

EMD

Abschrift.

(zu 092.1 v.1945)

G e h e i m .DIE SCHWEIZ UND DER VÖLKERBUND.
=====Militärisches Gutachten.I. EINLEITUNG.

Der Bundesrat hat durch Beschluss vom 12. 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 unbe-

stimmte, den V.Bd. nicht bindende Zusagen oder Hoffnungen, die von einzelnen Teilnehmern an der Friedenskonferenz, in Abänderung oder Auslegung des Pacts, 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 VOELKERBUNDE.

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 Entschluss lag die Ueberzeugung 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 *) 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 den übrigen sogenannten zivilisierten Welt ausgesprochenermassen aufgegeben. Man hat sich eben überzeugt, dass nur eine *)wir diese Souveränität ein, und die Erklärung, in einem Kriege, bei dem der V.Bd.

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 Kriegsrechtes, 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 1919 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 vor der bundesrätlichen Kommission am 30. Mai 1919), die Neutralität sei nur ein militärischer Begriff und berühre die übrigen Aeusserungen 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 Verwehrung 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 Status (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 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 gegnersichen 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 1919, 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 hervorragender Vertreter der Vereinigten Staaten sich noch bei Anwesenheit der militärischen Abordnung des Bundesrates in Paris gegen die Gestattung irgendwelcher Vorbehalte aussprach; 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 friedensfördernde 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 Suisse*, p. 3 et 4, und Bemerkungen des Generalstabchefs dazu vom 23. April 1919, s. Beil. III).

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

- 6 -

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 Ueberfluss geschieht es, noch auf eine Seite dieser neuen differenziellen Neutralität hinweisen, die es sicherlich nicht uns allein unmöglich macht, an einen 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 beruft, 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 öfters 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 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.Depts. 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*) 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 ohneweiteres 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

*) gemäss den Art. 16 und 17 des Vertrages die Leitung der Gesamtoperation des V.Bdes.,

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 Aeusserungen 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 1919, S. 3 oben) vorauszusehen 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 in 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. Juli das Beispiel des italienischen Ueberfalles 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. proklamierten Oeffentlichkeit 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 Boerenkrieg oder im spanisch-amerikanischen Kriege sich für die eine oder andere Partei hätte erklären müssen.

- 10 -

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 Uebung, 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 Welthändel 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. Departements (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 Oesterreich) 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

- 11 -

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 trüfe 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 kriegerischen Ueberfalles, haben und sich der Teilnahme an der Erreichung des idealen Zweckes nicht durch Beiseitestehen entziehen, sagt das Polit. Departement.

Es ist zunächst ein Irrtum, den Ausbruch des Weltkrieges einem Ueberfall 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 Mitbürgerschaft 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 Ueberlieferungen 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 Völkerbundesvertrages 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.

- 12 -

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 Gebietserweiterungen 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 unseres 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 Uebermacht 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 VOELKERBUNDES.

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 aussergewöhnliche, 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 Aufschiebung des Kriegsausbruches, soweit überhaupt denkbar, ohne Mitwirkung der Schweiz erfüllen kann, bedarf, zumal angesichts der Bestimmung in Art. 17,

- 14 -

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 eigenen 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 Völkerbunds-sitzes 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 Völkerbundsstaaten in ein sehr eigentümliches Licht stellen würden. Noch ist in aller Erinnerung, wie, insbesondere

- 15 -

von den Seemächten, die Fortsetzung des Wirtschaftskrieges nach dem Friedensschlusse, selbst gegen die Besiegten, des bestimmtsten 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 ihrer Leistungen zur Milderung des Loses der Kriegsbedrohten? Ist aber trotzdem eine Drohung im Sinne der Rohstoffsperrre 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 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.

Bern, 14./18. Juli 1919.

Oberstkorpskdt. Sprecher von Bernegg,
Weiland Chef des Generalstabes
Oberstkorpskdt. Schiessle, Kdt. des 2.A.K.
Oberstkorpskdt. Steinbuch, Kdt. des 3.A.K.

