

# Die Leitung der auswärtigen Politik

Autor(en): **Burckhardt, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur**

Band (Jahr): **2 (1922-1923)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-154696>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Die Leitung der auswärtigen Politik.\*)

Von

Walter Burdhardt, Bern.

Im Januarheft dieser Zeitschrift hat es G. Th. Bertheau gerügt, daß die Bundesversammlung, der nach der Verfassung und dem politischen Aufbau unseres Landes die oberste Gewalt zukomme, sich die Leitung der auswärtigen Politik habe entgleiten lassen. Das sei nicht nur unserem Recht und dem ungeschriebenen Gesetz unserer politischen Ueberlieferung zuwider; es habe auch zum Schaden des Landes ausgeschlagen; denn schwerlich hätte die Bundesversammlung, wenn sie rechtzeitig begrüßt worden wäre, dem Verzicht auf unsere Saboyer-Rechte zugestimmt. Wenn der Bundesrat in solchen Fällen den ausgesprochenen Widerstand der Bundesversammlung (und des Volkes) hinter sich hätte, könnte er mit ganz anderem Erfolge den Zumutungen großer Staaten entgegentreten, als wenn er sich bloß auf seine eigene Ueberzeugung berufen müßte.

Im Augustheft hat Orgetorix Helvetius aus ähnlichen Erwägungen über den fehlenden Kontakt zwischen Bundesversammlung und Bundesrat und über die Eigenmächtigkeit des letzteren in der auswärtigen Politik geklagt und zur Herstellung dieses Kontaktes den schon mehrfach in der Presse gemachten Vorschlag empfohlen, durch die Bundesversammlung eine ständige parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu

\*) Anmerkung der Schriftleitung: Es kommt in den folgenden Ausführungen des verehrten Staatsrechtslehrers der Berner Universität eine etwas andere Meinung bezüglich der formellen Gestaltung der Leitung unserer auswärtigen Politik zum Ausdruck, als sie bisher in den „Monatsheften“ vorwiegend vertreten wurde. Wesentlich aber ist die Feststellung — über die Einigkeit besteht —, daß es in den letzten Jahren in der Bundesversammlung an einer planmäßigen Kritik und dementsprechend am Einfluß dieser auf die auswärtige Politik des Bundesrates gefehlt hat. Sollte, wie der Verfasser hier annimmt, das Parlament wegen seiner vorwiegend wirtschaftspolitischen Orientierung, wegen seiner parteipolitischen Zersplitterung, wegen der mangelnden Sachkenntnis seiner Mitglieder in auswärtigen Dingen oder wegen deren tausendfältiger Abhängigkeit — zahlreiche Parlamentsmitglieder sitzen in Verwaltungsräten von Industrieunternehmungen, die vom Wohlwollen des Auslandes abhängen, andere sind durch Rücksichten auf ihre Wähler oder durch persönliche Verhältnisse gebunden — sollte das Parlament auch selbst in der Form einer aus seiner Mitte gewählten „Parlamentarischen Kommission für Auswärtiges“ nicht imstande sein, dieser Aufgabe künftig zu genügen, dann müßte zu anderen Lösungen gegriffen werden. Denn so wie in den letzten Jahren kann es in der Zukunft nicht weiter gehen. Unser Land geht außenpolitisch sehr schweren Jahren entgegen. Den Belastungen, denen es in diesen ausgesetzt sein wird, mag es aber nur zu widerstehen, wenn es von fester und entschlossener Hand geleitet ist. Was nützt uns z. B. eine gut

bilden, ähnlich wie die Neutralitätskommission, die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission. Diese Kommission müßte ständig mit dem Bundesrat in Fühlung bleiben, besonders auch während des Ganges internationaler Verhandlungen, und wäre jederzeit befugt, vom Bundesrat Mitteilungen zu verlangen und mit ihm in Meinungsaustausch zu treten.

Die Stimmung, aus welcher diese Forderungen entstanden sind, ist begreiflich; auch der Schreiber dieser Zeilen ist der Ueberzeugung, daß, wenn das Schweizervolk und seine Vertretung öffentlich über die wichtigen Entschlüsse beraten hätte, die der Bundesrat seinerzeit traf, als er über die Savoyerfrage in Paris verhandelte, das Ergebnis besser gewesen wäre. Auch soll der Bundesversammlung keineswegs das Recht bestritten werden, die äußere Politik des Bundesrates, so gut wie die innere, zu überwachen. Aber bevor man sich an eine bestimmte Organisation bindet, wie es die ständige parlamentarische Kommission wäre, muß man doch reiflich erwägen, ob sie zweckmäßig ist. Und das möchten wir bezweifeln.

