vor, auf unsere «Rüstungen» einen bestimmenden Einfluss auszuüben. Wenn aber auch der Art. 8 im wesentlichen nur die stehende Truppenmacht der Staaten im Auge hat, so gibt er doch tatsächlich dem «Rat» des V.Bdes., der aus neun, eine ungeheure Macht in sich vereinigenden Männern besteht, das Recht, wenn es ihnen beliebt, in unser *Wehrwesen* sich einzumischen. Ob es sich dann um eine zu Beginn schon auferlegte Verpflichtung oder um eine von 10 zu 10 Jahren geltend zu machende Genehmigung handelt, bleibt sich im Grunde gleich; es ist ein *Einbruch in eines der wichtigsten Hoheitsrechte* unserers derzeit noch unabhängigen Staates.

Für den Fall, dass der V.Bd. den Nutzen uns nicht brächte, den man sich vom Beitritt verspricht, oder gar sich als nachteilig erwiese, weist endlich das Polit.Dept. auf die Möglichkeit des *Rücktrittes* hin, die durch die Art. 1 und 26 des Pacte geboten wird. Es ist jedoch gewiss, dass eine nachträgliche Loslösung vom V.Bd. uns in eine viel schlimmere Lage versetzen würde, als wenn wir überhaupt nicht beitreten. Insbesondere ist, wie oben schon gesagt, gar nicht daran zu denken, dass wir alsdann wieder auf die förmliche Anerkennung unserer ewigen Neutralität rechnen könnten. Man kann sie nicht heute fallen lassen und morgen wieder aufnehmen. — Da es also eine Umkehr von

dem Weg in den V.Bd. in Wirklichkeit für uns nicht gibt, vielmehr durch den Beitritt auf Generationen hinaus die Politik des Landes in einer neuen, unabsehbaren Richtung festgelegt und so dessen Schicksal bestimmt wird, so können wir nur dringend ersuchen, das ganze Gewicht der von uns gegen den Beitritt angeführten militärischen Gründe bei dem Entscheid in die Wagschale zu legen.

Die unseres Erachtens entscheidenden militärischen Gründe gegen den Beitritt zum V.Bd. fassen wir wie folgt zusammen:

1. Es ist gar nicht anzunehmen, dass es in alle Zukunft bei der jetzigen Mächtegruppierung bleiben wird. Im Friedensvertrag selbst liegen zahlreiche Keime zu neuen Staatenverbindungen, die unfehlbar auch zu neuen Kriegen führen, sobald irgendeine Gruppe Aussicht hat, mit den Waffen die sie verletzenden Bestimmungen des Versailler Friedens zu ändern. Das Bündnis der drei Vormächte der Entente zeigt, dass selbst innert dem Völkerbunde sich solche Verbindungen mit besondern Zwecken bilden und verwirklichen können.

2. Der Beitritt der Schweiz zum V.Bd. kann nur unter *Preisgabe ihrer vollkommenen Neutralität* geschehen. Eine unvollständige, zugunsten des Völkerbundes gefärbte (sog. differentielle) Neutralität wird von keinem Staate geachtet werden, der ein Interesse an der Verletzung unseres Gebietes hat. Die Schweiz läuft also Gefahr, in alle Kriege und Vollstreckungen des V.Bdes. hineingezogen zu werden. Ihre Lage inmitten der Gross-Staaten lässt diese Gefahr als besonders schwer erscheinen.

3. Der Beitritt zu einem Bund, in dem einige Gross-Staaten unbedingt eine erdrückende Übermacht besitzen und ausüben werden, kann für die Schweiz nur auf Kosten ihrer Selbständigkeit und Unabhängigkeit geschehen.

4. Ehre und Ansehen der Schweiz und ihrer Bürger müssen unfehlbar darunter leiden, wenn sie an den Massregeln nach Art. 16 sich beteiligt, aber der Teilnahme am Kampfe für das (angeblich) verletzte Völkerrecht sich gänzlich entzieht.

5. Der Sitz des Völkerbundes bringt eine Gefährdung mit sich, nicht nur des betreffenden Ortes, sondern des ganzen Landes bei Vollstreckungshandlungen des V.Bdes.

6. Der Austritt aus dem Völkerbunde kann nur unter schwerer Einbusse an Achtung und Ansehen des Landes geschehen. Auf eine Rückgewinnung der Neutralität ist dabei ebensowenig zu rechnen als auf eine Erneuerung von deren Anerkennung durch die Mächte.

