**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte
**Band:** 17 (1937-1938)
**Heft:** 2

**Artikel:** Neutralität und Völkerbund
**Autor:** Burckhardt, Walther
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-158336

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 18.02.2026

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

# Neutralität und Völkerbund.

Von **Walther Burckhardt.**

Es ist nicht zu verwundern, daß der abessinisch-italienische Krieg und der spanische Bürgerkrieg die Aufmerksamkeit der Schweiz wieder mehr auf die auswärtige Politik hingelenkt haben und daß die öffentliche Meinung sich fragt, wie sich der alte Leitsatz dieser Politik, die immerwährende Neutralität, bewährt habe. Denn die Schweiz lag beim ersten dieser Kriege in der unmittelbaren Gefahrenzone der Sanktionen und die europäischen Rückwirkungen des zweiten bekäme sie, die zwischen dem demokratischen und dem faschistischen Block liegt, ebenso unmittelbar zu spüren.

Der spanische Bürgerkrieg zieht zwar die immerwährende Neutralität nicht unmittelbar in Mitleidenschaft. Die Fragen, die er stellt, sind zunächst Fragen der Neutralität schlechthin. Die Schweiz sieht sich nicht anderen Schwierigkeiten gegenübergestellt, als die Staaten, die nicht der immerwährenden Neutralität huldigen. Die Schwierigkeiten gehen zurück auf die Unklarheit und Unzulänglichkeit der völkerrechtlichen Grundsätze über das Verhalten dritter Staaten zu den Parteien eines Bürgerkrieges, und sie sind dieselben für die politisch aktiven Staaten wie für die ständig neutralen: ob und mit welcher Wirkung eine aufständische Partei anzuerkennen sei; ob die beiden Lager als kriegsführenden Parteien zu betrachten, d. h. ob sie als gleichberechtigt zu behandeln und ob die anderen Staaten sich, auch der legitimen Regierung gegenüber, die Zurückhaltung des Neutralen aufzuerlegen haben, und, was damit zusammenhängt, ob die sich bekriegenden Parteien selbst, unter sich und gegenüber anderen Staaten, an das Kriegs- bezw. Neutralitätsrecht zu halten haben, das ist für alle Staaten gleich zu entscheiden und für alle gleich schwer zu entscheiden. Denn im Falle eines Krieges, also wenn die Neutralität akut wird, hat ein ewig neutraler Staat wie die Schweiz keine anderen Pflichten und auch keine anderen Rechte als die gelegentlich Neutralen, d. h. die Staaten, die sich an diesem Kriege nicht beteiligen. Sei es nun ein Bürgerkrieg oder ein eigentlich internationaler Krieg. Nur allerdings wird ein grundsätzlich neutraler Staat sich an weiteren Abreden nicht beteiligen; die Schweiz konnte den Nichtinterventionspakt nicht unterzeichnen, da sie damit eine durch die Nichtintervention der anderen bedingte Neutralität bekundet hätte; sie könnte noch weniger die vereinbarte internationale Kontrolle der Waffen-

und Menschenzufuhr mitmachen, die mehr die gegenseitige Überwachung der sich mißtrauenden Neutralen als der spanischen Kriegsführung bezweckt. Abgesehen von dieser besonderen politischen Konstellation haben sich ähnliche Schwierigkeiten schon mehrfach geltend gemacht, bei anderen Bürgerkriegen, in Spanien selbst, in Nordamerika, in China und anderwärts. Solche Fälle können auch in Zukunft wiederkehren.

Was uns aber als ständig neutralen Staat beschäftigt, und unsere schweizerische Neutralität angeht, ist das, was zur folgerichtigen und erfolgreichen Durchführung dieses Grundsatzes notwendig ist. Wir wollen danach in jedem Streit, der nicht unser Recht und unsere Lebensinteressen berührt, abseits bleiben und abseits gelassen werden; wir sind von vornherein dazu entschlossen und wollen von vornherein als die in zukünftigen Konflikten unentwegt Neutralen angesehen werden. Stehen uns da die dem Völkerbund gegenüber eingegangenen Sanktionspflichten nicht im Wege? Und was gehört außerdem dazu?

Diese beiden Fragen mögen hier kurz untersucht werden.

