

Neutralität und Völkerbund : ein Gutachten Walther Burckhardts

Autor(en): **Bonjour, Edgar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **27 (1977)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80771>

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.

NEUTRALITÄT UND VÖLKERBUND, EIN GUTACHTEN WALTHER BURCKHARDTS

Herausgegeben von EDGAR BONJOUR

Vorbemerkung

Als nach dem Ersten Weltkrieg der Bundesrat die Schweiz dem Völkerbund zuführen wollte, stellte sich ihm als hauptsächliches Hindernis die Neutralität in den Weg. Mit Rücksicht auf das jahrhundertealte aussenpolitische Dogma verlangte er in der Genfer Liga eine Ausnahmestellung. Diese wurde der Schweiz in der Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 gewährt. Hierin erklärte der Völkerbundsrat, der Begriff der Neutralität sei zwar nicht vereinbar mit dem Prinzip, dass alle Mitglieder der Liga gemeinsam zu handeln hätten; aber die Schweiz befinde sich aufgrund ihrer Überlieferung in einer einzigartigen Lage. Er anerkenne deshalb, dass die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar seien. Die Eidgenossenschaft brauche weder an militärischen Unternehmungen mitzuwirken noch den Durchzug fremder Truppen auf ihrem Gebiet zu dulden. Jedoch sei sie verpflichtet, an den vom Völkerbund verlangten wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staate teilzunehmen; ihrerseits erkläre sie sich zu allen Opfern für die Verteidigung ihres Gebietes bereit¹.

Während achtzehn Jahren differentieller Neutralität häuften sich die Schwierigkeiten, denen die Schweiz bei der Durchführung ihrer Neutralitätspolitik begegnete. Ein erster Probestfall ergab sich im sogenannten Wilnaer Konflikt. Als Frankreich am 21. Dezember 1920 an den Bundesrat das Gesuch richtete, den für die freie Ausübung der Volksabstimmung in Wilna bestimmten internationalen Truppenkontingenten und Verpflegungszügen Durchzug zu gewähren, lehnte er nach einigen Schwankungen aus Neutralitätsgründen ab: «... Le Conseil fédéral doit éviter tout ce qui pourrait faire naître dans l'esprit du citoyen l'idée que nous serions disposés à abandonner la moindre parcelle de ce qui forme la substance essentielle et intangible de la neutralité²...» Diese Antwort löste in Völkerbundskreisen geradezu «Konsternation» aus³.

¹ EDGAR BONJOUR, *Die Rückkehr der Schweiz zur absoluten Neutralität*. Historische Zeitschrift Bd. 202, München 1966, S. 24 ff.

² Exposé des schweizerischen Repräsentanten Alphonse Dunant im Völkerbundsrat am 26. Februar 1921. Bundesarchiv Bern, zit. BA.

³ Der schweizerische Gesandte in Belgien, Frédéric William Barbey, an Motta, Brüssel, 15. Februar 1921. BA.

Nach einer Reihe weiterer Schwierigkeiten wurde die Schweiz im bewaffneten Konflikt zwischen Italien und Abessinien zu einer neuen schweren Entscheidung genötigt. Giuseppe Motta, der Leiter der schweizerischen Aussenpolitik, sah sich hier vor eine seiner heikelsten Aufgaben gestellt. Als überzeugter und anerkannter Freund des Völkerbundes wollte er zwar diesen nicht vor den Kopf stossen, sich zugleich aber auch die Freundschaft Italiens erhalten, auf die er als einen Schutzwall der Schweiz grossen Wert legte. Als der Völkerbund gegen das paktbrüchige Italien Sanktionen verhängte, liess der Bundesrat am 10. Oktober 1935 an der Tagung der Genfer Liga erklären, die Schweiz erachte sich nur insoweit für verpflichtet, wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen durchzuführen, als ihre Neutralität dadurch nicht beeinträchtigt werde. Sie brach die Handelsbeziehungen zu Italien nicht völlig ab und wandte das Verbot der Waffenausfuhr aus Neutralitätsgründen auf beide Kriegsgegner an.

