

Confidentiell!

S t u d i e

über

den Beitritt der Schweiz zum Völkerbundsvertrag.

I.

Als ich den "Völkerbundsvertrag" in seiner definitiven Fassung gelesen hatte, war mein Eindruck der, dass die Schweiz diesem Vertrag; jedenfalls zur Zeit, nicht beitreten könne. Dieser Eindruck war nicht nur bei mir vorhanden, er beherrschte während längerer Zeit wohl die Mehrheit des Schweizervolkes.

In der Tat konnte man sich sagen, dass die Schweiz durch den Beitritt zu diesem Völkerbunde auf ihre bisherige Neutralitätspolitik und auf ein gutes Stück ihrer Unabhängigkeit vom Auslande verzichten würde. Die Unabhängigkeit vom Auslande, zunächst vom deutschen Reiche zu erringen, war das Ziel der alten eidgenössischen Bünde, sie war der Grundpfeiler unserer Politik im letzten Jahrhundert. Sie errungen zu haben war unser Stolz. Die Politik strikter Neutralität hatte sich als Notwendigkeit erwiesen für den Fortbestand der Eidgenossenschaft, sie hatte sich durch vier Jahrhunderte hindurch bewährt, und sie war für jeden Eidgenossen etwas Gegebenes, Selbstverständliches. Und nun sollte das mit einem Male ganz anders werden. Denn es war ja ganz klar, dass nach Art. 16 des Vertrages die bisherige strenge Auffassung des Neutralitätsbegriffes, wie sie sich die Schweiz zu eigen gemacht hatte, mit dem Völkerbunde, nicht vereinbar war. Es war ebenso klar, dass die Schweiz durch den Beitritt zum Vertrag auf ein gutes Stück ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Auslande verzichten musste, dass sie Bindungen eingehen würde, deren Tragweite heute unmöglich erkannt werden kann, und dass der Einfluss, der ihr in dem neuen Völkerbunde zukommen könnte,

durchaus nicht der Stellung entsprach, auf welche die Schweiz, gestützt auf ihre vorbildlichen und demokratischen Institutionen, gestützt auf ihre Lage im Herzen Europas, gestützt auch auf ihr bisheriges erfolgreiches Wirken auf vielen Gebieten internationaler Entwicklung, Anspruch hat.

Dazu kam, dass, wenigstens vorläufig, eine Anzahl von Staaten von der Teilnahme am Völkerbunde ausgeschlossen sein sollte. In durchaus einseitiger Weise war er durch die Grossmächte der Entente entworfen und festgestellt worden. Die neutralen Staaten und unter ihnen auch die Schweiz waren von den Verhandlungen ausgeschlossen. Und wenn man ihnen auch nachträglich Gelegenheit gab, sich in offiziöser Weise zum sog. Pariser - Entwurf zu äussern, so hat der Erfolg gezeigt, wie geringen Einfluss diese Äusserung auf die schliessliche Gestaltung des Vertrages gehabt hat. Es konnte ja nicht anders sein, denn die Grossmächte der Entente hatten Mühe genug gehabt, sich unter sich über die Grundlagen des Vertrages zu verständigen und wollten nun naturgemäss in keine neuen Diskussionen darüber eintreten. Aber der üble Eindruck auf die neutralen Staaten blieb und die Schweiz, welche an dem Zustandekommen eines Völkerbundes von Anfang an kräftig gearbeitet hat, musste diese Behandlung als unverdiente Zurücksetzung empfinden.

Aber schlimmer als das war der Ausschluss von Deutschland, Deutsch-Oesterreich, Russland und andern Staaten vom Völkerbund. Mit diesen Staaten unterhält die Schweiz intensive Beziehungen; solche Beziehungen sind notwendig und müssen auch in Zukunft bestehen. Wann diesen Staaten der Eintritt in den Völkerbund gestattet werden wird, kann heute Niemand sagen. Das hängt auch in der Zukunft von der Gnade oder Ungnade der westlichen Grossmächte ab. So sieht der Völkerbund, wie er zunächst gedacht ist; einer Allianz der bisherigen Ententestaaten ver-zweifelt ähnlich. Diese Allianz, so scheint es, soll durch den

mehr oder weniger freiwilligen Beitritt neutraler Staaten erweitert und gestärkt werden. Daher der Eindruck, dass mit dem Beitritt die Schweiz unverweigerlich sich der Politik der Westmächte anschliesse. Der Botschaftsentwurf macht mit Recht darauf aufmerksam, dass die Gefahr nicht ausgeschlossen ist, dass dem Völkerbunde der Westmächte gegenüber ein Bund der Oststaaten entsteht. Geschieht dies, so wird der Völkerbund tatsächlich zur Allianz und die Schweiz hat durch ihren voreiligen Beitritt ihre unparteiliche Stellung aufgegeben.

Man kann diese Erwägungen nicht leicht nehmen. Man darf das um so weniger, als der Völkerbundsvertrag, wie er nun vorliegt, viel weniger auf effektiven Schutz des Rechtes, als auf den Schutz politischer Macht und die Wahrung politischen Einflusses der Grossen gerichtet ist. Dass die alte Grossmachtpolitik dabei nicht zu kurz komme, dafür haben die Grossmächte, die den Vertrag aufgestellt und mit einem "c'est à prendre ou à laisser" den Neutralen vorgesetzt haben, klüglich vorgesorgt. Man wird wohl annehmen müssen, dass sie davon --trotz aller schönen Redensarten-- nicht so leicht abgehen werden.

Man kann diese Erwägungen auch nicht beseitigen durch den Hinweis darauf, dass der Austritt aus dem Völkerbund der Schweiz auf eine zweijährige Kündigung hin jederzeit freistehet. Wenn die Schweiz sich zum Beitritte entschliesst, so tut sie es in einer Art von Zwangslage. Wird diese Lage später anders sein, wenn die Austrittsfrage aufgeworfen wird? Ich glaube, dass das Gegenteil der Fall sein wird und dass schon ganz merkwürdige Dinge passieren müssten, bis die Schweiz dazu gelangen könnte, den Austritt zu beschliessen. Man mache sich doch hier, wie auch in andern Beziehungen keine Illusionen!

Viel näher liegt mir folgende Argumentation: Entweder erweist sich der Völkerbund als lebensfähig, dann muss er sich naturgemäss weiter entwickeln im Sinne der ihm zu Grunde gelegten Idee; dann wird auch die Schweiz mit der Zeit in ihm ihre Befriedigung finden. Oder er ist nicht lebensfähig, dann wird er eine Zeit lang ein kümmerliches Dasein fristen; bei dem ersten ernstesten Konflikte unter seinen Gliedern wird er zusammenbrechen. Und solche Konflikte sind auch unter den Ententestaaten nicht ausgeschlossen.

