

Zeitschrift: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur
Herausgeber: Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte
Band: 2 (1922-1923)
Heft: 5

Artikel: Eine Organisationsfrage in unserer Auslandspolitik
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-154675>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Eine Organisationsfrage in unserer Auslandspolitik.

Von
Orgetorix Helvetius.

Seitdem der Nationalrat nach dem Grundsatz der Verhältnismahl bestellt ist, zeigt er — im Vergleiche zum vorproporzlichen Räte — in mancher Hinsicht neue Methoden. Vor allem treten die Gegensätze der Interessen des Volkes stärker hervor und ist die Kritik vorurteilsloser, oft zum Guten, oft auch zum Schaden der Sache. Im ganzen erkennen wir ein langsames Erwachen der „Volksvertretung“, die ja nicht in erster Linie dazu da ist, die Arbeiten des Bundesrates mit formellen Unterschriften zu sanktionieren, sondern sie zu kritisieren und nötigenfalls zu berichtigen. Seit der ersten Proporzwahl hat sich nun allerdings gezeigt, daß die Umgruppierung der Parteien sich in vermehrtem Maße nach wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten vollzieht; selbst die geteilten Sympathien im Weltkrieg und die Völkerbundsfreundlichkeit und Völkerbundsgegnerschaft vermochten diese wirtschaftliche Einstellung der Parteien nicht zu sprengen. Das Interesse der Parteivertreter und ihrer Wähler ist eben in erster Linie durch die innerpolitischen Fragen bestimmt; die außenpolitischen Fragen finden weniger Interesse und darum auch weniger Verständnis.

Das ist bedauerlich und hat für die Schweiz seine schlimmen Folgen. Es fehlt die Erkenntnis, daß für unser Volk die internationalen Verhältnisse und Rechte von weit größerer Bedeutung sein können, als interne Wirtschaftsfragen. Darum zeigt die Schweiz in ihrem internationalen Auftreten so oft Zeichen der Schwäche und Unbestimmtheit — über welche die volltönenden oratorischen Leistungen unserer Regierenden ja weder das Ausland noch unser eigenes Volk hinwegzutäuschen vermögen.

Wir sind der Ansicht, einer der Gründe unserer Schwäche — wenn auch nicht der bedeutendste — beruhe in der mangelhaften Organisation der Führung unserer auswärtigen Politik. Dies wird allgemein erkannt in dem oft gehörten summarischen Vorwurf des fehlenden Kontaktes zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Die Schuld an dem heutigen mangelhaften Zustand liegt, wie gezeigt werden soll, sowohl bei den Räten als beim Bundesrat.

Die Räte haben, besonders während der Blütezeit der freisinnigen Alleinherrschaft, in unbegrenztem Vertrauen die Besorgung der auswärtigen Politik, mehr als gut war, dem Bundesrate allein überlassen. Wohl haben sie sich die vom Bundesrate mit dem Ausland abgeschlossenen Staats-

verträge zur Genehmigung vorlegen lassen und auch erklärt, die bloß durch Noten ausgetauschten „Erklärungen“ seien den formellen Staatsverträgen hierin gleichzuhalten (Bundesbeschuß vom 5. Seimonat 1876 und Bundesblatt 1905 V. S. 214). Aber die neuere Praxis des Bundesrates sucht dies — wohl vor allem aus Gründen der „praktischen“ Erledigung, d. h. der Bequemlichkeit — tunlichst einzuschränken. Auf die Mitwirkung bei der Kündigung der Staatsverträge hat die Bundesversammlung leider verzichtet, obwohl durch Kündigung (ebenso durch Aenderung oder Verlängerung der Geltung) ebenso schwerwiegende politische Veränderungen verursacht werden können, wie durch den Vertragsschluß selbst. Diese Nachgiebigkeit der Räte entsprang vor allem einer Interesse- und Verständnislosigkeit gegenüber den Fragen der internationalen Politik; den Volksvertretern war dies *terra incognita*, hatten sie sich doch meist emporgeschwungen von der Kirchturmpolitik ihres Heimortes zu den Höhen der kantonalen Politik, von denen aus nun wieder ein großer Sprung zur eidgenössischen Politik versucht werden mußte. Was hier fehlte, war vor allem das Verantwortungsbewußtsein der Räte gegenüber den Fragen der Außenpolitik.