Beilagen I und II: Besondere Fragen des Politischen Departements,
Beilage III: Bericht des Chefs des Generalstabes an den Chef
des Politischen Departements, vom 23. April 1919.

Beilage I.Erste Fragen des
Politischen Departements

Antworten

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.

Zu 1a). 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.-Statuts 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.

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.

Zu 1b). 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

Erste Fragen des
Politischen Departements

Antworten

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 daraus sich ergebende 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.

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 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 1c). 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 Gesamtktionen 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 Völkerbundsitz auch bei Kriegen des V.Bdes. in der Schweiz, so ist also damit nicht nur gesagt, dass wir unsere strenge Neutralität nicht durchführen

Erste Fragen des
Politischen Departements

Antworten

können, sondern dass selbst die Bestimmungen des Haager N.A. 1907 nicht mehr aufrechterhalten werden können. Beweis, wie folgenscher die Lösung der Sitzfrage ist.

d) Ueber eine verschiedene Zu ld) Werbung für fremde Armeen können Handhabung der Erlaubnis bzw. wir auf unserem Boden keinesfalls dulden. des Verbotes für die Angehörigen des neutralen Staates, in fremde Kriegsdienste hat das Gesetz in die kriegführenden Armeen vom 30. Heumonat 1859 immer noch Geltung. einzutreten, enthält die Von diesen Grundsätzen können wir auch Haager Konvention nichts. weder zugunsten einer noch beider kriegführenden Parteien abgehen. Dieser Punkt scheint auch von führenden Parteien abgehen. geringerer Bedeutung zu sein.

e) Die wichtigste Differen-Zu le) Ueber alle diese Fragen haben zierung zwischen den Kriegs- wir uns im allgemeinen Berichte ausgeparteien besteht in der Durch-sprochen. führung 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 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 ein- Zu 2. Da wir der Ueberzeugung sind, dass zelne der unter 1 a-e erwähn-die differentielle Neutralität überhaupt ten Formen differentieller keine Aussicht auf Achtung seitens der Behandlung mit gegenwärtigem Kriegsparteien hat (siehe allg. Bericht) so Neutralitätsrecht unvereinbar hat: es unseres Erachtens gar keinen Zweck, sind, könnte es möglich sein, zu versuchen, durch eine allgemeine Konvention oder durch Verträge mit einzelnen ein modifiziertes Neutrali- Staaten über einen eingeschränkten tätsrecht - sei es in einer all- gemeinen Konvention, sei es Neutralitätsbegriff sich zu einigen. Ein- bei Abschluss von Handels- tretenden Falles wird die Macht der Tat- und Niederlassungsverträgen -sachen über solche Abmachungen, selbst

Erste Fragen des
Politischen Departements

Antworten

zur Anerkennung zu bringen, wenn sie zustande kämen, was uns ü-
sofern diese Art von Neutralitäts-rigens ausgeschlossen scheint, hinweg-
tät in sich die Voraussetzung schreiten.
ihrer Respektierung trägt?

3.a) Hat der Völkerbund sel- Zu 3a). (Vgl. allg. Bericht und nach-
ber ein genügendes militäri- trägliche Fragen, Beil. II).
sches Interesse an der schwei-
zerischen Neutralität, dass
er diesen besondern Status der
Schweiz im Völkerbunde aller
Wahrscheinlichkeit nach achtet?

b) Ist dieses Interesse Zu 3b). Ueber die mit der Verlegung des
nicht durch den Umstand, dass Völkerbundssitzes in die Schweiz für
der Sitz des Bundes in der diese entstandenen Gefahren haben wir uns
Schweiz ist, gewährleistet? im allgemeinen Bericht deutlich ausge-
sprochen. - Wir wollen auch hoffen, es
bewahrheitet sich, was der Chef des
Politischen Departements bei Eröffnung
der Sitzung der bundesrätlichen Kommis-
sion am 30. Mai 1919 aussprach, nämlich,
dass die Wahl von Genf als Sitz des V. Bdes
die Entscheidung über die Frage des Bei-
trittes der Schweiz nicht präjudizieren
solle, fürchten aber, das Gegenteil
treffe zu, wie es der allgemeine Be-
richt nachweist.