Die Bundesversammlung soll jederzeit unterrichtet werden über die auswärtigen Angelegenheiten, wenn sie es verlangt; sie soll auch zum voraus mitraten und -entscheiden können, nicht bloß, wenn der Bundesrat Staatsverträge abschließen will, sondern auch, wenn er wichtige politische Entschlüsse zu treffen hat, die tatsächlich für die ganze spätere Rechtslage bestimmend sind. Die vollziehende Behörde wird sich ja oft bewußt, zu einem Punkte gekommen zu sein, wo es heißt: hier müssen wir uns entscheiden, ob wir nachgeben wollen oder nicht; ob wir links oder rechts gehen wollen. Es ist noch nicht der rechtlich verbindliche Akt, aber es ist der tatsächlich entscheidende Schritt, auf den man nicht mehr ohne Nachteile oder gar nicht mehr zurückkommen kann. Wenn es sich um Lebensinteressen handelt, wie bei den Rechten auf Savoyen, dem Beitritt zum

---

ausgebildete und gerüstete Armee, wenn keine politische Gewalt da ist, sie gegebenenfalls mutig und entschlossen zur Wahrung unseres territorialen Besitzstandes oder unserer nationalen Würde einzusetzen. Wie auch sollen wir innerlich, geistig, in unsern Gedanken und Vorstellungen zum nötigen Widerstand bei den uns bevorstehenden Bedrohungen und Verwicklungen gerüstet sein, wenn man uns, in krassem Widerspruch zur wirklichen Weltlage, ständig Friedens- und Völkerbundsschälmeien vorbläst und, statt den Willen zum eigenen Widerstand, aus einem hier falsch angebrachten Versöhnungsgeiste, das Verständnis für den Standpunkt des Gegners, des Auslandes zu wecken versucht. Mit der Zeit des Leisetreterens und der pazifistischen Schwärmerei ist es jetzt vorbei. In den nächsten Jahren und Jahrzehnten geht es ums Ganze. Im Volke regt sich ein gesunder Instinkt der Selbsterhaltung. An einem Staate, der vor jedem Anspruch von innen oder außen zurückweicht und seine nationale Würde nicht zu wahren versteht, bekommt man den Verleider. Eine bitterböse Stimmung über die Schwäche in Bern geht im Lande um, und der Ruf nach einer entschlosseneren und kraftvolleren Leitung wird immer vernehmlicher. Ist das Parlament nicht imstande, diesem Willen Ausdruck zu geben und Konsequenzen zu ziehen, dann übertrage man dem Volke selbst die Verantwortlichkeit dadurch, daß man es seine oberste Behörde selbst und unmittelbar wählen läßt. Möge man an berufener Stelle den Geist der Zeit verstehen und durch Verwirklichung seiner gesunden Forderungen die Notwendigkeit einer organisierten Volksbewegung vermeiden.

Völkerbund und vielleicht auch bei der Anerkennung der Versailler Artikel über den Rhein, sollte der Bundesrat, wo irgend möglich, der Bundesversammlung Gelegenheit geben, sich auszusprechen und selbst die Entscheidung zu treffen. Aber die Aussprache muß eine allgemeine, öffentliche, gründliche sein, so daß nicht nur jedes Mitglied es sich überlegen, sondern auch die öffentliche Meinung dazu Stellung nehmen kann.

Etwas ganz anderes ist es jedoch, ob die Bundesversammlung bei allen Verhandlungen über auswärtige Angelegenheiten in ständiger Fühlung mit dem Bundesrat bleiben und ihm leitend zur Seite stehen kann. Die Bundesversammlung selbst kann es natürlich nicht; sie müßte eine ständige Kommission damit betrauen. Unter Umständen könnte der Bundesrat auch an dieser eine willkommene Stütze finden, unter Umständen aber auch eine Quelle von Unsicherheit, Schwäche und Hemmung.