III. Die Stellung der Schweiz ausserhalb des Völkerbundes.

Wir müssen zunächst feststellen, dass die Erreichung der Zwecke des Völkerbundes in keiner Weise vom Beitritt der Schweiz abhängt. Nicht nur in Streitigkeiten zwischen Staaten des Bundes, sondern, gemäss Art. 17, auch in solchen zwischen Nichtmitgliedern wird der Bund seinen Einfluss geltend machen. Alle Welt weiss, dass die Schweiz niemanden angreift oder bedroht; die Unverletzlichkeit ihres Gebietes ist durch Anerkennung der Garantien von 1815 im Friedensvertrag bestätigt und damit auch von neuem erklärt, dass die Neutralität der Schweiz im wahren Interesse Europas liege. Wenn wir dem Bunde nicht beitreten, um diese Neutralität unversehrt und unbedingt aufrecht erhalten zu können, so handeln wir also nicht gegen das Interesse des Bundes und hindern seine Wirksamkeit in keiner Beziehung. Man kann uns vernünftiger und gerechter Weise aus dem Nichtbeitritt keinen Vorwurf machen, denn die ewige Neutralität schafft für uns eine ganz ausnahmsweise, keinem andern Staate in gleicher Weise zukommende Lage. Wir dienen den Zielen und Zwecken des Völkerbundes sogar besser, wenn wir ausserhalb desselben verbleiben, als eine Stätte des durch eigene Kraft mit Zustimmung des V.Bdes. geschützten Friedensasyls. Dass der V.Bd. seinen Zweck: Verhütung von Kriegen und allfällig Aufschub des Kriegsausbruches, soweit überhaupt denkbar, ohne Mitwirkung der Schweiz erfüllen kann, bedarf, zumal angesichts der Bestimmung in Art. 17, kaum eines Beweises. Unsere aktive Mitwirkung bei den Vollstreckungen und die Gestattung des Durchpasses sind ausgeschlossen. Frage: Wie wird sich die wirtschaftliche Sperre gestalten, wenn wir nicht mitmachen? Ohne Zweifel wird es das Bestreben des V.Bdes. sein, uns dann zwangsweise in eine Lage zu versetzen, dass wir den oder die gegnerischen Staaten nicht durch Lieferungen unterstützen *können*. Das zu erzwingen, ist er wohl im Falle, wenn die Völkerbundsmächte, wie diesmal, *das Meer beherrschen*. Wir sind dann allerdings auf seine Gnade angewiesen und werden möglicherweise gezwungen sein, wenn auch gegen alles herkömmliche Völkerrecht, uns gegen den Gegner des V.Bdes. abzuschliessen. Die Gegner des Bundes aber

können und werden aus dieser zwangsweisen Absperrung, die wir *nicht, unter freiwilliger Aufgabe der Neutralität*, dem Bunde schon *im voraus* zugesagt haben, keinen Grund ableiten können, uns mit Krieg zu überziehen. Sie werden ihrerseits die Lieferungen an uns, wie es im abgelaufenen Kriege geschehen ist, ebenfalls ganz oder teilweise, je nach ihrem Vorteil und Vermögen, einstellen. Es ist aber ausgeschlossen, dass die eine oder andere Partei es darauf absehen könnte, uns auszuhungern oder gänzlich lahmzulegen. Ein weitergehendes Interesse hat keine von beiden als uns zu verhindern, des Gegners Kriegführung zu unterstützen. Was wir aus eignen Mitteln einem Kriegführenden liefern können, fällt übrigens für einen Gross-Staat, geschweige denn für eine Gruppe von Gross-Staaten, niemals wesentlich in Betracht, und dass wir nicht im Transit den Gegner des Bundes mit dessen Produkten versorgen, wird dieser schon zu verhindern wissen. Eine neue S.S.S. genügt, um dem V.Bd. alle diese Zwecke zu sichern.

Ist der *Völkerbund übermächtig*, in welchem Falle es übrigens schwerlich zu einer Auflehnung gegen ihn kommt, so wird sein Gegner uns nicht auch noch zum Feind machen wollen, wir sind dann in der Hauptsache auf den Verkehr mit dem Bunde angewiesen; halten sich die Kriegsparteien ungefähr *die Waage*, so wird unsere Lage von der, die wir eben durchgemacht haben, nicht sehr verschieden sein. Darüber aber kann kein Zweifel bestehen, dass die Gefahr, in den Krieg verwickelt zu werden, *unvergleichlich geringer* ist, wenn wir ausserhalb des Bundes stehen und nur zwangsweise zur passiven Sperre gegen den Völkerbundsgegner angehalten werden, der dann mit gleichwertigen Gegenmassregeln ein annäherndes Gleichgewicht herstellen kann, wie es die letzten vier Jahre geschehen ist.

Es trifft also durchaus nicht zu, wenn behauptet wird, unsere Lage bleibe sich gleich, ob wir im Bunde seien oder nicht.