4. Welche Vorteile bietet die Zu 4. Die Unverletzlichkeit unseres Ge-
Gebietsgarantie nach Artikel bietes ist in Art. 435 des Friedensver-
X des Völkerbundsvertrages trages wie im Wiener und Pariser Proto-
gegenüber der Garantie auf koll von 1815 anerkannt. Hat man die
Grund der Akte vom 20. Novem- Absicht sie zu achten, so bedarf es
ber 1815? mehr nicht; will sie jemand missachten,
so wird auch eine nochmalige Wieder-
holung dieser Bestätigung ihn nicht da-
ran 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.
Andererseits 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 vorgesehen.

Erste Fragen des
Politischen Departements

Antworten

5. Welches wäre die militärische Lage der Schweiz, wenn sie ausserhalb des Völkerbundes bleibt? Welche Aussicht auf Respektierung der Neutralität durch den Völkerbund bei Gesamtktionen des Bundes besteht alsdann?

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 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 Einmarsches nur zu, wenn unsere Regierung deren Hilfe anruft. Das war bisher unser allseits 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). 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. --

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

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 unserer 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. begrüßen, uns erscheint er als durchaus unschweizerisch und gefahrvoll. Er kann zum Untergang der Schweiz führen, bestensfalls 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

Beilage II.

Nachträgliche Fragen des
Politischen Departements

Antworten

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

Zu 1. Durch die hier erwähnten Aenderungen 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.

Das Bestehen einer europäischen kontinentalen Vormacht, die sich durch kein genügendes kontinentales Gegengewicht behindert sieht, die Schweiz ihrem Interesse dienstbar zu machen, bildet 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 höchster 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 Ueberlegung, 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 Uebergreifen 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 Oesterreich seit Jahrhunderten keine Ausdehnung nach unserer

Nachträgliche Fragen des
Politischen Departements

Antworten

Seite mehr angestrebt; Oesterreichs Zerfall bringt uns also keinerlei Erleichterung, während unsere militärische Lage gegenüber Italien sich verschlechtert hat. Im weitern ist die Gefahr des Uebergreifens politischer Unruhen von Osten her durch Oesterreichs Zerfall näher an uns herangerückt.

2. a) Die Landesverteidigungs-Kommission 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?

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 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 hindern im Weg, wird sie zum Nachteil, während sie umgekehrt der Gegenpartei zum Vorteil gereicht.

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, 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.

Hieraus ergibt sich, dass kein fremder Staat ein sich gleich bleibendes, fest stehendes militärisches Interesse

Nachträgliche Fragen des
Politischen Departements

Antworten

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 Uebergewicht der einen Kriegspartei über die andere ist. Eine erhebliche Uebermacht 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. Welcher 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 angeführten

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 wirtschaftlichen Unter-

Nachträgliche Fragen des
Politischen Departements

Antworten

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 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?

stützung" 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 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! Uebrigens 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".

4. Glaubt die Landesverteidigungskommission, der Sitz des V.Bdes. habe eine so grosse militärische Bedeutung, besonders anstrenge, seinen Sitz vor 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?

Zu 4. Darüber haben wir uns im allgemeinen Bericht deutlich ausgesprochen. Es ist ja möglich, dass der V.Bd. sich 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 Gesamtaktion des V.Bdes. wären, in denen wir also, ohne Uebernahme des V.Bd.-Sitzes neutral bleiben könnten.

Kann andererseits 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 Gesamtaktion des V.Bdes. wären?

- 25 -

Beilage III.

Bern, den 23. April 1919.

An den Chef des Politischen Departements,
Herrn Bundesrat Calonder,

B E R N .
=====

Herr Bundesrat!