Dass der Völkerbundsvertrag auch in andern Beziehungen ein höchst mangelhaftes und der Verbesserung bedürftiges Instrument ist, wird auch in der Botschaft mit Nachdruck betont. Aber man wird zugeben müssen, dass ein Mehreres in diesem Augenblicke, wo auch die besten Geister noch von den nachhaltigen Eindrücken des furchtbaren Weltkrieges beeinflusst sind und wo eine rasche Entscheidung so notwendig war, kaum erwartet werden konnte. Ich möchte mich also mit Detailkritiken nicht aufhalten, wenn ich auch den Optimismus, der die Botschaft im Hinblick auf die Zukunft beherrscht, und das Vertrauen in den guten Willen und die guten Absichten der Mächte nur in beschränktem Masse teile. Die Demütigungen und Eingriffe in ihre Rechte, die die Schweiz sich während des Krieges, dem Völkerrecht und abgeschlossenen Verträgen zum Trotz, von Seiten aller Kriegführenden, gefallen lassen musste, sind mir in zu frischer Erinnerung. Zähneknirschend musste die "freie" Schweiz die schwarzen Listen, die Beschränkungen ihres freien Verkehrs, die Zensur ihrer Korrespondenz und manches Andere hinnehmen, wenn sie nur leben wollte. Das "Vertrauen" in ihre Loyalität müssen sich die Grossmächte bei mir durch ihr Verhalten erst wieder erwerben.

Auch dabei will ich mich nicht aufhalten, dass durch den Völkerbundsvertrag der Schweiz die Oberaufsicht über die auf ihrem Gebiete installierten internationalen Bureaux einfach weggenommen wird. Man hat uns gar nicht gefragt, man nimmt einfach, was man begehrt. Und wir müssen es hinnehmen, weil wir die Schwachen sind, denen die Grossen zu Zeiten so angelegentlich ihren Schutz versprochen haben. Es kann uns schliesslich gleich-

gültig sein, ob wir dieses Aufsichtsrecht behalten oder nicht, denn angesichts der Eifersucht der Staaten und ihrer beständigen Einmischungen in die Wahlbefugnisse des Bundesrates, war dasselbe eher eine unangenehme Last und eine Quelle von Verstimmungen, als eine besondere Ehre. Aber die Art, wie die Sache behandelt wird, ist verletzend und nicht geeignet "Glauben und Vertrauen", wie sie in der Botschaft verlangt werden, zu fördern!

Ich sage also in Zusammenfassung der bisherigen Darlegungen: der Eindruck, dass die Schweiz diesem Vertrage, jedenfalls zur Zeit, nicht beitreten könne, beruhte nicht etwa auf Voreingenommenheit oder auf der Unfähigkeit, eine neue Weltordnung zu verstehen und zu erfassen; er hatte seine guten, ernstesten und schwerwiegenden Gründe. Es bedarf ernster Ueberlegung und reiflichen Abwägens, um über diese Gründe hinweg zu kommen.

II.

Ich habe daher meine Ferienzeit dazu benützt, um die ganze Frage an Hand der in meinem Besitze befindlichen Akten nochmals einer gründlichen und möglichst objektiven Prüfung zu unterwerfen. Während dieser Arbeit gelangten auch der Bericht des Volkswirtschaftsdepartements über wirtschaftliche Fragen des Völkerbundes vom 10. Juli 1919 und der I. Vorentwurf einer Botschaft an die Bundesversammlung nebst Beschlussesentwurf in meinen Besitz. Den II. Vorentwurf, der nicht unwichtige Aenderungen aufweist, erhielt ich erst, als diese Studie nahezu abgeschlossen war. Da die neu gefassten Stellen nicht besonders gekennzeichnet waren, musste ich sie mühsam zu finden suchen. Es ist wohl möglich, dass mir dabei Einiges entgangen ist.

Zum Voraus will ich sagen, dass die einlässlichen Erörterungen über "Neutralität und Völkerbund" in Abschnitt III des I. und II. Vorentwurfs der Botschaft mir in vielen Teilen anfechtbar erscheinen, dass ich finde, es fehle ihnen die

überzeugende Kraft und dass ich deshalb diesem Teile der Botschaft nicht zustimmen kann. Darüber werde ich mich später noch auszusprechen haben. Zunächst will ich die Gesichtspunkte darlegen, die schliesslich für mich in der Beitrittsfrage entscheidende Bedeutung erlangt haben.

1. Vor Allem trat mir immer und immer wieder vor Augen die Stellung, in die die Schweiz während des Krieges mehr und mehr durch die Macht der Verhältnisse gedrängt worden ist. Vom militärischen Gesichtspunkte aus wurde zwar unsere Neutralität im Allgemeinen respektiert. Man wagte es nicht für den Dienst der Flugzeuge eine Ausnahme zu postulieren, obschon dazu anfänglich einige Lust bestanden zu haben scheint. Man abstrahierte davon, "offiziell" das Begehren um Gestattung von Kohlentransporten aus Frankreich durch das Wallis nach Italien zu stellen. Dagegen gestatteten sich alle Kriegführenden die Organisation eines intensiven militärischen Nachrichtendienstes auf schweizerischem Gebiete. Und wenn auch nie zugegeben wurde, dass dies im Einverständnis der betreffenden Regierungen geschah, so ist dieser Dienst doch nicht von sich aus entstanden und für die Anordnungen der Heeresleitungen sind die Regierungen verantwortlich. Auch die Bombenattentate von Rheinfelden, Waldshut und Chippis, sowie der Transport von Sprengstoffen aus Deutschland durch die Schweiz nach Italien waren Handlungen, durch die unsere Neutralität verletzt wurde und die zu Lasten der betreffenden Staaten fallen. Sie gehörten zum System der Kriegführung und betrafen also unsere militärische Neutralität.

Viel weniger Umstände machte man mit den bestehenden Verträgen und den kriegerischen Massnahmen auf dem wirtschaftlichen Gebiete. Immer weiter giengen die Beschränkungen, die wir uns auf diesen Gebieten gefallen lassen mussten, so dass von wahrer Unabhängigkeit der Schweiz, von ihrer Freiheit im internationalen Verkehr, von Wahrung der Neutralität im Sinne, wie wir sie bisher verstanden und geübt hatten, in Wahrheit kaum mehr die Rede sein konnte.