Als eine Folge des Nichtbeitrittes wird uns von den Anhängern des Völkerbundsprojektes unter anderm die *Vorenthaltung der Rohstoffe* auch in Friedenszeiten in Aussicht gestellt, ja, ein Vertreter der Schweiz in Paris hat sogar erklärt, das Misstrauen der Gründer des Völkerbundes gegenüber der Schweiz könnte selbst zu deren Ausschluss vom internationalen Arbeitskongress und zum Verlust des Völkerbundssitzes führen! Der Rohstoffentzug wäre eine Massregel, die unsere wirtschaftliche und mittelbar auch unsere *militärische* Kraft beeinflussen könnte. Wir dürfen aber wohl fragen, woher den Befürwortern des Eintrittes diese Befürchtungen kommen, die, wenn sie begründet wären, die Ziele der Völkerbundstaaten in ein sehr eigentümliches Licht stellen würden. Noch ist in aller Erinnerung, wie, insbesondere von den Seemächten, die Fortsetzung des Wirtschaftskrieges nach dem Friedensschlusse, selbst gegen die Besiegten, des bestimmtesten abgelehnt und von der Hand gewiesen wurde. Wie käme man dann dazu, diese freiheitswidrige Massregel gegen die neutrale Schweiz anzuwenden, die unter den schwersten Opfern während des Krieges sich der strengsten Unparteilichkeit beflissen hat, nicht zu gedenken ihre Leistungen zur Milderung des Loses der Kriegsbedrohten? Ist aber trotzdem eine Drohung im Sinne der Rohstoffsperrung oder ähnlicher Massregeln gegen die Schweiz von autoritativer Seite gefallen, so gebe man uns amtlich und authentisch Kenntnis davon, damit wir beurteilen können, ob wir tatsächlich schon in volle Abhängigkeit von den zum Bunde vereinigten Grossmächten oder einzelner davon gelangt sind, und ob man uns durch Drohungen zwingen will, unsere Unabhängigkeit durch Eintritt in den Bund aufzugeben. Wir können das weder glauben noch annehmen, solange uns nicht Beweise dafür geliefert werden. Dies noch um so weniger, als Vieles darauf hindeutet, dass die Völker, die allerdings zum Völkerbund nichts zu sagen hatten, offenkundig nach Wiederaufnahme des *freien Verkehrs* geradezu lechzen, des freien Verkehrs, der auch ein Mittel sein wird, um wieder die Versöhnung der Menschen und Nationen herbeizuführen. Der lästigen Sperrmassregeln ist alles satt bis auf wenige, die des Gewaltmissbrauchs niemals satt werden können. — Es liegen keinerlei Beweise dafür vor, dass die Stellung der Schweiz *ausserhalb* des V.Bdes. nicht eine ebenso geachtete sein wird wie bisher, wenn sie ihre absolute Neutralität aufs gewissenhafteste durchführt und an der freien Ausübung des Asylrechts, als Ausfluss ihrer Souveränität, festhält. Sie soll nicht fürchten und hat nichts zu befürchten, dass die Staaten des Völkerbundes es die Schweiz entgelten lassen, wenn sie bei ihrer alt-überlieferten Politik verbleiben will, die niemandes Rechte verletzt und anerkanntermassen auch heute noch im europäischen Interesse liegt. Das Gegenteil anzunehmen, wäre eine Beleidigung des Völkerbundes, dessen Ziele die schweizerische Neutralität in keiner Weise stören kann.

Wir schliessen mit der Erklärung, dass nach unserm Dafürhalten die Schweiz alle Ursache habe, vorab aus *militärischen Gründen, dem Völkerbunde nicht beizutreten, um ihre ewige Neutralität, die bewährte Richtschnur ihrer ganzen Aussenpolitik, und ihre Unabhängigkeit aufrechtzuerhalten.*

Beilage I.

Erste Fragen

des Politischen Departements

1. a) Durchzug von Truppen. Obwohl in frühern Jahrhunderten als mit der Neutralität vereinbar betrachtet, muss heute jede derartige Duldung seitens eines Neutralen als ausgeschlossen erscheinen, jedenfalls dann, wenn der neutrale Staat das Gebiet des durch den Durchzug bedrohten Staates berührt.

b) In bezug auf die von Privaten bewerkstelligte Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial jeder Art, soweit es sich nicht um eigentliche militärische Transporte im Sinne von lit. a handelt, sind die Neutralen nach der Haager Konvention von 1907 frei, müssen aber Verbote und Beschränkungen dieses Verkehrs gleichmässig gegen beide Kriegsparteien anwenden.

Erträgt unsere Neutralität allenfalls eine einseitige Belieferung einer Kriegspartei durch die schweizerische Industrie und die Beschränkung der Benutzung der schweizerischen Verkehrsmittel auf den nach jener Kriegspartei gehenden Transit? Die