Ich beehre mich, Ihnen anbei die Berichte zuzustellen, die mir Oberstlt. i.Gst. Favre heute in seinem und Oberst Vuilleumier's Namen übergeben hat und die ihre, im Auftrage des Politischen Departements in Paris erfüllte Mission bezüglich des Völkerbundes betreffen (Rapport militaire (11 Seiten) et 3 annexes (von 8, 1, 6 Seiten) und 1 Rapport systématique (14 Seiten). Wenn ich auch in einigen wichtigen Punkten den Darlegungen der beiden Offiziere zustimme, so muss ich doch, im Sinne meiner ausführlichen Eingabe an den Bundesrat vom 12. April 1919, ganz bestimmte Vorbehalte machen, die ich mir erlaube, hier kurz zu rekapitulieren:

1. Dass die im voraus erteilte Zusage der aktiven Teilnahme an Vollstreckungen des Völkerbundes und gleicherweise die Gestattung des Durchmarsches mit der Neutralität unvereinbar sind, bedarf keines Beweises.
2. Der springende Punkt, auf den es ankommt und auf den sich die ganze Frage zuzuspitzen scheint, ist der der Teilnahme an der einseitigen Sperre (Blocus).

In der von den militärischen Delegierten dem englischen Obersten Sackville übergebenen Note vom 10. April (annexe 3) heisst es unter

II. ad Art. XVI. 1: (Mesures financières et économique prises par la ligue) "C'est là une question d'ordre politique. Le Conseil fédéral suisse estime que la neutralité étant un principe d'ordre purement militaire (Convention de la Haye 1907) (welches Abkommen?), l'admission de cette clause d'ordre économique ne saurait la compromettre."

Ich muss diese Auffassung als absolut unhaltbar ansehen. Die Art. 7 und 8 des "Haager-Abkommens von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen" lassen allerdings den Neutralen freie Hand in Bezug auf Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial und Kriegsmitteln, in Bezug auf Gestattung der Benützung von Telegraphen, drahtlosen Stationen etc., aber Art. 9 desselben Abkommens fügt dann ausdrücklich hinzu: "Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Art. 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden".

- 26 -

Damit ist ohne weiteres die einseitige Sperre als neutralitätswidrig bezeichnet. Dass die Neutralität auch nicht ein rein militärischer Begriff sei, erhellt zur Genüge aus der Neutralitätsverordnung des Bundesrates vom 4. August 1914, deren Ziff. 1 lautet: "Es ist strenge Unparteilichkeit in den Beziehungen zu allen Kriegführenden zu beobachten und jede Begünstigung eines Kriegführenden zu unterlassen". Die Auffassung, die in dem oberwähnten Passus von Annex 3 hervortritt, ist besonders auffallend, wenn man im Rapport der Herren Vuilleumier und Favre, S. 4, liest: "En premier lieu, il lui paraît (nämlich dem englischen Obersten Sackville-West!) que l'adhésion au point 1 de l'art. XVI (mesures économiques, etc....) pourrait constituer déjà par elle-même un casus belli dans une telle mesure que la Suisse serait de ce fait obligée aux mêmes mesures que celles qui lui seraient imposées par l'abandon complet de sa neutralité (adhésion aux points 2 et 3 de l'Art. XVI)".

Das ist also der Eindruck, der sich Oberst Sackville ohne weiteres aufgedrängt hat.

Im Rapport der Herren Vuilleumier und Favre an den Chef des Politischen Departements steht sodann auf S. 3, oben, zu lesen: "Monsieur Rappard estime que la rupture des relations économiques et autres (Art. XVI, 1) acceptée par la Suisse constitue déjà en fait un abandon de la neutralité (même si elle peut se justifier au point de vue juridique) et, par conséquent, un casus belli. Les points 2 et 3 de l'Art. XVI (Coopération et droit de passage) perdent par là de leur importance, cependant, au point de vue du peuple Suisse, ils en garderont certainement et pourront influencer sa décision au moment du vote sur l'entrée dans la Ligue des Nations. Il y a pourtant là une ambiguïté sur laquelle il faudra certainement s'expliquer une fois ou l'autre".

