Zur schweizerischen Aussenpolitik und ihrem neuesten Schrifttum

Autor(en): **Guggenheim, Paul**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **- (1926)**

Heft 11

PDF erstellt am: **17.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-760071

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Zur schweizerischen Außenpolitik und ihrem neuesten Schrifttum

Von Paul Guggenheim

I

Der Gedanke des organisierten und planmäßigen Zusammenwirkens der Staaten hat im Bereich der schweizerischen Demokratie lange Zeit keinen Widerhall gefunden. Zweifellos überwucherte selbst noch in den Kriegsjahren der Glaube an die historische Notwendigkeit der europäischen Gleichgewichtspolitik derart, dass die Träger der amtlichen Politik und die maßgebenden Führer der öffentlichen Meinung in der zurückhaltenden Neutralität die beste Gewähr für die Erhaltung der politischen Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft erblickten. Der Wille, das internationale Leben im Sinne demokratischer Ordnung auszugestalten, trat keineswegs in den Vordergrund des öffentlichen Interesses. Im Gegenteil: Die offizielle Schweiz legte großen Wert auf die Aufrechterhaltung des autokratischen zwischenstaatlichen Systems. So erforderte es die außenpolitische Lage: Straffe Zusammenfassung der internationalen Beziehungen in den Händen der Regierung, letzte Entscheidungsgewalt über alle wichtigen Fragen zentralisiert bei der obersten Landesbehörde, keinerlei Förderung der nicht jederzeit vom Staat erfassbaren gesellschaftlichen Kräfte. In den von der Schweizerischen Eidgenossenschaft der Vorkriegszeit abgeschlossenen Schiedsverträgen kehrten die Ehren-, Interessen- und Souveränitätsvorbehalte immer wieder; die Schweizer Delegierten stimmten 1907 im Haag gegen die vorbehaltslose Schiedsgerichtsbarkeit. Selbst die allfällige Errichtung des später im Haag gebauten Friedenspalastes in Bern erschien dem Vorkriegs-Bundesrat nicht opportun.

Der Gegensatz von liberal-demokratischer Innenpolitik und autokratisch-konservativer Außenpolitik findet seine Begründung und historische Rechtfertigung in dem politischen Schicksal der Schweiz. Die Vielheit der Kulturnationen beförderte die Ausgestaltung freiheitlicher Selbstverwaltung, erschwerte aber spätestens seit der Feststellung der Staaten bildenden Kraft des nationalen Gedankens die außenpolitische Aktivität. Die konfessionellen Schwierigkeiten führten frühzeitig zur Anerkennung des Grundsatzes der Parität und später zur Glaubens- und Gewissensfreiheit, den hart umstrittenen Postulaten des liberalen Ideenkreises. In

der Weltpolitik wirkte der Gegensatz der katholischen und protestantischen Mächte seit dem Zeitalter der Religionskriege jedoch derart, dass das Selbsterhaltungsinteresse eines konfessionell gespaltenen Landes die Nichteinmischung in diese Konflikte zum politischen Prinzip zu erheben gebot. Die räumliche Kleinheit der Schweiz und die relativ geringe Zahl ihrer Bewohner waren günstige Voraussetzungen für eine demokratische Ordnung, in denen die Normunterworfenen selbst es sind, von denen die die Ordnung bildenden Normen erzeugt werden, verunmöglichte aber an dem hoch imperialistischen Spiel der großen Mächte teilzunehmen, das die letzten Jahrzehnte der internationalen Politik erfüllte.

Die schweizerische Außenpolitik konnte sich aber den bedeutsamen Wandlungen, die im Gefolge des Weltkrieges das politische Weltbild veränderten, nicht entziehen. Die Kodifikation der praktischen Politik, wie sie vor allem der Völkerbund anbahnt, hat eine folgenschwere Konsequenz: Die Beziehungen zwischen den Staaten gewinnen allmählich rationalen, planmäßigen Inhalt. Gewiss wird hiedurch nichts an dem politischen Prinzip in der Staatengesellschaft geändert, wonach die souveränen Großmächte selbst es sind, die dem politischen Weltbild den Stempel ihres Willens aufdrücken. Aber die Staatenbeziehungen fangen an, sich durch die fortschreitende inhaltliche Ausdehnung justizmässiger Verfahren und auch durch die Entstehung materiellen Rechtes zu formalisieren. Damit wird der internationalen Organisation ein Inhalt gegeben. Zweifellos ist es aber nicht angängig zu behaupten, wie es vielfach radikale Anhänger der Friedensidee und des Völkerbundsgedankens tuen, durch die «juristische Verkleidung» der internationalen Politik würde den Problemen des Hochimperialismus und der Herrschaft der Großmächte der Boden entzogen. Einzig die Ebene, auf der sich die Mächte gegenüber treten ist eine andere, und die Argumente, die im Lebenskampf der Nationen ins Feld geführt werden, entspringen mehr dem justizmäßigen, prozessualen Gedankenkreis, als demjenigen einer selbstherrlichen und dezisionsfähigen Diplomatie.