Antworten

Zu 1 a) Wir sind mit dem Politischen Departement einverstanden, dass vorab in diesem Punkt unbedingt an einer strikten Neutralität festgehalten werden muss, und zwar ebensowohl, wenn es sich um einen Krieg gegen einen unserer Nachbarn handelt, wie wenn ein Fernstehender bekämpft wird. Wir müssen aber doch darauf hinweisen, dass weder im Pariser Protokoll von 1815 noch in der durch Art. 435 des Versailler-Friedensvertrages erneuerten Anerkennung davon der Inhalt des Neutralitätsbegriffes festgestellt wurde. Insbesondere ist in diesen Aktenstücken nichts davon gesagt, dass durch die Neutralität, neben der aktiven Teilnahme an den Operationen, auch der *Durchmarsch* fremder Truppen durch die Schweiz ausgeschlossen sei. Die *absolute* Neutralität, wie sie von der Schweiz nun seit 100 und mehr Jahren erklärt und gehandhabt wurde, bedarf *keiner Auslegung* und lässt keine zu. Wenn wir aber durch Vorbehalte bei der Anmeldung zum Völkerbunde der fremden Interpretation des Begriffes unserer Neutralität rufen und gar noch in amtlichen Veröffentlichungen einer einschränkenden Interpretation Nahrung geben, so gefährden wir damit die künftige Anerkennung auch unserer absoluten Neutralität. Angesichts der kategorischen Bestimmung von Art. 1 des V.Bd.-Status dürfte es sehr geraten sein, die Lage sich genau zu überlegen, welche für die Schweiz entstände, wenn ihre bedingte Anmeldung zum Völkerbund nicht vollen Erfolg hätte.

Zu 1 b) Erlauben wir die Aus- oder Durchfuhr von Kriegsmaterial irgendwelcher Art nur an die eine Kriegspartei, so wird das für die andere Kriegspartei ein Grund sein, den Rest unserer Neutralität nicht mehr anzuerkennen. Entweder die Erlaubnis wird allen Kriegsparteien gegenüber in gleicher Weise gehandhabt oder nach allen Seiten hin werden Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial verboten. Das war unser Standpunkt im Kriege 1870/71 und auch noch zu Beginn des Weltkrieges. (Siehe Vorschriften für die Handhabung der Neutralität von 1912.) Mangel an Arbeit und Erwerb waren die Folge davon für unser Land, und so sah sich der Bundesrat bald genötigt, von dem absoluten Verbot abzugehen und die Ausfuhr nach beiden Seiten zuzulassen, wie es das Haager Neutralitäts-Abkommen von 1907 gestattet. Die Möglichkeit der Lieferung hing von der Rohmaterialbeschaffung ab und die Lieferung nach der einen oder andern Seite von der Bezugsquelle der

daraus sich ergebene Schwierigkeit kann dadurch behoben werden, dass jeder Handel mit Kriegsmaterial nach dem Auslande in Kriegszeiten untersagt wird.

c) Den gleichen Grundsatz wie unter *b* stellt die genannte Haager Konvention für den Gebrauch der telegraphischen und telephonischen Anlagen auf. Da der Völkerbund in der Schweiz als dem Ort seines Sitzes eine radiotelegraphische Station errichten würde, könnte die gleichmässige Benutzung der auf schweizerischem Gebiet bestehenden Anlagen für drahtlose Telegraphie auf Schwierigkeiten stossen, da dem V.Bd. die Benutzung seiner Anlagen nicht untersagt oder auf Nachrichten nicht-militärischer Art beschränkt werden könnte.

d) Über eine verschiedene Handhabung der Erlaubnis bzw. des Verbotes für die Angehörigen des neutralen Staates, in die kriegführenden Armeen einzutreten, enthält die Haager Konvention nichts. Dieser Punkt scheint auch von geringerer Bedeutung zu sein.

e) Die wichtigste Differenzierung zwischen den Kriegsparteien besteht in der Durchführung einer Verkehrsblockade gegenüber der einen Partei. Eine solche Massregel ist in Art. XVI des Völkerbundsvertrages vorgesehen. Kann die rein militärische Passivität der Schweiz einem unserer Nachbarstaaten genügendes Interesse bieten, dass er das Gebiet der Schweiz respektiert? Dabei wird er vielleicht einen Unterschied machen, ob der Neutrale die Verkehrssperre auf Grund eines allen Staaten zum voraus bekanntgegebenen Vertrages

Rohstoffe. Kann in künftigen Kriegen das Verbot der Lieferung aufrechterhalten werden, um so besser; sehen wir uns aber aus Gründen des eignen wirtschaftlichen Lebens gezwungen, wieder das Verfahren von 1914-18 einzuschlagen, so hängt unsere Lage eben von der relativen Machtstellung der Kriegsparteien ab, und da wir als ganz bestimmt voraussehen, dass ein Krieg erst wieder ausbrechen wird, wenn eine Staatengruppe Aussicht auf Erfolg hat, also die Kräfte sich gegenseitig messen können, so wird unsere Lage im Kriegsfall nicht wesentlich verschieden sein von der eben überstandenen.

