

E 4001 (A) 1/71

*Le Chef du Département de Justice et Police, E. Müller,
au Conseil fédéral*

Copie
AM Confidentiell

Wasserwendi/Hasliberg, 28. Juli 1919

STUDIE 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-Österreich, 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 verzweifelt 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 unparteiische Stellung aufgegeben.

Man kann diese Erwägung 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 Grossmachtspolitik 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 freistehe. 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 weiterentwickeln im Sinne der ihm zugrundegelegten 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 ernststen 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 gleichgültig 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 Verträge, 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, ernsten und schwerwiegenden Gründe. Es bedarf ernster Überlegung 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 1919¹ und der I. Vorentwurf einer Botschaft an die Bundesversammlung nebst Beschlussesentwurf in meinem Besitz. Den II. Vorentwurf, der nicht unwichtige Änderungen 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

1. Cf. n° 16.

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 kriegsrischen Massnahmen auf dem wirtschaftlichen Gebiete. Immer weiter gingen 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 Grossstaaten 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 untersützen, dass wir nicht besser seien als er, und dass wir daher auch keine weitem 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 1919² 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 Überzeugung, dass in der gegenwärtigen internationalen Lage die Aufrechterhaltung 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 Überzeugung 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 weitem 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 Verträge 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.

2. Cf. DDS 7/1, n° 415.

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. [...]³

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 durchgearbeitet 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. [...]

5. Wenn ich schliesslich, nach Überwindung schwerer Bedenken und ohne innere Befriedigung, unter dem Drucke schwerer Sorge für die Zukunft des Landes dazu gelangt bin, dem Beschlusse zum 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 befriedigen, dass der neue Verfassungsartikel in die «Übergangsbestim-

3. *Suit un long passage dans lequel le Conseiller fédéral Müller exprime des doutes et de la méfiance au sujet de la Société des Nations et de son avenir; il commente longuement le rapport de Schulthess du 10 juillet (cf. n° 16).*

mungen» 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 «Übergangsbestimmungen», 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 Überschrift: «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 einiggehen kann. Dabei konstatiere ich, dass zwischen den Ausführungen einer Beilage zum I.V.E.⁴, 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 eben so, 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 übrigen 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. [...]⁵

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,

4. *Abréviation de I. Vorentwurf etc.*

5. *Suivent une citation et un commentaire des articles 21 du Pacte et 435 du Traité de Versailles.*

wenn das Interesse des Friedens mit der schweiz. Neutralität in Konflikt gerät? Das ist die verklausierte 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 Übereinkunft mit allen für die Behauptung unserer Neutralität wichtigen Staaten würde die beste Lösung darstellen.» Also eine Übereinkunft ist doch noch ratsam! Ich möchte gerne sehen, wann eine solche zu Stande kommt. [...]

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 Mitgliedes des Völkerbundes, das an einer gemeinsamen Aktion zum Schutze der Bundespflichten teilnimmt, 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 sei⁶, 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 Völkerbundesvertrag 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.

6. Cf. DDS 7/1, n° 334.

b. Die sog. wirtschaftliche Neutralität. In einer meines Wissens von Prof. Dr. Max Huber verfassten, Kritik⁷ des sog. «Pariser-Entwurfs»⁸ 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, differentielle 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 differentiell benachteiligten Staaten anerkannt würde, namentlich von solchen ausserhalb des Bundes, erscheint sehr fraglich.» [...]

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 fernabliegender 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 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 Überlegungen meinen Kollegen im Bundesrat vor der Behandlung der Botschaft⁹ und des Beschlusses-Entwurfs, die auf den 4. August angeordnet ist, zur Kenntnis bringen zu sollen.

7. *Non reproduite*, cf. E 2001 (B) 8/3a.

8. Cf. DDS 7/1, n° 183.

9. *Il s'agit du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919). Avec Annexes Berne, Wyss 1919. Ce message avec les annexes existe aussi en allemand (Bern, Stämpfli, 1919), en italien (Bellinzona, Grassi, 1919) et en anglais (Cambridge-England, University Press, [1919]).*