Leider fehlt noch das große zusammenfassende Werk, welches die umgestaltenden Einflüsse des internationalen Solidaritätsgedankens auf die schweizerische auswärtige Politik darstellt. Vielleicht läßt die Dumpfheit dieser Nachkriegsjahre dem ordnenden Denken die Erscheinungszusammenhänge nicht zur Genüge aufweisen. Wie sich allmählich die schweizerische Außenpolitik der veränderten Weltlage angepasst, wie sie vor allem inmitten einer der Selbständigkeit des Einzelstaates ungünstigen Entwicklung gesucht, das selbstsichere staatliche Bewusstsein weitgehend

zu wahren – das zu schildern, ist nicht nur für die Erkenntnis der konkreten historischen Situation wesentlich, sondern auch von maßgebender Bedeutung für die Feststellung der Bewegungsrichtung der äußern Politik des Landes.

II

An drei konstruktive Ideen klammert sich gegenwärtig die gewandelte schweizerische Staatsraison. An den Willen zu einer gewissen Fortbildung des Völkerbundes, an die Bestrebungen, die darnach trachten, die internationale vorbehaltlose Schiedsgerichtsbarkeit zu fördern, endlich an die möglichst weitgehende Beibehaltung der Neutralitätspolitik. Gewiss bestehen zwischen diesen einzelnen Bereichen Zusammenhänge und Widersprüche, die erst eine Gesamtbetrachtung verdeutlichen wird: Die Völkerbundspolitik erfordert eine spezifisch bundesmäßige Einstellung. Der Bund ordnet seine Mitglieder zu einem Gesamtsystem. Er ist ein Zweckverband zur Erfüllung bundesmäßiger Aufgaben. Dies bedeutet für seine Mitglieder an sich die Negation der Neutralität in ihrem herkömmlichen Inhalt und Umfang. Das planmäßige Zusammenwirken der Staaten soll die Selbsterhaltung der bestehenden Staaten ermöglichen, setzt aber andererseits die Teilnahme an der Bundestätigkeit voraus. Zur Abschwächung der Konflikte die in einem Zeitalter gesteigerten Internationalismuses durch die vermehrte außenpolitische Staatstätigkeit ausgelöst werden, dienen die Schieds- und Vergleichsverträge, die zusammen mit einer eingeschränkten und völkerrechtlich der Schweiz als Singularrecht zugestandenen Neutralitätspolitik mit die Rechtsgrundlage für eine friedliche Weiterentwicklung abgeben sollen. Gleichzeitig erlaubt aber die Mitgliedschaft im Völkerbund an einer der Umformung der Staatenbeziehungen wohlgesinnten Politik teilzunehmen, die letzten Endes der Erhaltung und Sicherung des Friedens und damit den politisch gefährdeten Staaten dient. Im Endziel erstreben daher Völkerbunds-, Neutralitäts- und Schiedsgerichtspolitik das übereinstimmende Ergebnis: Die Sicherung der schweizerischen politischen Unabhängigkeit durch Aufrechterhaltung des Friedens im Rahmen justizmässig sich fortentwickelnder Staatsbeziehungen.

Während in früheren Jahrzehnten die politischen Beziehungen der Schweiz durch ihr Verhältnis zu Staaten bestimmt war, die eine statische Gleichgewichtslage anstrebten, ist seit der Begründung des Völkerbundes ein dynamisches Moment in Rechnung zu stellen. Die eigenartigen Schwierigkeiten, die sich deshalb infolge der mit nicht völlig abgeklärten

Zuständigkeiten tätigen Genfer Institution für die schweizerische Außenpolitik ergeben, hat William E. Rappard in seiner 1925 erschienenen Schrift *La Politique de la Suisse dans la Société des Nations* 1920–1925 zusammengefaßt[1]). Eine wertvolle Ergänzung hiezu bietet des gleichen Verfassers Buch *International Relations as viewed from Geneva*[2]), das eine Fülle kluger Beobachtungen enthält und eine reiche außenpolitische Erfahrung widerspiegelt. Rappard wird der dynamischen Natur der Beziehungen zwischen Staat und Völkerbund vollkommen gerecht, indem er verschiedene Aufgabenkreise unterscheidet, die den Tätigkeitsbereich des Völkerbundes ausmachen.