Zu 1 c) Art. 8 und 9 des Haager N.A. 1907 stellen den Grundsatz auf, dass die Benützung solcher Anlagen in neutralen Ländern den Kriegsparteien in *gleichmässiger* Weise erlaubt oder verboten werden soll. Wir stehen ebenfalls auf diesem Boden. Nun ist aber diese Frage dadurch präjudiziert, dass der Sitz des Völkerbundes und somit bei Gesamttaktionen die Leitung der einen Partei in unserm Lande sein soll. Es ist also wohl kaum denkbar, dass wir dem Völkerbund den Gebrauch seiner eigenen und auch unserer Anlagen verbieten. Die von uns geforderte strenge Neutralität verlangt dass der Kriegsgegner gleich behandelt werde, und der Art. 3 des Haager N.A. 1907 schliesst die Benützung aller solcher Anlagen auf neutralem Gebiete geradezu aus. Bleibt der Völkerbundssitz auch bei Kriegen des V.Bdes. in der Schweiz, so ist also damit nicht nur gesagt, dass wir unsere strenge Neutralität nicht durchführen können, sondern dass selbst die Bestimmungen des Haager N.A. 1907 nicht mehr aufrechterhalten werden können. Beweis, wie folgenswer die Lösung der Sitzfrage ist.

Zu 1 d) Werbung für fremde Armeen können wir auf unserem Boden keinesfalls dulden. Mit Bezug darauf, sowie auf den Eintritt in fremde Kriegsdienste hat das Gesetz vom 30. Heumonat 1859 immer noch Geltung. Von diesen Grundsätzen können wir auch weder zugunsten einer noch beider kriegführenden Parteien abgehen.

Zu 1 e) Über alle diese Fragen haben wir uns im allgemeinen Berichte ausgesprochen.

für bestimmte Fälle ausführt oder ob er nach vollständig freier Entschliessung oder unter dem Druck einer Kriegspartei erst bei ausgebrochenem Kriege sich gegenüber dem einen Kriegführenden entschliesst.

2. Auch wenn alle oder einzelne der unter 1 a–e erwähnten Formen differentieller Behandlung mit gegenwärtigem Neutralitätsrecht unvereinbar sind, könnte es möglich sein, ein modifiziertes Neutralitätsrecht — sei es in einer allgemeinen Konvention, sei es bei Abschluss von Handels- und Niederlassungsverträgen — zur Anerkennung zu bringen, sofern diese Art von Neutralität in sich die Voraussetzung ihrer Respektierung trägt?

3. a) Hat der Völkerbund selber ein genügendes militärisches Interesse an der schweizerischen Neutralität, dass er diesen besondern Status der Schweiz im Völkerbunde aller Wahrscheinlichkeit nach achtet?

b) Ist dieses Interesse nicht durch den Umstand, dass der Sitz des Bundes in der Schweiz ist, gewährleistet?

4. Welche Vorteile bietet die Gebietsgarantie nach Artikel X des Völkerbundsvertrages gegenüber der Garantie auf Grund der Akte vom 20. November 1815?

5. Welches wäre die militärische Lage der Schweiz, wenn sie ausserhalb des Völkerbundes bleibt? Wel-

Zu 2. Da wir der Überzeugung sind, dass die differentielle Neutralität überhaupt keine Aussicht auf Achtung seitens der Kriegsparteien hat (siehe allg. Bericht), so hat es unseres Erachtens gar keinen Zweck, zu versuchen, durch eine allgemeine Konvention oder durch Verträge mit einzelnen Staaten über einen eingeschränkten Neutralitätsbegriff sich zu einigen. Eintretenden Falles wird die Macht der Tatsachen über solche Abmachungen, selbst wenn sie zustande kämen, was uns übrigens ausgeschlossen scheint, hinwegschreiten.

Zu 3 a) (Vgl. allg. Bericht und nachträgliche Fragen, Beil. II.)

Zu 3 b) Über die mit der Verlegung des Völkerbundssitzes in die Schweiz für diese entstandenen Gefahren haben wir uns im allgemeinen Bericht deutlich ausgesprochen. — Wir wollen auch hoffen, es bewahrheitet sich, was der Chef des Politischen Departements bei Eröffnung der Sitzung der bundesrätlichen Kommission am 30. Mai 1919 aussprach, nämlich dass die Wahl von Genf als Sitz des V.Bdes. die Entscheidung über die Frage des Beitrittes der Schweiz nicht präjudizieren solle, fürchten aber, das Gegenteil treffe zu, wie es der allgemeine Bericht nachweist.

Zu 4. Die Unverletzlichkeit unseres Gebietes ist in Art. 435 des Friedensvertrages wie im Wiener und Pariser Protokoll von 1815 anerkannt. Hat man die Absicht sie zu achten, so bedarf es mehr nicht; will sie jemand missachten, so wird auch eine nochmalige Wiederholung dieser Bestätigung ihn nicht daran hindern. Das weitere muss unser Selbstschutz besorgen. Der Art. 10 hat keine besondere Bedeutung für unsere Neutralität, er bietet für uns *keine* Vorteile. Der Bestätigung des Art. 435 des Friedens-Vertrages bedarf es nicht. Anderseits aber setzt uns Art. 10 der *Gefahr* aus, für die Garantie der im Friedensvertrag vorgenommenen Verteilung der Welt mit herangezogen zu werden. Im V.Bd.-Vertrag selbst ist keine Ausnahme davon vorgeesehen.