1. Zunächst fragen wir uns: ist die Schweiz noch grundsätzlich neutral, seitdem sie dem Völkerbund beigetreten ist?

Die gegen Italien ergriffenen Sanktionen haben uns die Bedeutung und die Bedenklichkeit dieser Frage in eindrucksvollem Anschauungsunterricht wieder vorgeführt.

Als die Schweiz dem Völkerbund und damit dem Art. 16 des Völkerbundsvertrages beitrat, erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. August 1919, die Neutralität sei ein „wesentlich militärisches Verhältnis"; die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Kriegsführenden und Neutralen seien rechtlich nicht geordnet und blieben deshalb auch dem freien Ermessen des Neutralen anheimgestellt; eine „wirtschaftliche Neutralität" gebe es nicht. Der Neutrale bleibe auch im Kriege frei, diejenige Wirtschaftspolitik zu treiben, die seinen Interessen entspreche. Die Schweiz könne daher auch, ohne sich ihrer Neutralität etwas zu vergeben, an den wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes teilnehmen. Es sei das nur eine Änderung unserer Neutralitätspolitik und eine Änderung, die mit dem Geist der immerwährenden Neutralität nicht unvereinbar sei; denn sie werde nicht nach Willkür oder momentanem Interesse und zugunsten einer beliebigen Partei vorgenommen, sondern nach bestimmten, zum voraus bekannten Voraussetzungen und zugunsten einer allgemeinen Friedensorganisation.

Das Letztere ist im Grundsatz zuzugeben, sofern und solange der Völkerbund eine, wenn nicht universelle, so doch allgemeine, politisch unparteiische Institution bleibt. In der Praxis allerdings verhält es sich weniger einfach.

Erstens ist die Unterscheidung von militärischen und wirtschaftlichen Maßnahmen nicht nur sehr schwierig, „künstlich", wie Bundesrat Motta am 10. März 1937 im Nationalrat gesagt hat; es ist auch sehr fraglich, ob die

Neutralität im Rechtssinne sich auf die Unparteilichkeit inmilitaribus beschränkt. Daß die reinliche Unterscheidung schwierig, ja unmöglich ist, zeigt sich sofort, wenn man zur Anwendung übergeht: wer einer Partei, und nur einer, Waffen, Munition oder Kriegsgerät auch durch Private zuführen läßt, unterstützt sie auch militärisch; wer sie ihr versagt, schwächt sie; wer ihr auch nur den Transit solcher Waren sperrt, trifft sie in ihren militärischen Interessen, und u. U. sehr empfindlich. Das tut aber auch, wer ihr im entscheidenden Augenblick das Rohmaterial, die Lebensmittel oder den Kredit verweigert, deren sie bedarf, um sich militärisch zu halten. Der Krieg ist nicht nur ein militärisch-technisches, er ist auch ein umfassendes wirtschaftliches und finanzielles Unternehmen, ganz abgesehen vom psychologischen. Der Staat, der einmal seine ganze Kraft für ein solches Wagnis eingesetzt hat, ist gegen Störungen, besonders gegen absichtliche, heillos empfindlich. Er wird den Nachbar, der ihm in kritischer Stunde solchen Tort antut, nicht mehr als unparteiisch, als neutral betrachten. Weshalb auch wirtschaftliche Sperrmaßnahmen die Neutralität der Schweiz gefährden können, wie Bundesrat Motta ebenfalls erklärt hat.

Und ob jene Reaktion des Gegners rechtlich wirklich unberechtigt wäre, wie der Bundesrat 1919 meinte; ob m. a. W. die Neutralen sich diese Freiheit der Wirtschaftspolitik herausnehmen und sich erlauben könnten, in wirtschaftlichen Dingen den einen Kriegsführenden so, den anderen anders zu behandeln, das ist nach dem Weltkrieg doch sehr fraglich. Das Kriegsrecht (und das Neutralitätsrecht) ist nicht für alle Zeiten, ja nicht einmal für bestimmte Zeit festgenagelt. Es hat sich in der Neuzeit nach jedem großen Kriege verändert, und jeweilen nur nach den gerade gemachten Erfahrungen; jeder Krieg zeigte aber, daß die letzte Auflage schon nicht mehr zeitgemäß sei, weil sie von zu engen oder bereits wieder überholten Voraussetzungen ausgegangen war. Wenn nun der Weltkrieg etwas gelehrt hat, so ist es die entscheidende Bedeutung der Wirtschaft für den Krieg. Nicht zufällig und nicht ohne Grund war die Schweiz, als sie sich im Weltkrieg einer demütigenden Wirtschaftskontrolle unterziehen mußte, bemüht, sich beiden Lagern gegenüber zu binden. Wäre sie noch neutral gewesen, wenn sie sich der Kontrolle nur einer Partei unterzogen hätte? Das Haager Abkommen von 1907 sagte nichts davon, das ist richtig. Aber wird im nächsten Krieg das Kriegsrecht von 1907 noch anerkannt sein? Man kann das mit Sicherheit verneinen, obschon kein Mensch weiß, was dann gelten wird.