Meines Erachtens sind die militärischen Vertreter des Politischen Departements in Bezug auf diesen Punkt in Paris zu wenig deutlich gewesen und haben zu sehr im Sinne der eingangs erwähnten Auffassung des Bundesrates gesprochen, entgegen meiner Auffassung und sogar entgegen der Ansicht der Herren Rappard und Sackville-West....

Gegenüber der Auffassung der beiden vom Politischen Departement beauftragten und instruierten Offiziere aber muss ich noch einen ganz bestimmten Vorbehalt machen: Sie gehen überall von der Annahme aus, jede Verletzung unserer Grenzen seitens eines Kriegführenden ziehe unmittelbar den Einmarsch des Gegners zu unserm Schutze bzw. zur Abwehr nach sich. "Cette intervention immédiate est en fait déjà admise", wird gesagt. Das ist durchaus nicht so. Während des Weltkrieges hat auch die Armeeleitung, in voller Uebereinstimmung mit dem Bundesrat (B.R. Hoffmann und B.R. Décoppet) bei vertraulichen Besprechungen mit militärischen Vertretern des Auslandes stets und entschieden den Standpunkt vertreten, dass die militärische Hilfe des Gegners des Invasors in jedem Falle nur auf ausdrückliches Begehren unserer Regierung eingreifen dürfe und dass es in erster Linie unsere eigene Sache sei, eine Grenzverletzung zurückzuweisen. Das ist nicht nur leicht begreiflich, sondern auch absolut notwendig und einer der wichtigsten Grundsätze unserer bewaffneten Neutralität. Von den fremden Militärs wurde der Satz auch stets willig und ohne Vorbehalt anerkannt. In meinem Berichte an den Bundesrat über diese

- 27 -

Besprechungen ist dies klar festgelegt. Das Zugeständnis der "intervention immédiate" des Gegners des Invasors würde uns bei jeder geringsten, aus Irrtum und unabsichtlich vorgekommenen Grenzverletzung in den Krieg verwickeln. Unser ganzer Grenzschaftaufwand wäre damit quasi wertlos gemacht.

Sollte unser Eintritt in den Völkerbund aber unter dem moralischen oder wirtschaftlichen Druck eines oder mehrerer Staaten erfolgen, so wäre damit unsere Unabhängigkeit und Selbständigkeit ipso facto dahin und der Satz der Wiener Akte von 1815, dass die Schweiz "libre de toute influence étrangère" sein solle, wäre aufgehoben. - Geradezu unfassbar aber erscheint die Befürchtung, unser Nichtbeitritt könnte als Allianz mit Deutschland angesehen werden. Eben weil wir keine Allianz wollen, es sei denn im Fall der tatsächlich eingetretenen Bedrohung unserer Existenz, bleiben wir ausserhalb des Völkerbundes, wie jeder vorausbestimmten Allianz. Was schliesslich die Aufhebung der in der Wiener Kongressakte ausgesprochenen Anerkennung unserer Neutralität anbelangt, so hängt diese Neutralität nicht an diesem Anker, sondern an dem in unserem Volkswillen und in der Verfassung ruhenden und wird bestehen bleiben, auch wenn die Kongressakte als ganz oder teilweise dahingefallen erklärt wird.

Es gibt sicherlich in der ganzen Sache nur ein Entweder - Oder: Beitritt zum Völkerbunde und Aufgeben unserer Neutralität, oder Festhalten an unserer Neutralität und Fernbleiben vom Völkerbund.

Ein Beitritt unter Vorbehalten und Erklärungen schafft nur Zweideutigkeit und wird uns schliesslich immer wieder in dasselbe Dilemma bringen.

Der Chef des Generalstabes der Armee:
Sprecher.

In Kopie an den Chef des S.M.D. persönlich.