Mit diesem Kompromiss war die Situation für den Augenblick, nicht aber für die Zukunft, gerettet. Motta sah voraus, dass sich die Schwierigkeiten steigern würden. Sein ehemals so starker Glaube, dass der Völkerbund der Schweiz den besten Schutz biete, begann zu schwinden. Das Versagen im japanisch-chinesischen Konflikt 1932, das Scheitern der Abrüstungskonferenz 1934, den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund wertete er als Anzeichen eines Zerbröckelungsprozesses dieser internationalen Sicherheitsorganisation. Und nun verliess auch noch Italien, im August 1937, den Völkerbund. Der Riss zwischen der Achse und der Genfer Liga, der die Schweiz angehörte, erweiterte sich. «Was wir nicht mehr übersehen können, ist, dass der Völkerbund von 1937 kaum noch dem Bilde gleicht, das wir uns von ihm im Jahre 1920 gemacht haben», gestand Motta wehmütig⁴.

Wie konnte sich die Schweiz aus dieser internationalen Spannung heraushalten? Ein Austritt aus dem Völkerbund, wie ihn der Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz forderte, kam für Motta nicht in Frage. Das widersprach allzusehr seiner bisherigen Politik und seiner politischen Konzeption. Und zudem hätte er bei einem solchen Schritt mit dem energischen Widerstand der Sozialdemokratischen Partei rechnen müssen, die immer nachhaltiger für den Ausbau der kollektiven Sicherheit im Völkerbund eintrat⁵. Motta arbeitete schon seit einiger Zeit darauf hin, den Artikel 16 des Völkerbundsvertrags, den sogenannten Sanktionenartikel, entweder ganz aufzuheben oder mindestens wesentlich zu verändern. Er liess in Genf er-

⁴ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Gut über die Stellung der Schweiz im Völkerbund, 22. Dezember 1937; *Stenographisches Bulletin des Nationalrates*.

⁵ Die sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung an den Bundesrat, Bern, 22. März 1938: «... Die sozialdemokratische Fraktion ist der Meinung ... dass diese Bestrebungen (zur Wiedererlangung der umfassenden Neutralität) nicht zu einem Bruch mit dem Völkerbund oder gar zu einem Austritt aus dem Völkerbund führen dürfen.» – Motta an Nationalrat Grimm, Bern, 28. März 1938: «... Der Bundesrat ist mit Ihnen der Ansicht, dass wenn irgend möglich ein Bruch mit dem Völkerbund vermieden werden soll.» BA.

klären: «Le Conseil fédéral doit d'ailleurs confirmer que la Suisse ne saurait être tenue à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient sa neutralité à un danger réel⁶.» Hinter diesem Vorstoss stand Motta allmählich gereifter Entschluss, die Schweiz aus den Fesseln der eingeschränkten Neutralität zu lösen und zur uneingeschränkten Neutralität zurückzuführen. Er fragte sich, welches der Weg zu diesem Ziel sei. Eine Konsultativkommission, bestehend aus Walther Burckhardt, Max Huber, William Rappard und Walter Stucki, sollte ihm dabei helfen.

Als Rechtskonsulent des Bundesrates hat Walther Burckhardt nachfolgend abgedrucktes Gutachten vorgelegt. Burckhardt war nach den Worten eines seiner Schüler «einer der letzten Forscher und Lehrer, der noch eine umfassende und geschlossene Theorie des Rechts schuf, als in der Zwischenkriegszeit andere infolge der wachsenden äusseren und inneren Unsicherheiten schon erlahmten und verzagten⁷». Er hatte wiederholt als schweizerischer Delegierter oder Ersatzmann in der Völkerbundsversammlung gewirkt⁸, wo sich seine ohnehin pessimistische Einstellung in bezug auf den Völkerbund noch verstärkte. Diese kommt auch in seinem Gutachten⁹ zum Ausdruck, das man nach Gedankenführung und Sprache als «echten Burckhardt» ansprechen darf. Ausfluss dieses Pessimismus war es ebenfalls, dass er nach Beantwortung der Frage, welches Mittel man anwenden solle, um die absolute Neutralität zurückzuerlangen, von selber die weitere Frage aufwarf und erörterte, ob die Schweiz im Völkerbund bleiben könne, auch wenn ihr die uneingeschränkte Neutralität konzidiert werde. Dass Motta den Schlussfolgerungen Burckhardts nicht zustimmte, liegt auf der Hand.

Das Gutachten: Neutralität und Völkerbund

Die Rede von Bundesrat Motta¹⁰ hat dargelegt, dass die Schweiz das Risiko eines weitem Sanktionsfalles nicht mehr tragen kann; mit anderen Worten, dass sie erkannt hat, dass auch die teilweise Mitwirkung an Sanktionen sie mit dem Grundsatz der Neutralität, an dem sie festhalten will, in Widerspruch bringen kann. Die Frage, die heute gestellt ist, ist nicht sowohl, ob das zutrifft, als die, wie die Schweiz sich von der differenziellen Neutralität losmachen kann, die sie beim Eintritt in den Völkerbund mit der Londoner Erklärung angenommen hat. Darüber spricht sich das Memo-

⁶ Der Bundesrat an den Generalsekretär des Völkerbundes, Bern, 4. September 1937. BA.