Daß also die Neutralität noch eine wesentlich militärische Angelegenheit sei, darauf kann man nicht mehr zählen. Wenn sich die Staaten wieder (wie 1907) über die Grundsätze der Neutralität einigen, werden es sicher andere Grundsätze sein; Grundsätze, die die Pflicht der Enthaltung und der gleichmäßigen Enthaltung auch auf das wirtschaftliche Gebiet ausdehnen. Wahrscheinlich wird man sich aber darüber (eben wegen der Schwierigkeit der Neutralität in oeconomicis) nicht einigen, und in solcher Un-

sicherheit des Rechts wird man es einer Kriegspartei noch weniger als bisher verargen können, wenn sie denjenigen, der den Gegner einseitig wirtschaftlich begünstigt, nicht mehr als neutral gelten läßt.

Ich will nicht sagen, solche Parteinahme widerspreche unter allen Umständen dem Geiste unserer immerwährenden Neutralität. Wenn sie zugunsten einer allgemeinen Friedenseinrichtung geübt wird, widerspricht sie ihm nicht. Das hat wohl auch Hitler in seiner Erklärung vom 23. Februar 1937 anerkennen wollen: die Schweiz habe ihre traditionelle Maxime durch den Beitritt zum Völkerbund nicht verleugnet. Der Absicht, dem Endzweck nach war ja die Verpflichtung der Schweiz zur Beteiligung an wirtschaftlichen Sanktionen in der Tat gemeint als Beitrag zur Wahrung des allgemeinen Friedens, nicht als Mittel zur Verfolgung eigener, selbstsüchtiger Zwecke. Immerhin war es schon nach dieser Auffassung eine Abweichung von der traditionellen und reinen Neutralität. Gewiß sollte auch diese letztere mittelbar dem allgemeinen Frieden dienen; aber doch in erster Linie der Unabhängigkeit der Schweiz, und dadurch dem europäischen Frieden. Und sie bestand in der Nichtbeteiligung an den Händeln der Großmächte; in der Zurückziehung von der großen Politik. Der Eintritt in den Völkerbund mit den Sanktionen verpflichtet dagegen zu positiver Zusammenarbeit, zu aktiver Erhaltung zunächst des allgemeinen Friedens und sodann auch (aber in zweiter Linie) der eigenen Selbständigkeit. Ich will diesen Versuch der Schweiz, sich an einem Friedenswerk auch aktiv zu beteiligen, nicht tadeln; er war getragen von dem Gefühle, daß, wenn alle sich auf gemeinsames Risiko verbinden, um den Krieg zu beschwören, die Schweiz nicht beiseite stehen dürfe; daß sie sich vielmehr, wenigstens mit beschränkter Haftung, beteiligen müsse.

Das Instrument der Friedenswahrung hat sich nun aber gerade in den Sanktionen als mangelhaft erwiesen. Man hatte zweierlei übersehen oder unterschätzt:

1. daß der Friedensbrecher, gegen den die Sanktionen spielen sollen, ihre Berechtigung nie anerkennen wird; er kann es nicht, da er sonst seine Politik ändern und die Sanktionen gegenstandslos machen müßte. Er wird also die völkerbundstreuen Staaten als die Vertragsbrecher ansehen oder jedenfalls so behandeln; er wird ihren Zwang als Rechtsbruch und die Berufung auf den Völkerbundsvertrag als fadenscheinigen Vorwand bezeichnen. Was für den völkerbundstreuen Staat nicht ganz gleichgültig ist, wenn er selbst klein und der andere groß ist. Und deshalb wird ein großer Nachbarstaat, wenn er einmal durch Sanktionen getroffen wird, die Neutralitätseinrede der Schweiz nicht gelten lassen, sei es nun Italien oder Frankreich oder Deutschland. In der neulichen Erklärung konnte und wollte Deutschland nicht zum voraus die Zulässigkeit zukünftiger Sanktionen (die es nach Art. 17 auch treffen könnten) anerkennen. Die Erklärung bezog sich auf den Grundsatz der Neutralität, wie sie heute ist, nicht auf alle möglichen Anwendungen insbesondere im Fall der Sank-

tionen. Die durch die Sanktionenpflicht geschaffenen Schwierigkeiten bleiben Deutschland wie jedem anderen Staate gegenüber bestehen.