Zu 5. Vgl. den allg. Bericht. In manchen Fällen wird der V. Bd. ein positives Interesse an unserer absoluten Neutralität haben, vorab dann, wenn ihm daran liegen

che Aussicht auf Respektierung der Neutralität durch den Völkerbund bei Gesamtktionen des Bundes besteht alsdann?

6. Welchen Einfluss kann Art. 8 und überhaupt die Zugehörigkeit der Schweiz zum V. Bd. auf das schweizerische Wehrwesen ausüben?

muss, dass der Gegner weder Grund noch Vorwand habe, schweizerisches Gebiet zu betreten. Verletzt der eine oder andere Teil, sei es in geringfügiger, sei es in erheblicher Weise, unser Gebiet, so ist es, ausserhalb des Völkerbundes, in erster Linie *unsere* Sache, den Angriff abzuweisen, und wir gestehen der Gegenpartei das Recht des Einmarches nur zu, wenn unsere Regierung deren Hilfe *anruft*. Das war bisher unser allerseits anerkannter Standpunkt, der allein uns die Sicherheit gewährt, über das Schicksal des Landes, menschlich gesprochen, zu entscheiden. (Vgl. Bericht des Chefs des Generalstabes an das Politische Departement v. 23. April 1919.)¹³ Es ist sehr zu bezweifeln, dass wir, *im* Völkerbund stehend, für diese Auffassung noch Anerkennung fänden. — Ob der V. Bd. ohne Provokation durch seinen Gegner, bei einer Vollstreckung unser Gebiet in Anspruch nehmen wird, hängt von der Grösse seines Rechtsgefühles und von der militärischen Lage ab. Unseres Erachtens ist, bei Ausschluss der Provokation, kaum eine Lage denkbar, wo er schlechterdings *genötigt* wäre, über unser Gebiet zu operieren. —

Zu 6. Art. 8 entzieht der Schweiz die absolute Souveränität in Hinsicht auf das Wehrwesen. Das Gefühl, dass wir entweder schon jetzt oder doch in naher Zukunft unser Wehrwesen nach dem Gutfinden des Neuner-Rates werden einrichten müssen, kann nicht anders denn nachteilig einwirken auf den Geist der Wehrhaftigkeit in unserem Volke. Damit aber wird eine der stärksten Wurzeln unserer Unabhängigkeit schwer beschädigt. Es mag das der Geist der neuen Zeit sein, den die Befürworter des V. Bdes. begrüessen, uns erscheint er als durchaus unschweizerisch und gefahrvoll. Er kann zum Untergang der Schweiz führen, bestenfalls zum Aufgehen in einem Bunde, in dem eine kleine Zahl Grosser eine Mehrzahl von Kleinen für ihre Zwecke beherrschen und ausnützen. (Vgl. im übrigen den allg. Bericht.)

*Nachträgliche Fragen
des Politischen Departements*

1. Inwiefern hat sich die militärische Lage der Schweiz infolge der Änderung der militärischen Lage der sie umgebenden Staaten (Bestimmungen des Friedensvertrages über die Landstreitkräfte Deutschlands; Zerstückelung Österreichs; Grenzverschiebungen) verändert?

Beilage II.

Antworten

Zu 1. Durch die hier erwähnten Änderungen hat sich die militärische Lage der Schweiz entschieden erheblich *verschlimmert*. Während ehemals ein Gleichgewicht herrschte, das in vielen Fällen die einzelnen Nachbarmächte bewegen konnte, ihre militärische Lage nicht noch dadurch zu schädigen, dass sie sich die Schweiz zum Gegner machten, besteht diese Rücksicht für den übermächtigen «Völkerbund», *solange er sich in dieser relativen Stärke erhält*, nicht mehr.

13. Cf. DDS 7/1, 348.

Das Bestehen einer europäischen kontinentalen Vormacht, die sich durch kein genügendes kontinentales Gegengewicht behindert sieht, die Schweiz ihrem Interesse dienstbar zu machen, bildete zu allen Zeiten eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Schweiz. Namentlich dann, wenn wir unsere selbstgewählte absolute Neutralität aufgeben, ist den fremden Zumutungen an uns Tür und Tor geöffnet. Wie vor Zeiten, besteht diese Gefahr von neuem in höchstem Masse. Von jeher war ein annäherndes Gleichgewicht der europäischen Mächte für die Schweiz vorteilhafter als das Übergewicht eines Staates oder einer Gruppe von solchen. Das lehrt nicht nur die einfachste Überlegung, sondern auch die ganze Geschichte der Schweiz.