Bezeichnenderweise befasst sich die schweizerische Außenpolitik mit ungleicher Intensität mit den verschiedenen dem Bunde zugewiesenen Arbeitsfeldern. Sie hält sich bei der Ausführung der Friedensverträge bei Seite, sie unterstützt die Ausgestaltung der internationalen Arbeitsgemeinschaft zögernd, sie dient der Aufrechterhaltung des Friedens mehr durch ihre überkommene Einstellung und nicht immer geradlinig. Wie sehr die bisherige Neutralitätspolitik auch unter den nunmehr veränderten Umständen nachwirkt und wie langsam die Solidaritätsidee sich Eingang schafft, wird besonders deutlich durch die Feststellung, dass die Schweiz nur ungern sich internationaler Aufgaben annimmt, die nicht unmittelbar das eigenstaatliche Interesse berühren. Selbst für die Aufrechterhaltung des Friedens setzt sie nur diejenigen Kräfte ein, die ihr im Dienste der eigenen Selbsterhaltung zu stehen scheinen. Sie steht mit an erster Stelle in dem Bekenntnis zur vorbehaltlosen Schiedsgerichtsbarkeit und in der Bekämpfung der Geheimdiplomatie. Wie sehr der Gedanke der eigenen nationalen Sicherung auch bei der veränderten Weltlage im Vordergrunde der schweizerischen Außenpolitik steht, verdeutlicht die Tatsache, dass sich die schweizerischen Delegationen in Genf in der Abrüstungsfrage passiv verhalten. Im Anschluss an die nachwirkende Neutralitätstradition suchen diese auch das internationale Zwangsvollstreckungsrecht eher abzuschwächen als zu stärken.

Andererseits kann aber kein Zweifel darüber bestehen, dass die Außenpolitik aus der neuen justizförmigen Ausgestaltung der Staatengemeinschaft Gewinn zieht und dieselbe in den Dienst der eigenen nationalen Sicherung zu stellen vermag. Dies verdeutlicht eine instruktive Abhandlung, die Dietrich Schindler in der *Revue de Droit international et de Législation*

---

[1]) Editions Forum, Genève. Eine deutsche Übersetzung von S. Zurlinden liegt vor; Bergland-Verlag, Chur.

[2]) Yale University Press 1925.

comparée veröffentlicht hat: « Les Traités de Conciliation et d'Arbitrage conclus par la Suisse, de 1921 à 1925 »[1]).

In ihr kommt die Feststellung der Übereinstimmung zwischen schweizerischen politischen Interesse und der Bewegung für die Befriedung der Welt zu besonders lebhaftem Ausdrucke. Mit dem bundesrätlichen Bericht über die internationalen Schiedsverträge vom 11. Dezember 1919 steht der Verfasser auf dem Standpunkt, dass das politische Interesse des Kleinstaates die Anerkennung des Rechtsgedankens zum Inhalt habe. Daher entsprächen im Zeitalter des Völkerbundes die vorbehaltlosen Schieds- und Vergleichsverträge den Tendenzen der Schweizerischen Politik. Schindler geht aber noch einen Schritt weiter. Er erklärt, « die große Bewegung für die Befriedung der Welt » befinde sich in Übereinstimmung mit dem politischen Neutralitätswillen der Schweiz. Leider geht er auf diese andeutende Bemerkung nicht weiter ein, er verzichtet hier auf eine Untersuchung über die Frage, inwiefern die vorbehaltlosen Schieds- und Vergleichsverträge eine Verstärkung der Neutralitätspolitik bedeuten. Zweifellos steht die dauernde Neutralität der Schweiz im Völkerbund im Dienste der Sicherung des Landes. Durch ihre Anerkennung soll die Teilnahme an militärischen Unternehmungen auch im System der durch die Völkerbundssatzung auferlegten bündischen Verpflichtungen ausgeschlossen werden, durch den Abschluss vorbehaltloser Schieds- und Vergleichsverträge werden des weitern alle Staatenstreitigkeiten einem justizförmigen Verfahren unterstellt. Zusammen mit den für Staatenstreitigkeiten in der Völkerbundssatzung aufgestellten Verfahrensregeln behalten die obligatorischen Schieds- und Vergleichsverträge Rechtsnormen, denen gemäß auch Streitigkeiten, die mit der Anwendung und Auslegung der völkerrechtlich anerkannten Neutralität zusammenhängen, zwangsweise in ein gerichtliches Verfahren gebracht werden können. Damit wird das völkerrechtliche Institut der Neutralität aus einem freien, diskretionärer Auslegung fähigem Rechtssatze eine Norm, die in gewissen Grenzen der Anwendung und Auslegung durch eine unparteiische Rechtsinstanz untersteht. Ein Beweis, wie sehr die im Gefolge der Völkerbundspolitik ermöglichten Schieds- und Vergleichsverträge imstande sind, dem nicht völlig abgeklärten Inhalte des Neutralitätsrechtes allmählich zu juristischer Präzision zu verhelfen.