⁷ WALTHER BURCKHARDT, *Aufsätze und Vorträge 1910–1938. Mit einer Einführung von HANS HUBER*. Bern 1970, S. 9.

⁸ HANS HUBER, *Walther Burckhardt*; in «*Schweizer Juristen der letzten hundert Jahre*»; Bern 1945, S. 485 ff.

⁹ Das Gutachten ist datiert: 9. Januar 1938.

¹⁰ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Gut über die Stellung der Schweiz im Völkerbund, 22. Dezember 1937; *Stenographisches Bulletin des Nationalrates*.

randum des Departements vom 5. Januar 1938 aus¹¹. Es ist vielleicht nicht die einzige Frage, die sich heute stellt, aber es ist die nächste.

Über die Mittel zur Erreichung unseres Zweckes spricht sich das Memorandum ausführlich aus.

Ein erstes wäre die sinngemässe Auslegung der Londoner Erklärung; nämlich dahin, dass der Zweck der Erklärung gewesen sei, die Neutralität der Schweiz anzuerkennen und dass sie deshalb nicht so ausgelegt und angewendet werden dürfe, dass sie eben diese Neutralität gefährde, wie es der Fall wäre bei der Teilnahme an Sanktionen wie die letzten. Diese Auslegung hält aber nicht stand. Sie ist einseitig, subjektiv und tendenziös: *wir* wollten allerdings im Jahre 1920 unsere Neutralität wahren; aber die andern wollten unsere Beteiligung an der Sanktionspflicht festlegen, und das Ergebnis ist, wie bei den meisten Vereinbarungen, ein Kompromiss, der nicht einseitig nach dem Zweck der *einen* Partei ausgelegt werden darf. Wir waren ja übrigens auch damals der Meinung, die Teilnahme an den nicht militärischen Sanktionen beeinträchtige unsere Neutralität nicht.

Dass wir, die Schweiz, wie jeder Staat, sich selbst schlüssig machen muss über das Ob und das Mass seiner Teilnahme an Sanktionen, ist richtig, aber gibt uns, so wenig wie andern, das Recht, darüber nach Belieben, das heisst, nach unsern Interessen, zu entscheiden. Dass niemand anders für uns verbindlich entscheidet, und insbesondere nicht der Völkerbundsrat, bedeutet allerdings, dass wir selbst entscheiden können und müssen, aber keineswegs, dass wir nach Belieben entscheiden dürfen. Die Norm der Entscheidung bleibt dieselbe, wenden wir sie an oder ein anderer. Ein anderes Mittel wäre, die *Londoner Erklärung* zu revidieren, im gegenseitigen Einverständnis mit den andern Staaten. Wir würden damit anerkennen, dass wir eine *Änderung* verlangen, was ja auch richtig ist, und dass wir dazu der Zustimmung der Gegenpartei bedürfen, was unzweifelhaft auch richtig ist. Und wenn die Verhandlungen nicht zum Ziele führten, müssten wir anerkennen, dass wir an die unveränderte Londoner Erklärung noch gebunden sind. Wenn sie revidiert würde, brauchte das Volk nicht befragt zu werden, weil das keine mit dem Völkerbund zusammenhängende Übereinkunft ist. Ein drittes Mittel ist die *Revision* des Völkerbundes selbst, nämlich die Aufhebung des Artikels 16 oder eine Abänderung, die uns Gelegenheit gäbe, unsere Begehren durchzusetzen. Wenn sich die Gelegenheit der Revision bietet, ist es nur natürlich, dass die Schweiz für die Abänderung und Aufhebung des Sanktionsartikels eintritt, wie sie es schon angekündigt hat. Aber das kann längere Zeit gehen, und der Ausgang ist ebenfalls ungewiss. Und wenn er unsern Wünschen nicht entspricht, müssten wir nicht austreten?

¹¹ Mit «Memorandum» meint Burckhardt wohl die 19seitige «Notice», die den Beratern des Bundesrates am 5. Januar 1938 zugegangen war: «Pour faire suite à notre communication de l'autre jour, nous avons l'honneur de vous remettre ci-jointe, pour votre information toute personnelle, une notice exposant quelques-uns des problèmes que nous aurons à examiner à notre réunion du 10 courant.»