Wird das in Zukunft besser werden? Wenn wir dem Völkerbund beitreten, so macht Art. 16 des Vertrages Regel und wir sollten wissen, was wir zu tun haben. Dabei mag man ja, wie es die Botschaft tut, den Standpunkt vorläufig aufrecht erhalten, dass unsere Neutralität, wenn auch nur auf dem militärischen Gebiete, durch Art. 21 des Völkerbundvertrages und Art. 435 des Friedensvertrages mit Deutschland auch in Zukunft gewährleistet sei. Es kann nichts schaden, wird aber auch nicht viel nützen! Darüber später noch ein Wort. Vorläufig genügt die Feststellung, dass wir gegenüber dem Völkerbund vertraglich gebunden sind. Die Vertragsauslegung wird Schwierigkeiten bieten, das beweisen die weitläufigen Ausführungen der Botschaft. Und schliesslich werden die Starken uns sagen, wie der Vertrag zu verstehen sei, und wenn ihnen ein Durchmarsch durch unser Gebiet passt, was z.B. im Falle einer Exekution gegen Italien sehr wohl denkbar ist, so werden sie eben durchmarschieren. Wir werden protestieren, aber wir werden es nicht hindern können. Die Machtverhältnisse haben eine solche Verschiebung erlitten, dass die Grosstaaten den Protest eines kleinen Staates nicht mehr zu hören brauchen, wenn es ihnen nicht beliebt. Auf unsern Protest aber wird man uns antworten, dass wir den Friedensbrecher unterstützen, dass wir nicht besser seien als er, und dass wir daher auch keine weiteren Rücksichten verdienen.

Wenn wir aber dem Völkerbund nicht beitreten, so wird man uns, wenn man es für zweckmässig erachtet ganz gleich oder wahrscheinlich noch weniger rücksichtsvoll behandeln. Dafür gibt uns ein Vorgeschmack die sog. Blockadenote vom 19. Mai 1919 in der die drei Hauptmächte der Entente vom Bundesrate genau das verlangten, was in Art. 16, Abs. 1 des Völkerbundsvertrages steht. Man hat also diese Forderungen bereits gestellt, ohne dass eine vertragliche Bindung vorhanden war. Der Bundesrat hat das Ansinnen zurückgewiesen, als mit der bisher von der Schweiz befolgten Politik der Neutralität unvereinbar. Wird die Schweiz,

auch wenn sie dem Völkerbund nicht beigetreten ist, in einem künftigen Exekutionskrieg gegen einen Friedensbrecher, die Kraft haben, ein solches Ansinnen zurückzuweisen? Wird sie nicht, wenn sie es abweist, behandelt werden, wie der Friedensbrecher selbst? Auch hier sind die Verhältnisse für absehbare Zeit völlig veränderte geworden.

Diese Erwägungen führen mich zu der Ueberzeugung, dass in der gegenwärtigen internationalen Lage die Aufrechthaltung einer strikten Neutralitätspolitik, wie wir sie bisher zu üben versuchten, nicht mehr möglich sein wird, mögen wir dem Völkerbunde beitreten oder nicht. Dabei bin ich gleichzeitig zu der Ueberzeugung gelangt, dass unsere Stellung eine sehr viel ungünstigere sein wird, wenn wir dem Bunde nicht beitreten. Denn dann werden wir die Macht und Rücksichtslosigkeit des Stärkeren erst recht zu fühlen bekommen.

2. In der Botschaft wird mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Schweiz, der der Gedanke des Völkerbundes zur Verhütung künftiger Kriege, von Anfang an so ausserordentlich sympathisch war, nicht bei Seite stehen dürfe, weil ihr der jetzt vorliegende Völkerbundsvertrag in vielen Beziehungen mangelhaft und unvollkommen erscheint. Ich muss dieser Auffassung beistimmen. Denn durch solches Beiseitestehen würde die Schweiz von vornherein auf jede Mitwirkung bei der weiteren Entwicklung des Friedensgedankens verzichten. Sie würde verzichten auf das, was sie bisher als die ihr zukommende Mission im Leben der Völker betrachtet hat, auf die Mission, ein Element der Vermittlung und des Verkehrs unter den Staaten zu sein, ein Element des Friedens und der humanitären Ideen, ein Element auch der Demokratie, der Volksherrschaft im wahren und schönen Sinne des Wortes. Sie würde sich selbst in den Schmollwinkel gestellt haben und dort unbeachtet und bedeutungslos ein Sonderdasein führen, bei dem sie unfehlbar verkümmern und schliesslich zu Grunde gehen müsste. Durch eigene Schuld!

Es ist für mich ein Argument von zwingender Kraft, dass es so kommen müsste! Das ist ja das schwere Dilemma, vor das wir gestellt sind. Treten wir dem Vertrage bei, so müssen wir unsere bisherige Neutralitätspolitik und damit auch ein gutes Stück unserer Freiheit und Unabhängigkeit opfern; treten wir ihm nicht bei, so verzichten wir auf das, was wir als unsere ideale, als unsere schönste Mission im Leben der Völker betrachteten. Im einen wie im andern Falle haben wir ein schweres Opfer zu bringen! Unsere bisherige Neutralitätspolitik werden wir sowieso nicht mehr aufrecht erhalten können. Mit Bezug auf die Friedensmission werden wir für einmal ins zweite oder dritte Glied gestellt. Nur die Wahl von Genf als Sitz des Völkerbundes gibt dafür einen gewissen Ausgleich und eröffnet für die Zukunft Perspektiven, die wir nicht übersehen wollen.

So schwankt das Zünglein der Waage hin und her. Noch Vieles geht uns pro und contra durch den Kopf und verschwindet wieder unter den gewaltigen Eindrücken der neuen Weltlage. Es gilt aber festen Stand zu gewinnen und einen Entschluss zu fassen. Wir sind dazu gezwungen und jetzt muss es sein, es lässt sich nicht verschieben ohne neuen schweren Nachteil.

Ich muss gestehen, dass ich es schwer empfinden würde, wenn die Schweiz in Folge ihres Nichtbeitritts zum Völkerbund, von der späteren Mitarbeit an den Werken des Friedens und der Humanität nahezu oder gänzlich ausgeschlossen sein sollte. Da liegen doch all' unsere Ideale, da liegt die Zukunft der Menschheit. Dabei fühle ich mich vollständig frei von jedem Optimismus und von jeder Vertrauensseligkeit gegenüber den heutigen Machthabern. Aber ich wiederhole es: entweder erweist sich der Völkerbund als lebensfähig oder er ist es nicht. Lebensfähig wird er auf die Dauer nur sein, wenn es ihm Ernst ist mit seinem Friedensgedanken, wenn es ihm Ernst ist mit der Demokratie. Lebensfähig wird er nur sein, wenn er es dazu bringt in absehbarer Zeit alle