Wie stark im übrigen das schweizerische Neutralitätsrecht durch den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund inhaltliche Veränderungen erfahren

---

[1]) Als Separatabdruck erschienen im Verlage von Payot & Co., 1926.

hat, geht selbst klar bei der Lektüre der neuesten schweizerischen Abhandlung über diesen Gegenstand, die der Berner Privatdozent v. Waldkirch geschrieben, hervor[1]). Etwa die Hälfte der Schrift handelt von der Neutralität der Schweiz im Völkerbunde. Leider gelingt es aber dem Verfasser nicht, eine überzeugende inhaltliche Bestimmung des Neutralitätsrechts zu geben; vielleicht weil er zu wenig das Neutralitätsrecht mit dem allgemeinen Völkerbundsrecht verwob. Waldkirch ist stark von der Auffassung beherrscht, durch den Eintritt in den Völkerbund sei keine rechtliche, sondern nur eine politische Änderung der schweizerischen Neutralität vorgenommen worden. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass die schweizerische Neutralität heute integrierender Bestandteil des durch die Völkerbundssatzung neu geschaffenen politischen Systems ist, welches in Art. 10 sein legalisiertes Fundament besitzt und das den Schutz der Bundesmitglieder vor jedem « gewaltsamen Angriff » verbürgt. Das Neutralitätsrecht ist deshalb durch den Eintritt in den Völkerbund kompliziert worden, da es im Zusammenhang gebracht wurde mit dem System bündischer Berechtigungen und Verpflichtungen. Man geht diesen Komplikationen nicht aus dem Weg, indem man jenseits des Mechanismus der Bundesberechtigungen und Bundesverpflichtungen ein Neutralitätsinstitut konstruiert, das ausgerechnet der Schweiz nur Rechte verleiht, und den Mächten neben den Verbandspflichten noch besondere Garantiepflichten aufbürdet, die nicht etwa bloß den Schutz der territorialen Integrität, sondern denjenigen der Neutralität zum Gegenstande haben.

Bis zum Beitritt der Schweiz in den Völkerbund war es leider ein recht aussichtsloses Unternehmen, eine allgemein gültige Begriffsbestimmung des schweizerischen Neutralitätsrechts vorzunehmen, da die beteiligten Staaten die auf die Neutralität bezüglichen Rechtssätze so auszulegen vermochten, wie es ihnen richtig erschien. Vielleicht ist es auch im gegenwärtigen Zeitpunkt noch verfrüht, abschließend den Inhalt des Neutralitätsrechtes im Völkerbund feststellen zu wollen. Noch ist der Mechanismus der kollektiven Abwehr gegen den Rechtsbrecher im System des Völkerbundsrechtes keineswegs ausgebaut. Solange grundsätzlich jeder Mitgliedstaat selbständig über die Frage entscheiden kann, ob ein Bruch des Völkerbundsvertrages oder die Gefahr eines solchen vorliege, ist die von der Schweiz übernommene Verpflichtung, an dem vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundes-brüchigen Staat mitzuwirken, ihrem freien Ermessen zur Erfüllung

---

[1]) *Die dauernde Neutralität der Schweiz*, Basel 1926, Verlag Helbing & Lichtenhahn.

in weitem Umfange überlassen. Daher braucht einstweilen auch die «differenzielle Neutralität» sich politisch noch nicht auszuwirken. Aber auch im System der neuen Völkerbundsordnung wird das der Schweiz zustehende Singularrecht auf Neutralität erst dann endgültiger wissenschaftlicher Analyse fähig sein, wenn sein Inhalt durch die Völkerrechtsjustiz jene autoritative Auslegung empfangen hat, die erst dem Inhalt des materiellen Rechtes letzte rationale Klarheit verleiht.

III

Durch die immer mehr sich steigernde Tätigkeit des Völkerbundes und die allgemeine Rationalisierung der internationalen Lebensverhältnisse wird das lose Gefüge der internationalen Beziehungen allmählich engmaschiger und in sich geklärter. Je mehr die Staaten ihre Geschäfte justizförmigen, formalisierten Verfahren unterwerfen, umso klarer treten dagegen die großen politischen Interessengegensätze ans Tageslicht. Dass es möglich sein wird, diese Kämpfe vor einem nach materieller Gerechtigkeit strebendem Forum zur Entscheidung zu bringen, ist der Wunsch all derer, die die menschheitliche Solidaritätsidee höher stellen, als jede Sondergemeinschaft. Vielleicht ist es auch der schweizerischen Demokratie vergönnt, mehr als in vergangenen Zeiten dem planmäßigen Zusammenschluss der Gemeinwesen zu dienen; die Sicherung des Friedens und die Stärkung der internationalen Rechtsordnung entsprechen ja den demokratischen Tendenzen des Volkes und sind zweifellos der politischen Selbsterhaltung der Eidgenossenschaft förderlich.