Das einfachste *Mittel*, zu unserm Ziel zu gelangen, scheint zu sein: die *einseitige Erklärung*, wie sie schon gegeben worden ist, würde die Rechtslage verändern, wenn ihr die andern Staaten ausdrücklich oder stillschweigend zustimmten. Dass sie dies schon getan hätten, wie das Memorandum Seite 7 meint, ist nicht anzunehmen; ob sie es noch tun werden, ist sehr unsicher, ja unwahrscheinlich. Aber auch abgesehen davon, ist das Verfahren nicht zu billigen: die einseitige Lossagung von zweiseitigen Verpflichtungen ist auch unter Berufung auf Lebensinteressen zu verwerfen; es ist nicht schlimmer, aber auch nicht besser, als was andere Staaten getan haben und sollte in der Schweiz nicht Praxis werden. Wir sind nun einmal gebunden und sollten das ehrlich und ruhig anerkennen und die korrekten Mittel wählen, um uns daraus zu befreien. Die einseitige Auf sage ist aber kein korrektes Mittel.

Korrekt wäre die Verhandlung über die Revision der Londoner Erklärung. Das kann versucht werden, wird aber auf Widerstand stossen; ich würde auch eher das 2. vorschlagen: Revision des Paktes aus folgenden Gründen:

1. Die Abklärung ist jetzt nicht mehr so dringlich; Artikel 16 wird nicht mehr so bald angewendet werden.

2. Im Revisionsverfahren können wir die Abschaffung von Artikel 16 mit guten Gründen als allgemeines Postulat unterstützen, im Interesse des Völkerbundes selbst (wie schon im Herbst 1936 betont), nicht speziell der Schweiz.

3. Wenn dieser Vorschlag nicht durchdringt, können wir wieder die Verhandlungen über den Neutralitätsvorbehalt aufnehmen.

Also: diese Gelegenheit abwarten und vorher die einseitige Auf sage nicht mehr praktizieren.

*

Eine andere wichtige Frage drängt sich mir aber auf: ob wir im Völkerbund bleiben können, auch wenn uns die Konzession der uneingeschränkten Neutralität gemacht wird.

Um die Bedeutung dieser Frage richtig zu erfassen, muss man sich vergegenwärtigen: 1. was unsere Neutralität ist, und 2. was der Völkerbund geworden ist.

1. Unsere *Neutralität* bedeutet nicht nur, dass wir im Falle eines Krieges (der nicht unsere Rechte verletzt), die Pflichten, die diese Eigenschaft jedem Neutralen auferlegt, einhalten werden. Dass wir deshalb auch nicht zum voraus Pflichten eingehen, die uns zu einem unneutralen Verhalten zwingen würden, wie die Sanktionsbestimmung des Artikels 16. Sie bedeutet ausserdem, dass wir das Vertrauen in Anspruch nehmen in unsere

festen Entschliessung, grundsätzlich in allen zukünftigen Konflikten neutral zu bleiben, das heisst, daran auf keiner Seite aktiv teilzunehmen und unsere Neutralität unparteiisch zu handhaben. Unsere immerwährende Neutralität hat diese Bedeutung; und sie hat ihren Wert für uns nur, wenn wir uns dieses Vertrauen erwerben und immer neu erwerben, um es zu erhalten; nicht erst in Kriegszeiten, sondern schon in Friedenszeiten. Nicht, dass wir *verpflichtet* wären, die dieser Maxime entsprechende Politik einzuhalten und die anderen Staaten *berechtigt* wären, sie von uns zu verlangen und von uns darüber Rechenschaft zu verlangen; die Neutralität ist kein Rechtsverhältnis; das würde notwendig zur Abhängigkeit führen, während sie ein Mittel der Unabhängigkeit sein soll. Sie ist ein Vertrauensverhältnis, das darauf beruht, dass wir von den andern Staaten das Vertrauen in uns erwarten, dass wir einerseits neutral bleiben werden, auch wenn momentane Interessen (wie die Verproviantierung des Landes) uns davon abziehen, und dass wir diese Neutralität ehrlich, das heisst unparteiisch, niemand zu lieb und niemand zu leid, handhaben werden. Auf dieses Vertrauen sind wir angewiesen, wenn in Europa wieder ein grosser Konflikt ausbricht, in dem unsere nationalen Nachbarstaaten um ihr Leben kämpfen. Wir müssen es uns in Friedenszeiten erwerben, und indem wir diese unsere Gesinnung durch die Tat dokumentieren. Nur dann hat unsere Neutralität Aussicht darauf, geachtet zu werden. Wir können von der einen Partei nicht verlangen, dass sie unsere Neutralität achte, wenn sie nicht sicher sein kann, dass wir nicht gegebenenfalls (wie Italien 1915) zum Gegner übergehen oder sie im Interesse des Gegners handhaben. Es gibt gar viele Arten neutral zu sein; es gibt viele Entschliessungen, die formell nicht neutralitätswidrig sind, aber doch dem Geiste neutraler Unparteilichkeit widersprechen. Es passieren während eines Krieges gar viele Dinge, die nicht an den Tag kommen, und bezüglich welcher jede Kriegspartei auf die Ehrlichkeit des Willens und die Unparteilichkeit der Gesinnung der Neutralen angewiesen ist (zum Beispiel in der Duldung der Spione u. a. m.). Dass wir solcher Unparteilichkeit des Willens und des Urteils fähig sein würden, darin müssen die Kriegsteilnehmer, das heisst vorab unsere mächtigen Nachbarn, zum voraus Vertrauen haben. Wenn wir uns aber in Friedenszeiten schon einer politischen Machtgruppe anschliessen, können wir von den andern das Vertrauen in unsere Unparteilichkeit im Kriegsfall nicht erwarten. Auch wenn wir keine dem Neutralitätsrecht widersprechende Verpflichtung übernehmen; die moralische Solidarität genügt, um unsere Unparteilichkeit zu verdächtigen.