Kulturstaaten, wenigstens alle europäischen, in sich zu vereinigen. Man kann es ja verstehen, wenn unmittelbar nach dem Kriege die Zentralstaaten besonders behandelt werden, wenn mit Bezug auf Russland und die übrigen Oststaaten zunächst eine Abklärung und Konsolidierung der Verhältnisse abgewartet werden will. Aber auf die Dauer geht das nicht, wenn der Völkerbund wirklich dem Frieden dienen soll. Sollte der Ausschluss gewisser Staaten zu lange dauern, so wird der Völkerbund zur Allianz und dann hat er seinen Zweck verfehlt, dann ist sein Todesurteil gesprochen. Denn die Grossstaaten, die heute den Völkerbund gründen und leiten wollen, sind unter sich in wichtigen Fragen schon heute nicht einig, sie werden auch in Zukunft divergierende Interessen haben, an Konfliktsstoff wird es auch ihnen nicht fehlen. Dann wird die Allianz zerfallen und neuen Kombinationen Platz machen, wie es bisher der Fall war. Und wenn der Völkerbund den demokratischen Gedanken verleugnet oder auch nur vernachlässigt, wenn er imperialistischen Tendenzen folgt, dann wird er erst recht nicht lebensfähig sein, denn dann wird er in Widerspruch geraten mit dem Volkswillen, mit dem Willen der Völker, der nachgerade überall in der Welt seine Bedeutung hat, ob die Machthaber wollen oder nicht.

Auch in den Grosstaaten, deren Vertreter den Völkerbundsvertrag ausgearbeitet haben, gibt es Skeptiker genug, welche dem Projekte kühl oder sogar ablehnend gegenüber stehen. Man traut der Sache nicht oder man hält sie für undurchführbar; man will seine egoistischen Sonderinteressen nicht durch vertragliche Bindungen schädigen, oder man hat Hintergedanken, die man heute noch nicht aussprechen darf. Man muss schon sagen, dass selbst in den Ententestaaten die Aufnahme, die der Vertrag gefunden hat, vielfach eine überaus kühle war. Es ist wohl möglich, dass die Skeptiker Recht behalten. Unser Vertrauen in die Grösse (die ideale) der menschlichen Gesellschaft ist auch nicht übermässig

gross. Aber sollen wir deshalb darauf verzichten, bei dem Versuche ernsthaft mitzuwirken? Ist es nicht möglich, dass wir schliesslich, gerade weil wir am wenigsten direkt interessiert sind, mit Erfolg am weiteren Ausbau, an der Entwicklung des Gedankens mitwirken können. Und wenn alles nichts nützt, wenn der Völkerbund zerfällt oder ein toter Buchstabe bleibt, was schadet es uns, bei dem Versuche ernsthaft mitgewirkt zu haben?

3. In dem Berichte des schweiz. Volkswirtschaftsdepartements über wirtschaftliche Fragen des Völkerbundes vom 10. Juli 1919 wird zunächst die Bedeutung des von der Pariserkonferenz in ihrer Plenarsitzung vom 11. April 1919 angenommenen Abkommens über das internationale Arbeitsrecht erörtert. (Vergl. auch den Vorentwurf zur Botschaft, Abschnitt IX.) Der Beitritt zum Völkerbund schliesst den Beitritt zu dieser Konvention in sich. An einer ersten Konferenz, die im Oktober stattfinden soll, sollen behandelt werden: der Achtsturentag oder die 48 Stunden-Woche; die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; die Verwendung der Frauen; die Verwendung der Kinder; die Erweiterung der Uebereinkünfte betreffend die Nachtarbeit der Frauen und die Verwendung des gelben Phosphors in der Zündholzindustrie. Das Programm zeigt, welche Wichtigkeit diese Konvention für die Entwicklung der Arbeiterschutzfragen und bei der Bedeutung, die diese Fragen heute haben, für die Förderung des sozialen Friedens überhaupt, gewinnen kann. Wenn es auch nur langsam vorwärts gehen sollte, so darf die Schweiz auf diesem Gebiete nicht bei Seite stehen. Das wäre aber nach der Ansicht des Volkswirtschaftsdepartements, die wohl zutreffen wird, der Fall, wenn die Schweiz dem Völkerbunde und damit auch dieser Konvention fern bleiben würde. Es ist mir nicht recht klar geworden, ob nicht doch auch ein Beitritt zu dieser Konvention ohne Anschluss an den Völkerbund zulässig wäre. Der Botschaftsentwurf nimmt an, dass, wer nicht Mitglied des Völkerbundes ist, von diesem Abkommen ausgeschlossen sei. Auch das Volkswirtschafts-

departement scheint von dieser Annahme auszugehen. Das wäre sehr misslich für die Schweiz, falls sie dem Völkerbunde nicht beiträgt. Das Volkswirtschaftsdepartement erörtert sodann, unter Hinweis auf Art. 23 lit. e des Völkerbundvertrages die Fragen betreffend Garantien für "Verkehr und billige Behandlung des Handels." Nach einem düster gehaltenen Ausblick in die Zukunft konstatiert es, dass das Statut des Völkerbundes in dieser Richtung den schweizerischen Interessen keine Garantien bietet. Allein das Volkswirtschaftsdepartement findet, dass ein Nichtbeitritt der Schweiz zum Völkerbund als Mangel an Vertrauen, ja sogar als wenig freundschaftliche Handlung ausgelegt werden könnte und wohl auch würde, die geeignet wäre, unsere handelspolitische Stellung noch mehr zu erschweren. Man kann darüber verschiedener Meinung sein und auch das Volkswirtschaftsdepartement gibt zu, dass die Beurteilung dieser Fragen zunächst eine mehr gefühlsmässige sei. Doch sind die Ausführungen des Departements über die Mentalität und Empfindlichkeit der bisherigen Kriegführenden gewiss sehr beachtenswert. Die französischen Tendenzen der Unterbindung fremder Konkurrenz sind offenkundig und wenn schliesslich unser Nichtbeitritt zum Völkerbund auch nur als Vorwand herhalten müsste, um eine ungünstige, ja rücksichtslose und unfreundliche Behandlung zu bemänteln, so wäre das schon schlimm genug. Es würden sich im eigenen Lande Stimmen genug finden, die den Vorwand (mehr oder weniger gutgläubig) für baare Münze nähmen, um zu sagen, da habt Ihr's, warum wolltet Ihr nicht beitreten? Und in einer Richtung wird man dem Volkswirtschaftsdepartement wohl zustimmen müssen, darin nämlich, dass die Verhandlungen unter den Bundesgliedern sich von vornherein leichter und freundlicher gestalten werden, als unter Staaten, die in der Völkerbundsfrage getrennte Wege gehen. (Vgl. hierüber nun auch die Ausführung im II. Vorwurf).