Was die Grenzverschiebungen anbelangt, so wird die Schweiz nun, zumal nach der Preisgabe der savoyischen Neutralität, auch im Westen und zum Teil im Süden und Norden von Frankreich militärisch umklammert. Dass dies einen Vorteil für uns gegenüber dem bisherigen Zustand bedeute, kann man nicht sagen. Dagegen haben sich die Verhältnisse im Osten entschieden zu unserem Nachteil verändert durch das Übergreifen Italiens bis auf die Malser Heide. Nicht nur das Puschlav, sondern auch das von der Irredenta unverhohlen beanspruchte Münstertal wird so vollständig von Italien beherrscht. Im Gegensatz zu Italien hat Österreich seit Jahrhunderten keine Ausdehnung nach unserer Seite mehr angestrebt; Österreichs Zerfall bringt uns also keinerlei Erleichterung, während unsere militärische Lage gegenüber Italien sich verschlechtert hat. Im weitern ist die Gefahr des Übergreifens politischer Unruhen von Osten her durch Österreichs Zerfall näher an uns herangerückt.

2. a) Die Landesverteidigungskommission hat erklärt, der rein militärischen Neutralität der Schweiz könne ein bestimmter Wert nicht beigegeben werden. Nun muss aber doch dieser Neutralität ein Wert innewohnen, wenn er auch für verschiedene Lagen recht verschieden sein mag. Welches ist also (wenn man das so ausdrücken kann) der *Minimalwert unserer militärischen Neutralität*?

b) Die L.V.K. misst der militärischen Neutralität ohne die wirtschaftliche Neutralität aus dem Grunde kaum einen Wert bei, weil der Wirtschaftskrieg die wirksamste Form des Kampfes sei. Nun hat aber für den *Beginn* eines Krieges gerade die militärische Neutralität sicherlich einen grössern Wert als die wirtschaftliche,

Zu 2a und 2b. Hier wird wohl zunächst nach dem Wert gefragt, den eine rein militärische Neutralität der Schweiz für ihre Nachbarstaaten haben kann, allgemein und minimal. Die Frage *2b* erwähnt den wirklich im Bereich der Möglichkeit liegenden Fall, dass wirtschaftliche Massregeln zeitweise noch wirkungslos, die militärischen Massnahmen daher allein von Wirkung und Bedeutung wären. Hierauf ist zu antworten: Die militärische Neutralität der Schweiz, die Nichtteilnahme ihrer Streitkraft am Krieg und die Absperrung ihres Gebietes hat keinen konstanten Wert für die Kriegführenden. Ihre Bedeutung für die Kriegsparteien wechselt nach der Kriegslage, nach den in Betracht kommenden Truppenstärken und Fronträumen und nach der von den Parteien beabsichtigten Art der Kriegführung (offensiv oder defensiv). Sie kann sehr gross werden, wenn diese Verhältnisse die Aktion in unsere Nähe tragen; sie kann gleich Null sein («Minimalwert» der Neutralität), wenn die Operationen sich fern von unsern Grenzen abspielen, namentlich in Ländern, deren Grenzen uns nicht berühren. Aber nicht nur über die Grösse der Wirkung

weil in diesem Stadium die militärische Gefahr eine grössere ist als die wirtschaftliche. Zudem hat die wirtschaftliche Neutralität eines kleinen Landes an sich eine geringe Bedeutung, und zwar um so geringer, je grösser das Wirtschaftsgebiet des Kriegführenden ist. Die L.V.K. wird gebeten, sich hierüber zu äussern.

unserer Neutralität auf seine Kriegführung ist der fremde Staat im unklaren, sondern sogar über die Richtung, für ihn oder wider ihn, in der sie sich geltend machen wird. Verweisen die allgemeinen Verhältnisse die angreifende Partei auf die Benützung unseres Gebietes als Operationsraum, so steht ihr unsere Neutralität hindernd im Weg, wird für sie zum Nachteil, während sie umgekehrt der Gegenpartei zum Vorteil gereicht.

Hieraus ergibt sich, dass kein fremder Staat ein sich gleich bleibendes, fest stehendes militärisches Interesse an unserer Neutralität haben kann, weder ein kleines, noch ein grosses. Wenn unsere Neutralität von den Nachbarn anerkannt wird, so geschieht dies aber oft auch aus andern als rein militärischen Erwägungen. Sind die Fragen *2a* und *b* aber zu verstehen im Sinne der Bewertung der Neutralität *für die Schweiz* selbst, so können wir sagen, dass ihr Wert um so grösser ist, je stärker das Übergewicht der einen Kriegspartei über die andere ist. Eine erhebliche Übermacht der einen Seite schafft für uns die gefährlichste Lage und gerade in diesem Falle bietet die unbedingte Neutralität uns den allein sichern Boden, auf dem wir mit Aussicht auf Erfolg den Anspruch erheben können, ausserhalb der Kriegshandlungen gelassen zu werden. Welch hoher Wert der unbedingten Neutralität aber auch zukommt, wenn die Kriegsparteien ungefähr gleich stark sind, das hat sich durch Jahre des Weltkriegs gezeigt, wo doch die Waage zwischen den Gegnern lange Zeit schwankte. Nur dank der *unbedingten Neutralität* haben wir uns in diesen Jahren durch die innern und äussern Fährlichkeiten durchwinden können. Es steht ausser allem Zweifel, dass eine «differentielle» Neutralität uns sehr bald in den Krieg verwickelt hätte. Sie ist eben keine Neutralität im praktischen Sinne.