Anderseits hat der Bundesrat, besonders in den letzten Jahren, eine nicht zu billigende Eigenmächtigkeit in der Führung der Außenpolitik erkennen lassen. Man darf kaum annehmen, dies sei einer besonders starken Verantwortungsfreudigkeit entsprungen; es war viel eher Bequemlichkeit („praktische“ Gründe), welche ihn veranlaßten, die Räte in der Mitsprache und Kenntnis über sein außenpolitisches Handeln knapp zu halten. Dabei mußte vorerst versucht werden, das selbständige Handeln verfassungsmäßig zu begründen, was nur unter Heranziehung wenig überzeugender ausländischer Theorien gelang. Während die Bundesverfassung allgemein sagt (Art. 102, Ziff. 8), der Bundesrat habe die Interessen nach außen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt zu besorgen, aber hiervon besonders ausnimmt den Abschluß der Staatsverträge und Bündnisse, welche in die Kompetenz der Bundesversammlung fallen (Art. 85, Z. 5), hat man in der Theorie dieses politisch ausschlaggebende Genehmigungsrecht der Räte zu einer bloßen „Formalität“ herabzumindern gesucht. Außerdem hat man behaupten wollen, der Bundesrat sei als „leitende“ Regierung ohne weiteres zu diesen Akten der sogenannten „auswärtigen Verwaltung“ kompetent, mit welcher Art Argumentation man natürlich den Bundesrat überhaupt zu allem hätte befugt erklären können. Nun ist aber theoretisch der Abschluß eines Staatsvertrages stets dann ein Akt der Rechtsetzung, wenn er objektive Normen enthält (was in neuerer Zeit stets häufiger der Fall wird), so daß dann logischerweise die Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde zuständig erklärt werden müßte. Nur bei der Vereinbarung von Verwaltungssachen könnte die Exekution allein maßgebend sein. Nun ist aber diese der Gewaltentrennung entsprechende Ausscheidung der Kompetenzen beim Abschluß von Staatsverträgen oder sonstigen internationalen Willenseinigungen nicht praktisch, und daher verlangt die Bundesverfassung allgemein in allen Fällen die Genehmigung der Verträge mit dem Ausland durch die Räte.

Und wegen dieser kategorischen Vorschrift der Verfassung suchte dann der Bundesrat seinerseits wieder für sich eine Erleichterung zu schaffen.

Nun ist bis zu einem gewissen Grade begreiflich, daß die Räte nicht jeden kleinen Schritt des Bundesrates in der auswärtigen Politik genehmigen können. Und doch wird immer wieder in entscheidenden Momenten über mangelnden Kontakt geklagt! Dem soll nun die parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten abhelfen. Zu deren Schaffung bedarf es weder einer Aenderung der Verfassung (wie Herr Dr. Boffard in der „N. Z. Z.“ Nr. 889 glaubte), noch einer Aenderung der Bundesgesetzgebung, da nach Art. 28 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Räte von 1902 die Räte die Befugnis zur Schaffung weiterer parlamentarischer Kommissionen schon haben. Wir denken uns die Rechtsstellung dieser Kommission ähnlich etwa wie die der Neutralitätskommission, oder der Geschäftsprüfungskommission oder der Finanzkommission, welche für die ganze Legislaturperiode bestellt werden. Das Wesentliche wäre, daß sie zusammengesetzt würde aus Spezialisten der Auslandspolitik; man sollte hoffen dürfen, es fände sich unter den 233 Volksvertretern doch etwa ein Duzend Männer, die für internationale Angelegenheiten Verständnis besitzen. Eine solche allgemeine, für die auswärtige Politik als einheitliches Ganzes bestellte Kommission würde die Bestellung mancher Spezialkommission überflüssig machen, denen ja doch nur immer einzelne Ausschnitte über die betreffende Materie vorgelegt werden, so daß sie den Ueberblick über das zusammenhängende Ganze nicht gewinnen können. Die Befugnisse der Kommission sollen sich, entsprechend der verfassungsmäßigen Befugnis und Verantwortung der Räte erstrecken auf die parlamentarische Kontrolle und ständige Fühlungnahme mit dem Bundesrat, besonders auch während des Ganges internationaler Unterhandlungen; die Kommission soll jederzeit, in jedem Stadium der Verhandlungen befugt sein, vom Bundesrat Mitteilungen zu verlangen und mit ihm in Meinungsaustausch zu treten. Andererseits soll der Bundesrat jederzeit befugt sein, sich an die Kommission zu wenden. Dieses enge gegenseitige Verhältnis wäre nötigenfalls sogar unter Einhaltung der Geheimhaltungspflicht diskreter Verhandlungsgegenstände möglich, obwohl damit der Geheimdiplomatie kein Vor Schub geleistet werden sollte.