Endlich erörtert das Volkswirtschaftsdepartement auch noch die Frage der Mitwirkung bei den Sanktionen, also die Bestimmungen in Art. 16 des Vertrages. Einlässlich spricht sich der Bericht über das Verhältnis von Art. 16 zu der schweizerischen Neutralität aus (p.16 - 20), um zu dem Schlusse zu gelangen, dass im Falle des Art. 16 des Völkerbunds Paktes, d.h. wenn ein Mitglied entgegen den Bestimmungen des Vertrages gegen ein anderes Mitglied zum Kriege schreitet, von einer Neutralität der Schweiz ernsthaft nicht mehr die Rede sein kann. "Würde auch der Völkerbund sie von der Pflicht, Truppen durchmarschieren zu lassen und selbst solche zu stellen, entbinden, so wäre doch ihre Teilnahme unbestreitbar und die Gefahr damit kaum zu umgehen, dass der rechtsbrechende Staat das Vertrauen in die militärische Neutralität der Schweiz verlöre und deshalb militärische Operationen gegen ihre von ihren eigenen Truppen bewachten Grenzen eröffnen würde." Ich halte diese Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements für durchaus zutreffend und werde auf diesen Teil der Frage noch zurückkommen, weil hier der Punkt ist, wo ich den Ausführungen des Botschafts-Entwurfs des politischen Departements nicht zustimmen kann. Das Volkswirtschaftsdepartement stellt dann die Frage, ob die Schweiz trotzdem, unter Preisgabe ihrer bisherigen Neutralitätspolitik, dem Völkerbunde beitreten solle. Es bejaht die Frage und bemerkt: "Alles das, was für die Unausweichlichkeit eines Beitrittes im Hinblick auf den Friedenszustand spricht, gilt für Kriegsfälle in noch viel höherem Masse. Wir fürchten, die Schweiz würde, wäre sie nicht Glied des Völkerbundes, in einem Kriegsfall isoliert und hilflos dastehen, so dass sie schliesslich gezwungen wäre, sich der einen oder andern Partei anzuschliessen, wenn ihre Nachbarn im Streite stehen." So ist die Lage meines Erachtens wirklich. Aber nun denke man sich den Fall: auf der einen Seite steht der Völkerbund, auf der andern Seite der wirkliche oder angebliche Friedensbrecher. Wer im Grunde im Rechte sei, mag zweifelhaft sein. Es ist denkbar,

dass auch der Völkerbund im Fehler ist, indem er im Gefühle seiner Macht ein einzelnes Glied zu vergewaltigen sucht. In der Schweiz sind die Ansichten geteilt; dass das vorkommen kann, haben wir gesehen. Die Einen sind auf Seite des Völkerbundes, die andern für den Gegner. Und nun werden wir genötigt, uns zu entscheiden. Diese Möglichkeit lag schon während des letzten Krieges nahe; Man wagte kaum daran zu denken. Es wäre auch in Zukunft eine schwere Probe für unsere innere Festigkeit, vielleicht eine zu schwere, der unser Staat in seiner jetzigen Gestalt nicht gewachsen sein könnte. Ist es nicht unendlich viel besser, wenn wir es nicht darauf ankommen lassen, wenn wir unsern Entscheid in ruhigerer Zeit treffen und uns dem Völkerbunde aus freien Stücken anschliessen, allerdings in der selbstverständlichen Meinung, dass wir uns unsere freie Auffassung und ihre Geltendmachung im Völkerbunde vorbehalten, wie jedes andere Glied des Bundes. Ich muss es sagen, denn es ist meine Ueberzeugung geworden aus schweren innern Kämpfen, so gewiss bisher die Neutralitätspolitik für den Zusammenhalt der Schweiz eine Notwendigkeit war, so gewiss wird das absolute Festhalten an dieser Politik angesichts der neu entstandenen Weltlage früher oder später zur Auflösung des Bundes der Eidgenossen führen.

4. Die neue Weltlage, die der Krieg geschaffen hat, können wir und dürfen wir nicht ignorieren, wenn wir die Interessen des Landes wahren wollen. Der Krieg hat sie geschaffen, wir hatten nichts dazu zu sagen; aber sie mag uns noch so unerwünscht und zuwider sein, wir können sie nicht ändern. Zur Stunde noch trägt sie das Gepräge, das ihr der überwältigende Sieg der Westmächte, der Zusammenbruch der östlichen und zentralen Staaten gegeben hat. Wir hätten einen sog. Verständigungsfrieden gewünscht, wegen seiner Garantien für eine bessere Zukunft; es ist ein Machtfriede entstanden, ein sog. Gewaltfrieden, von dem Viele befürchten, dass er nicht von Dauer sein werde, dass er den Keim zu neuen Konflikten in sich trage. Die Westmächte stehen zur Zeit in

weltbeherrschender Stellung. Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite zeigt uns im Völkerbunde das Streben nach dauernden und festen Friedensgarantien, die wenn auch noch schwache Hoffnung einer aufgehenden neuen Zeit idealer Menschheitsentwicklung. Das Gepräge tritt nicht in den scharfen, schroffen Linien der ersten Seite hervor, es ist noch nicht durgearbeitet und klar in seinen Umrissen; es ist unfertig und ob es schliesslich zu gelungener Ausgestaltung gelangt ist zweifelhaft. Gelingt diese Ausgestaltung, so wird der Friedensgedanke, wird das friedliche Zusammenarbeiten der Kulturvölker in die beherrschende Stellung nachrücken. Da möchten wir mit dabei sein; und wir müssen uns sagen, dass auch wenn wir da nicht mitmachen, an der weltbeherrschenden Stellung, die die Westmächte zur Zeit einnehmen, durchaus nichts geändert wird. Wir mögen beim Völkerbund mitmachen oder nicht, wir werden uns dieser Tatsache nicht entziehen können; sie muss naturnotwendig auch unsere Politik beeinflussen.

So befinden wir uns in einer Zwangslage. Nicht in einer Zwangslage, in die uns die eine Kriegspartei versetzen will; sondern in eine Zwangslage, die sich aus der Entwicklung der Dinge ergeben hat. Wenn wir in der neuen Weltlage unsere Stellung für die Zukunft wahren wollen, so müssen wir dem Völkerbunde beitreten, das ist das Ergebnis, zu dem ich nach reiflicher Erwägung und sehr gegen meine ursprüngliche Neigung gelangt bin.

(Die Ausführungen sub 1 - 4 waren geschrieben, als ich den II. Vorentwurf mit seinem XII. Abschnitte: "Schlussfolgerungen" erhielt. Es freut mich zu sehen, dass mein Gedanken-gang durch diese "Schlussfolgerungen" in den wesentlichen Punkten bestätigt wird.)