2. Der Völkerbund sollte nun keine solche Machtgruppe, keine virtuelle Kriegspartei sein, sondern eine Vereinigung aller Staaten zur Vermeidung *aller* Kriege. Er war zwar von Anfang an stark politisch, ententistisch gefärbt; das ist nicht zu bestreiten, aber er konnte universalistisch werden, dem Umfange und dem Geiste nach. Wir sind ihm, im guten Glauben daran, dass er es werde, beigetreten, und wir haben getan, was wir konnten, damit er es werde.

Aber er ist es leider nicht geworden. Dem Völkerbund gegenüber hat sich eine andere Gruppe gebildet, der zwei unserer Nachbarn angehören, und daraus ergibt sich zwischen den Staaten, die für unsere Politik massgebend sind, ein unvermeidlicher Gegensatz. Der Völkerbund mag noch so sehr den Willen haben, über den Parteien zu stehen; wenn er in einem Konflikt Stellung nimmt zwischen einem Mitglied und einem Mitglied der andern Gruppe, ist diese nicht dabei, und die Entschliessung des Völkerbundes ist einseitig, oder wird doch sicher einseitig und parteiisch erscheinen. Wir sind aber dabei. «*Nous sommes effectivement solidaires de la Société des Nations*», sagt das Memorandum von G., auch wenn gar keine Sanktionen ergriffen werden. Das ist aber dem Geiste unserer Neutralität zuwider und für den Erfolg unserer Neutralitätspolitik gefährlich. Die politische Lage hat sich seit 1919 total verändert; hätten wir das vorausgesehen, so wären wir dem Völkerbund nicht beigetreten. Wenn sie sich nicht wieder im Sinne der Universalität verändert, müssen wir aus dem Völkerbund austreten, nicht um für den Kriegsfall nicht zu einer Neutralitätsverletzung gezwungen zu sein, also der Sanktionen wegen, sondern um nicht das Vertrauen in unsere moralische Neutralität einzubüssen, ohne welches unsere Neutralitätspolitik im entscheidenden Augenblick wirkungslos bleibt.

Allerdings ist der Völkerbund nicht ein geschlossenes politisches System, wie die Gruppe der andern Staaten; es gehören ihm noch Staaten verschiedener Ideologie an. Aber die Trennung besteht, und schon der gewollte Gegensatz der andern Staaten ist für uns Grund genug, uns ausser diesen Gegensatz zu stellen. Die Sicherheit der Schweiz verlangt es.

Wenn sich die politische Konstellation nicht bald ändert, und es besteht wenig Aussicht darauf, müssen wir, um unserer jahrhundertealten Neutralität treu zu bleiben, aus dem Völkerbund austreten; damit wir im Falle des Konfliktes uns mit Nutzen und Erfolg auf unsere Neutralität berufen können. Ob wir dies jetzt tun oder einen anderen Zeitpunkt abwarten sollen, darüber kann man verschiedener Ansicht sein. Aber wir müssen diese Eventualität schon jetzt ins Auge fassen. Die blosser Ablehnung der Teilnahme an den Sanktionen ist eine halbe Massregel.