Die besonderen Vorteile der parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten scheinen uns in verschiedenen Punkten zu liegen. Einmal ist zu hoffen, daß unsere Außenpolitik durch ihre engere Fühlung mit den Parteivertretern mehr „Stetigkeit und Rückgrat“ gewinne (wie sich der Befürworter Kl. in der „Neuen Berner Zeitung“ Nr. 151 ausdrückt). Es ist psychologisch durchaus erklärlich, daß erfahrungsgemäß ein einzelnes Bundesratsmitglied, vor allem ein Chef des Politischen Departements, von ausländischen Vertretern leichter bestimmt werden kann, als ein Kollegium, wie der Gesamtbundesrat. Ebenso verständlich ist es, daß erfahrungsgemäß die Mitglieder eines Kollegiums eine gewisse Scheu haben, sich gegenseitig in ihren Ressortgeschäften zu kritisieren und dreinzureden. Man gewinnt bisweilen das Gefühl, es sei gegen-

über der Schweiz besonders leicht, ein diplomatisches Interessenspiel erfolgreich zu führen, weil da bloß die einzige Person eines Departementschefs gewonnen werden muß, worauf das Kollegium dessen Handlungsweise „schluckt“; eine weitere Instanz (außer etwa der Bundesversammlung), welche als Sieb ausländischer Zumutungen fungieren könnte, besteht ja nicht mehr. Die parlamentarische Kommission wäre nun hier die geeignete Instanz. Sie hätte nicht direkt mitzuverhandeln bei internationalen Verhandlungen, aber sie stände im Hintergrunde bereit, je nachdem fördernd oder hemmend. Es ist auch schon (in der „N. Z. Z.“ Nr. 810) darauf hingewiesen worden, die Kommission würde gegenüber dem Ausland als Imponderabile ins Gewicht fallen; die ausländische Diplomatie würde nicht mit denselben Zumutungen an die Schweiz herantreten, wenn sie wüßte, daß ein Nachgeben (im Bewußtsein der kleinstaatlichen Schwäche) doch nicht so leicht und nur gegen den Widerstand der Volksvertretung oder des Volkes selbst möglich sei.

Wir befürworten die Kommission nicht darum, weil wir in der Demokratisierung der auswärtigen Politik ein absolutes Ideal erblicken, sondern weil sie eine diplomatisch-technische Vervollkommenung unserer Behördenorganisation bedeutet. Allerdings sollte auch die Auslandspolitik nach demokratischen Grundsätzen bestimmt werden; bekanntlich hat aber schon die Einführung des fakultativen Referendums über den Abschluß gewisser Staatsverträge (Art. 89, Abs. 3 Bundesverfassung) diesen Gedanken praktisch zu verwirklichen gesucht.

Es ist gegen die parlamentarische Kommission geltend gemacht worden, sie sei überflüssig, da sich ja die Geschäftsprüfungskommission schon mit den auswärtigen Angelegenheiten befaße. Uns scheinen aber die Funktionen der Geschäftsprüfungskommission, so sehr sie sich auch verdient gemacht hat, nicht genügend. Was wir brauchen, ist eine jederzeit bereite Spezialkommission von sachkundigen Ratsmitgliedern für das Auswärtige als Ganzes. Dadurch würden vielleicht andere bisherige Kommissionen der Räte (Neutralitätskommission, Völkerbundscommission) überflüssig, welche die Außenpolitik nicht in ihrer Gesamtheit und in ihren Zusammenhängen und Wechselwirkungen zu beurteilen und zu kontrollieren vermögen.