5. Wenn ich schliesslich, nach Ueberwindung schwerer Bedenken und ohne innere Befriedigung, unter dem Drucke schwerer Sorge für die Zukunft des Landes dazu gelangt bin, dem Beschlusse: Antrage des politischen Departements betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbundsvertrage zuzustimmen, so habe ich mich

doch noch kurz auszusprechen über die vorgeschlagene Form. Hier gibt mir einzig die Frage zu einigen Bedenken Anlass, wo der neue Verfassungsartikel in der Verfassung untergebracht werden soll. Ich kann mich nicht damit befreunden, dass der neue Verfassungsartikel in die "Uebergangsbestimmungen" der Verfassung von 1874 verwiesen werden soll. Es sieht so aus, als ob man ihn verstecken möchte und als ob man sich seiner schämte. Er gehört auch gar nicht in diese "Uebergangsbestimmungen", die den Zweck hatten, die Verfassung vom Jahre 1874 einzuführen.

Wäre der Völkerbund jetzt schon das, was er nach unserer Auffassung werden sollte, ein Friedensbund aller Kulturvölker, so gehörte er an die Spitze der Verfassung, etwa nach Art. 3. Da dies aber nun vorläufig nicht der Fall sein wird, so können wir ihm diesen Ehrenplatz auch nicht anweisen. Am ehesten scheint mir der Vorschlag annehmbar, der Verfassung einen neuen Abschnitt einzuverleiben, etwa mit der Ueberschrift: "Die Beziehungen zum Völkerbund". Darüber wird noch zu reden sein, eine Hauptfrage ist dies nicht.

III.

Nun muss ich mir aber noch gestatten, meine Auffassung in der Frage der Neutralität in aller Offenheit darzulegen. Es wird sich dabei ohne weiteres ergeben, in welcher Richtung ich mit den Auffassungen, die das politische Departement in seinen beiden Vorentwürfen niedergelegt hat, nicht einig gehen kann. Dabei konstatiere ich, dass zwischen den Ausführungen einer Beilage zum I. V.E., denjenigen des I.V.E. selbst und dem II. V.E. nicht unwesentliche Unterschiede bestehen. Der II. V.E. ist sichtlich bestrebt, gewisse allzu anfechtbare Teile der früheren Vorlagen etwas vorsichtiger zu behandeln und der Kritik vorzubeugen. Man sieht daraus aber zugleich, wie schwierig und unsicher der Boden auf dem ganzen Gebiete dieser Frage ist. Daraus soll Niemandem ein Vorwurf gemacht werden, es ist ebenso, und das politische Departement ist sich dessen durchaus bewusst. Aber ich meine, weil

es so ist, so sollte man sich gerade auf diesem Gebiete nicht in allzu subtile Erörterungen einlassen, die doch Niemanden recht überzeugen, und die im Volke mit Verdacht betrachtet werden. Ich meine der Grundton dieser Erörterungen müsste sein: die Neutralität, wie wir sie bisher verstanden und gehandhabt haben, ist mit der Mitgliedschaft beim Völkerbunde nicht vereinbar; inwieweit wir künftighin noch an der Neutralität werden festhalten können, ist zur Zeit noch sehr ungewiss und bedarf weiterer Abklärung; wir werden suchen von dem alten Neutralitätsgedanken zu erhalten, was möglich ist, aber die Ungewissheit des Erfolges unserer daherigen Bestrebungen kann uns nicht abhalten, jetzt schon dem Völkerbunde beizutreten. Denn auch ohne diesen Beitritt ist es um unsere Neutralität im alten Sinne doch sehr schlecht bestellt; sie wird nicht mehr viel/^{anderes}sein, als eine schöne Illusion. So, meine ich, würde die Botschaft mehr Eindruck machen und besser verstanden, als es auch nach der Fassung des letzten Entwurfes der Fall sein wird.

1. Vor allem wird es im Uebrigen an dieser Stelle nötig sein, über die Bedeutung von Art. 21 des Völkerbundsvertrages und von Art. 435 des Friedensvertrages mit Deutschland möglichst ins Klare zu kommen. Es hätte sich der Mühe gelohnt, den Wortlaut von Art. 435 des Friedensvertrages in der Botschaft zu reproduzieren; jetzt wird man ihn erst in den Beilagen suchen müssen, und dann soll man ihn dreimal lesen und sehen, ob man ihn versteht. Nach der mir gerade zugänglichen Quelle beginnt der Artikel mit den Worten: "Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant....." dass die Bestimmungen dieser Verträge u.s.w. mit Bezug auf die neutralisierte Zone Savoyens den heutigen Verhältnissen nicht mehr ent-

sprechen. Demnach nehmen die Parteien von der zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung getroffenen Vereinbarung Akt, wonach die jene Zone betreffenden Vertragsbestimmungen aufgehoben sind. Und sie "anerkennen desgleichen, dass die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der andern ergänzenden Akte betreffend die freien Zonen Hochsavoyens und des Pays de Gex den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen und dass es Frankreich und der Schweiz überlassen wird, unter sich im beidseitigen Einverständnis die Verhältnisse dieser Gebiete in der ihnen gut-scheinenden Weise zu ordnen." Die Hauptsache ist dabei die Aufhebung der Bestimmungen von 1815 über die freien Zonen Savoyens und des Pays de Gex, woran in erster Linie Frankreich, dann aber auch Italien und Deutschland interessiert waren. Nur in Parenthese steht gewissermassen der Satz "tout en reconnaissant les garanties..... garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix". Aengstlich, aber bewusster Weise --wir wissen es-- wird das Wort "Neutralität" vermieden. Also: Aufhebung der Neutralisierung von Nordsavoyen --Hauptsache;nebenbei -- Anerkennung, dass die Garantien von 1815 internationale Verpflichtungen im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens enthalten. Wie verhält es sich, wenn das Interesse des Friedens mit der schweiz. Neutralität in Konflikt gerät? Das ist die verklausurierte Sprache der Diplomaten. Man möge es mir nicht übel nehmen, wenn ich ihr nicht traue. Mir scheint der Artikel 435 des Friedensvertrages viel weniger eine rückhaltlose Anerkennung unserer Neutralität, als eine Abschwächung der bisherigen Verpflichtungen in der Meinung-- ja, so lange sie dem Frieden, d.h. unsern Interessen dienen, d.h. auf deutsch, so lange es uns gefällt.

Es will mir scheinen, das politische Departement traue der Sache auch nicht recht, indem es im II. Vorentwurf sagt: " Es muss zwischen diesen beiden Pflichtenkreisen--

Neutralität und Völkerbundspflichten -- eine Abgrenzung gesucht werden, die einerseits dem Neutralen Aussicht bietet, seine Neutralität respektiert zu sehen, und andererseits eine Beeinträchtigung der Gesamtktionen des Völkerbundes ausschliesst. Eine Abklärung dieses Verhältnisses durch eine Uebereinkunft mit allen für die Behauptung unserer Neutralität wichtigen Staaten würde die beste Lösung darstellen." Also eine Uebereinkunft ist doch noch ratsam! Ich möchte gerne sehen, wann eine solche zu Stande kommt.