Wie sollte diese Kommission zusammengesetzt sein? Unter den 233 Volksvertretern werden sich doch etwa ein Duzend Männer finden, die für internationale Angelegenheiten Verständnis haben, meint Helvetius. Vielleicht; vielleicht aber haben sie keine Zeit. Zudem wird man die Kommission nicht einfach aus den besten Kennern des internationalen Rechts und der auswärtigen Politik zusammensetzen dürfen, sondern aus den Vertretern der verschiedenen Landesteile, Parteien und Konfessionen. Was gibt das für ein Kollegium? ein Kollegium von vielbeschäftigten Männern, die nicht alle besonderes Verständnis für die auswärtigen Angelegenheiten haben, noch unsere auswärtige Rechtslage genau kennen, und die namentlich nicht alle Zeit haben werden, die auswärtige Politik methodisch zu verfolgen, was durchaus nötig ist, wenn man sich darüber eine selbständige Meinung bilden will; ein Kollegium, das außer den Sessionen der Bundesversammlung selten vollzählig beieinander sein wird und dessen Mehrheit sich infolgedessen auch nach dem Zufall der Besetzung bilden wird, bald in diesem, bald in jenem Sinne; ein Kollegium also, das viel weniger einheitlich und weniger gut unterrichtet sein wird als der Bundesrat selbst. Der Bundesrat hat schon Mühe genug, eine einheitliche, planmäßige Politik zu verfolgen, weil er selbst nicht einheitlich zusammengesetzt ist und der noch weniger einheitlichen öffentlichen Meinung Rechnung tragen muß, was sich unsere Verhandlungsgegner trefflich zunutze zu machen wissen. Wenn er auf die Mitwirkung einer parlamentarischen Kommission angewiesen wäre, würden seine Tatkraft, seine Beweglichkeit und seine Widerstandsfähigkeit noch mehr geschwächt. Die Kommissionsmitglieder, die (mindestens in der Hälfte) als Vertreter eines proportional gewählten Rates politisch noch mehr gebunden wären, als die Mitglieder des Bundesrates, könnten sich noch weniger einigen als diese, und, wenn unter sich einig, könnten sie sich leicht mit dem Bundesrat entzweien: den trennenden Einflüssen von außen und innen wäre eine Angriffsfläche mehr gegeben. Und welche Schwerfälligkeit! Niemals könnten alle auswärtigen Angelegenheiten mit diesem Ausschuß behandelt werden. Gätten der Handelsvertrag mit Spanien, der Schieds- und der Währungsvertrag mit Deutschland, die Pazverhandlungen in Paris, die Wirtschaftskonferenzen in Genua und im Haag, die Revision des Gerichtsstands- und

des Niederlassungsvertrages mit Frankreich, die Heimerschaffung der fremden Scheidemünzen, die Rheinfrage und der sog. Abrüstungsvorschlag des Völkerbundes, um nur einiges aus der letzten Zeit zu nennen, von ein und denselben Personen behandelt werden können? Großes und Kleines? Wirtschaftliches, Münzpolitisches, Technisches, Militärisches, Polizeiliches und Juristisches? Das ist kaum anzunehmen.

Güten wir uns, kleines, heterogenes und oft uneiniges Land, unser aktives Organ der auswärtigen Politik, den Bundesrat, der ohnehin einen schweren Stand hat, noch mehr zu schwächen. In großen, grundsätzlichen Fragen soll er, wo immer möglich (denn auch hier kann es unter Umständen unmöglich sein), an die Bundesversammlung und an die Öffentlichkeit gelangen; dann ist es notwendig und nützlich. Aber im übrigen muß nach unserem Dafürhalten die Führung der auswärtigen Politik einer Behörde überlassen bleiben; die auswärtige Politik ist und bleibt eine Vertrauenssache, trotz Demokratie und Porporz. Wenn die Bundesversammlung den Mitgliedern des Bundesrates nicht die nötige Charakterfestigkeit oder Einsicht zutraut, oder wenn sie mit ihrer politischen Richtung grundsätzlich nicht einverstanden ist, mag sie sie durch andere ersetzen. Aber sie soll ihnen, während sie heikle Verhandlungen führen, nicht in den Arm fallen, und das schwierige Werk noch erschweren. Die ersprießliche Erledigung der Geschäfte wird dadurch nicht gefördert, im Gegenteil, und das ist doch die Hauptsache, nicht die Uebereinstimmung mit dem Parlament. Für den Erfolg bleibt doch überall entscheidend die Tätigkeit des handelnden Organs, des Bundesrates. Will man sie zu viel kontrollieren, so untergräbt man sie. Die auswärtige Politik verträgt nicht über ein gewisses Maß von Demokratie. Sie kann in ihren Zielen und in ihrem Geiste selbstverständlich sehr wohl demokratisch sein, wo demokratische Grundsätze in Frage stehen; aber wenn sie mit Erfolg betrieben werden soll, darf sich nicht die ganze Volksvertretung in die Verhandlungen mischen; die Geschichte lehrt, daß Demokratien selten gute Diplomatie getrieben haben. *Primum vivere, deinde . . . democratiam agere.* Die Aufgabe der eidgenössischen Räte ist in diesen Dingen nicht, bei jedem Geschäft schützend und wegleitend mitzuwirken, sondern nachträglich Kritik zu üben (auch die Neutralitätskommission kommt ja erst nachträglich zum Worte), und so die Richtlinien der Politik, ihren Geist zu bestimmen.