Die Aufgaben der Kommission für die auswärtigen Angelegenheiten würden gewiß keine leichten. Sie hätte richtig und taktvoll zu funktionieren als ein gewichtiges Glied unter den verantwortlichen Organen zur Besorgung unserer internationalen Beziehungen, bald durch Unterstützung des Bundesrates in seiner Haltung, bald durch Kritik der bundesrätlichen Politik (wodurch eine direkte, offene Desabouierung des Bundesrates durch die Bundesversammlung vermieden würde). Daß eine solche Kommission aber geschaffen werde, scheint uns im höchsten Grade notwendig. Der Bundesrat sollte diese Notwendigkeit erkennen, obwohl ihm dadurch etwelche Erschwerung erfährt, weil eben unsere allzu einfache Organisation für den auswärtigen Verkehr einer solchen sichernden Kombination bedarf. Eine „Nebenregierung“ soll die Kommission nicht sein, aber eine wirksame, jederzeit bereite Kontrollinstanz. Die Räte haben die ver-

fassungsmäßige Pflicht einer solchen Kontrolle, und zugleich bei Staatsvertragsverhandlungen das entscheidende Wort zu sprechen (während der Bundesrat hierbei bloß vorbereitende Instanz ist). An den eidgenössischen Räten ist es also in erster Linie, das zur Erfüllung ihrer Aufgaben Notwendige vorzuführen und sich ihrer vollen hohen Verantwortung in der Außenpolitik — besser als bisher — bewußt zu werden.

Die Dokumente der Bismarck-Zeit.

(Die Große Politik der Europäischen Kabinette 1871—1914. Sammlung der diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes. Herausgegeben von Johannes Lepsius, Albrecht Mendelssohn Bartholdy und Friedrich Thimme. Band 1—6: 1871—1890.)

Von
A. Mendelssohn Bartholdy.

Der Entschluß der Deutschen Regierung, die Archive des Auswärtigen Amtes mit allen ihren Geheimakten aus der Vorkriegszeit jetzt schon zu öffnen, ist, als er im Herbst 1919 bekannt wurde, fast überall auf mehr Bedenken als Zustimmung gestoßen. Nicht nur, daß man in Deutschland unter dem schweren Druck der Weltmeinung eine dumpfe Angst vor dem Inhalt dieser Akten empfand und sich ihre Veröffentlichung wie das Bekenntnis eines armen Sünders an der Kirchentür vorstellte; man fürchtete auch vielfach das Mißfallen im Ausland, die Enttäuschung über den Bruch der diplomatischen Sitte, die über das Unangenehme, was die Akten gegen England, Frankreich oder Italien etwa bringen würden, in der bequemen Haltung des Gentleman hinwegkommen würde, dem ein unmanierlicher Bauer eine Schlechtigkeit vorwirft: erst lerne dich auch so gut benehmen wie ich, Freund, und dann wollen wir über das Moralische weiterreden. In der Tat halten ja die Völker im Verkehr die Konventionen — nicht das Recht und nicht die Verträge — ebenso hoch, wie es der einzelne Mensch der guten Gesellschaft tut; die Maske abzulegen, ist einer zivilisierten Nation unwürdig; man sagt im Englischen von ihr, sie habe „ihr Gesicht verloren“. Ist es gar Deutschland, so wird ihm bemerkt, daß es wieder seine innere Neigung zum Bolschewismus verraten habe, indem es mit der nackten Wahrheit Arm in Arm in die elegante Gesellschaft der fremden Herren und Damen in ihrem evening dress eingetreten sei.

Aber in den letzten Jahren hat sich viel geändert und die Regierung hat mit ihrem Entschluß Recht behalten. Wo früher Zurückhaltung und Vorsicht gepredigt wurde, drängt man heute zur Aktivität, und wenn jetzt die sechs ersten Bände der deutschen Dokumente, die Akten der Bismarckzeit, herauskommen, so tadelt man nicht das Zuviel, sondern das Zuwenig und Zulangsam; man möchte gern die 18 Bände bis zum Aktent von Serajevo