Der im VI. Abschnitt des II. Vorentwurfs an die Spitze gestellte Satz: "Der Völkerbundsvertrag bildet mit seinen 26 Artikeln nebst Anhang den ersten Teil des Friedensvertrages, somit einen integrierenden Bestandteil von diesem", ist geeignet, zu falschen Vorstellungen Anlass zu geben. Er ist richtig für die Parteien beim Friedensvertrag. Für die beim Friedensvertrag nicht Beteiligten aber muss es heissen: Der Friedensvertrag ist kein integrierender Bestandteil des Völkerbundsvertrages. Aus dem Friedensvertrag erwachsen ihnen --abgesehen vom Völkerbunde-- weder Rechte noch Pflichten. Sie können sich auf ihn nicht stützen. Daraus ergibt sich, auf wie schwachen Füßen die Berufung auf Art. 435 des Friedensvertrages steht.

Und wie verhält es sich nun mit Art. 21 des Völkerbundvertrages und seiner Verbindung mit Art. 435 des Friedensvertrages? Auch Art. 21 des Friedensvertrages gibt uns Rätsel auf. Er erwähnt als einziges Beispiel die Monroedoktrin, von der Neutralität sagt er kein Wort. Er spricht wiederum nur von Uebereinkommen, welche "die Aufrechthaltung des Friedens sichern." Weshalb schweigt er von der "Neutralität"?

Müssen wir da nicht befürchten, dass in einem gegebenen Augenblick all' die schönen Theorien von der Anerkennung unserer Neutralität in ein Nichts zerfliessen?

Der Friedensvertrag mit Deutschland ist "res inter alios acta". Er bindet vor allem die Staaten nicht, die ihm nicht

beigetreten sind. Er gibt auch uns keine Rechtsansprüche. Er kann höchstens zur Interpretation des Völkerbundsvertrages herangezogen werden; aber auch diese ergibt kein sicheres, unanfechtbares Resultat.

Und wenn wir nun schon bei der Interpretation angelangt sind, so ist noch eine Erwägung nicht leichthin zu ignorieren. Unser Beitritt zum Völkerbundsvertrag erfolgt unter allen Umständen erst, nachdem der Friedensvertrag mit Deutschland in Kraft erwachsen sein wird. Er ist das spätere Gesetz, das sich die Parteien beim Völkerbundsvertrag geben. Sein Art. 16 dominiert also und aus ihm muss sich ergeben, wie unsere künftige Neutralität gedacht ist. Es ist daher nicht zulässig, aus dem Friedensvertrag speziell für unsern Staat eine einschränkende Interpretation des Völkerbundsvertrages abzuleiten, sondern man kann höchstens sagen, der Völkerbundsvertrag präzisiert und erläutert mit Bezug auf die Neutralitätsfrage den Friedensvertrag. So bemerkt denn auch das Volkswirtschaftsdepartement in seinem Berichte vom 10. Juli 1919, "dass vielleicht zu andern Zeiten und von anderer als schweizerischer Seite die Auslegung versucht werden könnte, dass ja gewiss die schweizerische Neutralität anerkannt sei und bestehe, dass sie aber als allgemeiner Satz vor der Spezialnorm des Art. 16 zurücktrete." Es gibt ja auch in Zukunft Fälle, in denen eine Neutralität denkbar ist; leider sind es nicht die Fälle, die uns zunächst und hauptsächlich interessieren.

2. Das politische Departement geht in seinen Vorentwürfen davon aus, dass die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralitätspolitik im bisherigen Sinne mit dem Völkerbundsvertrage unvereinbar sei. Das ist gewiss nicht zu bestreiten. Auch damit sind wir einverstanden, dass die Schweiz ihre Neutralität viel strenger aufgefasst und gehandhabt hat, als es nach den Haagerkonventionen ihre Pflicht gewesen wäre. Sie hatte dazu ihre guten Gründe. Diesen Boden verlassen wir mit dem Beitritte zum Völkerbunde.

Den subtilen Unterscheidungen zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität vermag ich dagegen nicht zu folgen. Militärische und wirtschaftliche Massnahmen gehen, heute mehr als je, notwendig Hand in Hand. Sie dienen beide der Kriegführung; die Kriegführung aber dient der Politik, und die Neutralität ist und bleibt eine Frage der Politik. So sind denn auch in Art. 16 des Völkerbundesvertrages wirtschaftliche und militärische Massnahmen zusammen behandelt und es ist ein fruchtloses Unterfangen sie nun in der Theorie trennen zu wollen. Trotzdem will ich den Vorentwürfen folgen und die beiden Seiten des Problems gesondert erörtern:

a. Die militärische Neutralität. Hier kommt hauptsächlich in Frage die Bestimmung in Art. 16 Abs. 3 a.E., wonach sich die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten, die erforderlichen Schritte zu tun, "um den Streitkräften jedes Mitglied des Völkerbundes, das an einer gemeinsamen Aktion zum Schutze der Bundespflichten Teil nimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu erleichtern." Man ist darüber einig, dass die Gestattung des Durchzuges fremder Truppen durch neutrales Gebiet den Neutralitätspflichten auch in Zukunft zuwiderläuft. Wir haben gezeigt, auf wie schwachen Füßen unser vermeintliches Recht den Durchzug zu verweigern, steht. Wenn man sich in der Botschaft darauf beruft, dass es einer militärischen Mission höherer schweizerischer Offiziere gelungen sei, die Vertreter der Grossmächte davon zu überzeugen, dass das Durchzugsrecht mit der Neutralität der Schweiz unvereinbar sei, so will ich das wohl glauben. Aber ich frage, was hat das in Zukunft für einen Wert. "Scripta manent", alles andere zerfliesst in kürzester Frist. Und ich frage weiter, wie wird es sein, wenn die Mächte des Völkerbundes in einem spätern Exekutionskriege, sagen wir einmal gegen Italien, an die Schweiz das Ansinnen stellen, den Durchzug durch ihr Gebiet den Exekutionstruppen zu gestatten? Werden wir die Kraft haben, uns zu widersetzen? Wird unser Protest Gehör finden, wenn es den Mächten Ernst

ist mit ihrem Begehren? und in welcher verzweifelten Lage befinden wir uns dann?