Zu wirksamer, fruchtbarer Kritik gehört aber gründliche Sachkenntnis, nicht nur gelegentliche Einsicht in ein amtliches Dossier, sonst wird immer da kritisiert, wo am wenigsten auszusagen ist und die wirklichen Fehler bleiben ungerügt. Es fehlt also, darin werden die Verfasser der beiden früheren Artikel recht haben, an sachkundiger, planmäßiger Kritik in der Bundesversammlung und deshalb auch am wünschenswerten Einfluß dieser auf die auswärtige Politik des Bundesrates; vielleicht eine Folge der Kleinheit unseres Landes. Eine solche Kritik kann ja nicht nur von einigen wenigen ausgeübt werden; es müssen sich mehrere, verschiedenen Fachkreisen angehörige Abgeordnete damit befassen; und sie darf keineswegs (namentlich bei uns nicht) als Mittel des innerpolitischen Parteikrieges ausgenützt werden und nur darauf ausgehen, den Bundesrat in Verlegen-

heit zu ſetzen; ſie muß auch, und vor allem, den Gegner im Ausland aufs Korn nehmen, was der Bundesrat als die verantwortliche Regierung nicht mit derſelben Freiheit tun kann. Bei uns war es oft umgekehrt. Und die Bundesverſammlung muß ſchließlich für das, was ſie als das richtige erkannt hat, ſo laut und deutlich reden, daß das ganze Volk es begreift und ſich dafür erwärmen kann. Als zum Beiſpiel im Jahre 1915 Ständerat Wagniger den Bundesrat über die Kontrolle unſeres Handels durch die Entente-Staaten interpellierte und Bundesrat Hoffmann darauf u. a. antwortete, es ſeien zwar unſern Handelsleuten Bedingungen zugemutet worden, welche die Schamröte ins Geſicht treiben, der Bundesrat werde aber eine Form der Verſtändigung ſuchen, welche die Würde des Landes wahre, und er rechne auf die Unterſtützung des Volkes; was antwortete darauf der Interpellant und der Rat? Nichts! als die geſchäftsmäßige Verſicherung, daß man von der Antwort befriedigt ſei!

Der Bundesrat hat in neuerer Zeit verſucht, ſich mehr als früher auf die öffentliche Meinung zu ſtützen, indem er, ohne die amtliche Bericht-erſtattung abzuwarten, die Preſſe über hängige Fragen aufklärte. Das iſt wertvoll zur Aufklärung der Preſſe, aber genügt doch nicht, um ſie zu einer beſtimmten Stellungnahme zu veranlaſſen. Man kann von ihr auch nicht verlangen, daß ſie ſich beſtimmen laſſe auf einfache Bericht-erſtattung hin, ohne gewiſſermaßen kontradiktorische Diſkuſſion, die hier nicht möglich iſt; eine Preſſe, die das gefügige Werkzeug der Regierung iſt, und auf ihren Wink ſchweigt oder brüllt, wünſchen wir nicht; aber unſere Preſſe ſollte etwas mehr Selbſtdiſziplin haben und den beſonderen Standpunkt ihrer Partei, Landesgegend oder Leſerſchaft vor den allgemeinen Landesinter-eſſen mehr zurücktreten laſſen. Wenn man ſieht, mit welcher Virtu-ſität die Regierungen mancher anderer Staaten die Preſſe und die öffent-liche Meinung ihres Landes zu mobilisieren verſtehen, kann man es nur bedauern, daß unſer Volk, auch wo ſeine beſtbegründeten Inter-eſſen in Frage ſtehen, ſchweigt und die beſte, die einzige Waffe, die ihm zur Ver-fügung ſteht, unbenutzt läßt, die entſchloſſene, laute und einſtimmige Be-rufung auf ſein gutes Recht.

Hier liegen die verbeſſerlichen Mängel unſeres Systems; nicht in der Organiſation. Trotz aller unliebſamen Erfahrungen bleibt es richtig, daß die beſte Organiſation unſerer Diplomatie die iſt, welche der handelnden Behörde, während der Verhandlungen, mit der vollen Verantwortlichkeit auch die volle Freiheit läßt. Das Schlimmſte wäre hier, die Verantwor-tlichkeiten zu verwischen.

---

## Der Fasziſmus und die Schweiz.

Von H. A.

### I.

Der ſchon lange vorausgeſagte Marsch der Faſziſten nach Rom iſt erfolgt. Die Wirkung war geradezu verblüffend raſch und durchſchlagend. Ohne jeden ernſteren Widerſtand hat die Regierung abgedankt und der