Die unterschiedliche Bewertung der Neutralität je nach der *Zeit* ihrer Einwirkung auf die Kriegshandlungen ist verfehlt und unzulässig, wir täuschen damit nur uns selbst, nicht aber einen allfälligen Gegner. Die volle Neutralität wirkt für uns während der ganzen Zeit eines Krieges gleich; sie entzieht eben beiden Kriegsparteien von Anfang bis Ende des Krieges den Grund oder Vorwand, unser Gebiet zu verletzen und uns in den Krieg hineinzuziehen.

3. Es ist richtig, dass die differentielle Neutralität weniger Aussicht auf Anerkennung hat als die absolute. Ist aber nicht der wirtschaftliche Vorteil, den die Schweiz als Mitglied des V.Bdes. für alle Fälle geniesst, ein so grosser, dass er die durch die differentielle Neutralität erhöhte Kriegsgefahr kompensiert oder sogar überwiegt? Wird nicht namentlich durch

Zu 3. Wir möchten die Gegenfrage stellen: worin besteht der wirtschaftliche Vorteil, den wir im V.Bd. in allen Fällen geniessen sollen; wodurch wird er uns zugesagt und verbürgt? Ist unter der angeführten «wirtschaftlichen Unterstützung» die Hilfe gemeint, die nach Art. 16, Absatz 3, die Bundesglieder sich im Kriegsfall leisten sollen? Oder wird der angebliche Vorteil aus Art. 23 abgeleitet?

Wird Art. 16/3 angerufen, so ist nicht zu vergessen, dass wir dann uns bereits im Kriege mit einem Nachbarn

die gegenseitige wirtschaftliche Unterstützung im V.Bd. die wirtschaftliche Existenz der Schweiz dermassen erleichtert und werden nicht infolgedessen die Grundlagen unseres militärischen Widerstandes so verstärkt, dass dieser Vorteil grösser ist, als der Nachteil, der geringern Aussicht auf Anerkennung der differentiellen Neutralität?

4. Glaubt die Landesverteidigungskommission, der Sitz des V.Bdes. habe eine so grosse militärische Bedeutung, dass er zur Verletzung unseres Gebietes anreizt trotz aller militärischen Nachteile, welche für einen Gegner des V.Bdes. die Verletzung unserer Neutralität praktisch und moralisch mit sich bringt?

Kann anderseits nicht gerade der Sitz des V.Bdes. der Schweiz eine erhöhte Sicherheit bieten, weil ein Angriff auf die Schweiz und eine daherige Gefährdung des Sitzes eine vermehrte Anstrengung der nach Art. 16, Absatz 2, zur Kooperation eingeladenen Staaten zum Schutze der Schweiz zur Folge hätte, sogar in Kriegen, die nicht eine Gesamttaktion des V.Bdes. wären?

befinden. Der erhoffte Vorteil ist also besten Falles eine gewisse Milderung der Kriegsfolgen, wiegt diese aber von ferne nicht auf. Beruft man sich auf Art. 23, so ist gar nicht einzusehen, welcher Vorteil uns daraus erwachsen soll. Freien Verkehr mit und Durchfuhr durch andere Länder haben wir in Friedenszeiten auch jetzt, und im Kriegsfall eröffnet uns der Art. 16 ganz andere Aussichten. (Vgl. übrigens den allgemeinen Bericht.)

Wir können nur wiederholen, dass unseres Erachtens die Vorteile, die der V.Bd. uns in Aussicht stellt, niemals und bei weitem nicht den Nachteil aufwiegen können, der uns aus dem Verzicht auf die unbedingte Neutralität erwachsen muss! Übrigens hat Herr Professor M. Huber in der Pressekonferenz vom 2. Juli a. c. ausdrücklich erklärt: «Es sind uns keine besondern Nachteile zugemutet, wenn wir nicht beitreten.»

Zu 4. Darüber haben wir uns im allgemeinen Bericht deutlich ausgesprochen. Es ist ja möglich, dass der V.Bd. sich besonders anstrengt, seinen Sitz vor feindlicher Störung zu beschirmen. Das muss aber unfehlbar zu einer Besetzung unseres Landes führen und also erst recht den Krieg in die Schweiz ziehen; dies sogar, wie die Frage es richtig ausspricht, in Kriegen, die nicht eine Gesamttaktion des V.Bdes. wären, in denen wir also, ohne Übernahme des V.Bd.-Sitzes, neutral bleiben könnten.¹⁴

14. *Le rapport de la minorité de la Commission de la Défense nationale a reproduit sous Beilage III la lettre du Chef de l'Etat-major général, Th. von Sprecher, au Chef du Département politique F. Calonder, datée du 23 avril 1919, cf. DDS 7/1, 348.*