Eine andere Frage ist die des militärischen Nachrichtendienstes. Der Völkerbundsvertrag erwähnt sie nicht. Aber in den Vorentwürfen wird sie erörtert und solcher Nachrichtendienst unter einigen Vorbehalten als mit der Neutralität vereinbar erachtet. Ich bin durchaus anderer Ansicht. Dieser Dienst ist ein notwendiges Hilfsmittel der Kriegführung. Wer dem einen Teile gestattet, ihn von seinem Gebiete aus zu betreiben, während er dem andern Teile das nicht gewährt, verletzt die Pflichten der militärischen Neutralität. Das war bisher auch die Auffassung des Bundesrates, der er in der sog. Kriegszustandsverordnung durch Aufstellung von Strafbestimmungen Ausdruck gegeben; von diesem Standpunkte aus hat auch der Vorentwurf zu einem schweizerischen Strafgesetze einen Artikel gegen solchen Nachrichtendienst aufgenommen. Wenn nun plötzlich dieser Nachrichtendienst mit der militärischen Neutralität vereinbar sein soll, so fehlt mir für eine solche Auffassung des Neutralitätsbegriffes jedes Verständnis. Dann lasse ich die Neutralität mit all' den Inkonvenienzen, die sie für den Neutralen im Gefolge hat, lieber gänzlich fahren.

b. Die sog. wirtschaftliche Neutralität. In einer meines Wissens von Prof. Dr. Max Huber verfassten, Kritik des sog. "Pariser-Entwurfs" ist auf pag. 8 und 9 gesagt: "Nach der gegenwärtigen Formulierung des Entwurfs ist eine immerwährende Neutralität innerhalb des Völkerbundes unmöglich. Ob die Möglichkeit besteht, sich eine Sonderstellung zu sichern, ist fraglich; ganz ausgeschlossen scheint es nicht zu sein. Der Entwurf selber enthält allerdings keine Andeutungen in dieser Richtung..... Sollte ausnahmsweise eine immerwährende Neutralität zugelassen werden, so würde es jedenfalls eine modifizierte, differenzielle Neutralität sein, welche in der Nichtbeteiligung bei militärischen

Aktionen bestünde, aber wohl den wirtschaftlichen Boykott gegen den Staat, gegen den sich die Aktion des Völkerbundes richtet, einschliesse. Ob das noch als Neutralität von den differenziell benachteiligten Staaten anerkannt würde, namentlich von solchen ausserhalb des Bundes, erscheint sehr fraglich."

In dem Berichte des Volkswirtschaftsdepartements vom 10. Juli 1919 wird u.A. ausgeführt: "Der moderne Krieg wird nicht nur mit militärischen Waffen, sondern mit allen Hilfsquellen der Völker durch diese selbst geführt. Ein wirtschaftliches Verhalten kann unter Umständen entscheidender und wichtiger sein als militärisches Handeln; so kann der Abbruch aller wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen eines Staates den andern hiervon betroffenen sehr schwer schädigen und jedermann wird zugestehen, dass der Abbruch sämtlicher wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen von einem Staate zum andern in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in aller Zukunft als eine tatsächliche Herstellung des Kriegszustandes betrachtet werden wird.... Die Schweiz müsste sich in einem solchen Falle doch selbst gestehen, dass im Abbruch aller Beziehungen ein --wenn auch im Falle von Art. 16 gerechtfertigter -- acte de guerre liege und, was mindestens ebenso wichtig ist, diese Auffassung würde, selbst wenn sie nicht diejenige der Schweiz wäre, doch sicherlich bei den betroffenen andern Staaten bestehen. Die Neutralität beruht auf dem Gedanken der Nichtteilnahme an einem Konflikte. Nach Art. 16 müsste aber die Schweiz effektiv mit ihren sämtlichen wirtschaftlichen Waffen teilnehmen und mindestens in einen vollen Wirtschaftskrieg eintreten. Steht nicht zu befürchten, dass diesfalls der Staat, gegen den sich diese wirtschaftliche Teilnahme richtet, finden würde, die Schweiz sei damit in den Krieg eingetreten und daraus eventuell auch militärisch die nötigen Konsequenzen zöge? Gegenüber einem solchen Verhalten würde die Berufung der Schweiz auf ihre "Neutralität" nichts helfen.

Wir sagen also, die Schweiz setzt sich dadurch, dass sie sich am wirtschaftlichen Kampfe beteiligt, der Gefahr aus, in die militärischen Operationen verwickelt zu werden."

Auch der II. Vorentwurf sagt: "Die Beteiligung an den Sanktionen, soweit eine solche mit der Neutralität vereinbar ist (gemeint sind eben die wirtschaftlichen Sanktionen), kann für unser Land sehr empfindliche Folgen haben.....Man wird sich nicht verhehlen dürfen, dass der bundesbrüchige Staat wohl seinerseits die von uns seinen Angehörigen gegenüber angewendeten Massnahmen dem unsrigen gegenüber vergeltungsweise ebenfalls ergreifen würde."

Das ist meines Erachtens viel zu gelinde gesagt. Wenn es dem Staate, der sich durch unsere wirtschaftlichen Massnahmen verletzt fühlt, im Uebrigen passt, so wird er nicht nur zu Vergeltungsmassnahmen greifen, sondern unser Verhalten zum Kriegsgrund nehmen und uns als Feind behandeln. Die Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements zeigen viel besser als der Botschaftsentwurf die Gefahr, die uns in Wirklichkeit droht.

3. Ich verstehe es sehr wohl, dass die Versuchung gross ist, den Standpunkt zu wahren, dass die Neutralität in modifiziertem Sinne mit dem Völkerbunde vereinbar sei. Das würde dem Schweizervolke die Entscheidung um Vieles erleichtern; es könnte uns später vielleicht auch gegenüber dem Auslande von Nutzen sein. Und für eine beschränkte Zahl fern abliegender Fälle ist ja auch künftighin die Neutralität denkbar.

Aber ich muss nachdrücklich davor warnen, dieser Versuchung allzusehr nachzugeben. Damit liefert man den Gegnern des Vertrages nur Waffen in die Hand, man setzt sich und das Volk späteren Enttäuschungen aus, und man schwächt die Kraft der übrigen Argumente. Deshalb rate ich dringend und beantrage ich, die Botschaft hinsichtlich der Neutralitätsfragen einer nochmaligen Umarbeitung im Sinne der im Eingange dieses Abschnittes

gegebenen Richtlinien zu unterwerfen.

Ich habe diese Aufzeichnungen begonnen, zunächst lediglich in der Absicht meine eigene Ansicht zu klären und meine Gedanken zu fixieren. Nun ist daraus eine Studie geworden, die über das hinausgeht, was ich anfänglich im Auge hatte, ohne doch den Anspruch erheben zu können, eine erschöpfende Erörterung der ganzen Materie zu sein. Sie musste umso unvollkommener ausfallen, als mir hier oben, abgesehen von den Akten, jedes andere Material fehlte. Trotzdem glaube ich nun, die Ergebnisse meiner Ueberlegungen meinen Kollegen im Bundesrat vor der Behandlung der Botschaft und des Beschlusses-Entwurfs, die auf den 4. August angeordnet ist, zur Kenntnis bringen zu sollen.

Wasserwendi, Hasliberg, 28. Juli 1919

Müller
Bundesrat.