2. daß ein „Völkerbund", d. h. eine vertragliche Vereinigung souveräner Staaten nicht imstande ist, in der Völkergemeinschaft oder auch nur im Kreise seiner Mitglieder die Zwangsgewalt auszuüben. Das geht über seine Kraft (wie schon vor elf Jahren hier ausgeführt).

Wir haben das eingesehen: militärische Sanktionen gegen einen Staat, der ihre Berechtigung bestreitet, sind in seinen Augen Feindseligkeiten, die er, wenn er die Macht dazu hat, mit Feindseligkeiten beantworten wird. Es ist also Krieg. Und wirtschaftliche Sanktionen gegen den Friedensbrecher sind entweder unwirksam, dann müssen sie durch militärische abgelöst werden; oder sie sind wirksam, dann muß sich der gemaßregelte Staat, wenn er von seinem Vorhaben nicht abstehen will, militärisch dagegen wehren; wie es Italien für den Fall der Ölsperre angedroht hatte. Auch wirtschaftliche Sanktionen gegen einen mächtigen Staat (und drei unserer Nachbarn sind Großmächte) sind also virtueller Krieg. Sie gemeinsam durchführen, bedeutet für den Völkerbund eine große politische Aktion, auf die der kleine Mitgliedstaat keinen Einfluß hat, die aber für ihn die schwersten Folgen haben kann.

Deshalb erscholl überall der Ruf: zurück zur unbeschränkten Neutralität! — Aber wie?

Durch Austritt aus dem Völkerbund?

Wenn es sich noch um den Eintritt handelte, würde der Entscheid, nach den heutigen Erfahrungen, wohl anders ausfallen als 1920. Aber jetzt auszutreten, schiene mir nicht weise. Als Zwangsinstrument hat der Völkerbund gegenüber den großen Staaten versagt. Aber er hat immerhin, umso mehr als er sich von der Siegerpsychose losmachte, in bescheidenerem Rahmen Gutes gewirkt und kann immer noch den Rahmen hergeben für eine gegenseitige offene Aussprache, durch die die Miasmen des Argwohns zerstreut und die politische Atmosphäre entladen wird. Wenn einmal auch diese Rolle ausgespielt ist, wenn der Völkerbund nur noch der Exponent einer Machtgruppe und einer Ideologie ist, dann muß auch die Schweiz sich zurückziehen. Aber das muß man sich wohl überlegen; die Schweiz kann nicht, je nach Umständen, aus- und wieder eintreten. Wenn der Völkerbund seine Universalität ausbauen kann, ist das auch für die Schweiz vorzuziehen; und daraufhin sollte sie zunächst ihr Streben richten.

Aber dann Revision des Paktes oder doch der Londoner Erklärung über die Stellung der Schweiz, wird man sagen.

Ich bin auch dieser Ansicht: der Völkerbundsvertrag sollte revidiert, und zwar entlastet werden von den Pflichten, die sich als unerfüllbar erwiesen haben; insbesondere von den Sanktionspflichten. „Was der Völker-

bund an juristischem Gehalt verlieren wird, gewönne er an moralischer Wirksamkeit," wie sich der Bundesrat in seinem Schreiben vom 4. September 1936 an das Sekretariat ausgedrückt hat. Gerade diese Änderung würde den ihm ferngebliebenen oder wieder fremd gewordenen Staaten den Eintritt oder die Rückkehr erleichtern. Es ist aber fraglich, ob eine solche Revision zustande kommt; nicht nur weil jede Revision schwierig ist, sondern auch, weil die Ansicht des Bundesrates keineswegs von allen Staaten geteilt wird.

Der Bundesrat hat es daher mit einem anderen Mittel versucht. Er hat in der Völkerbundsversammlung am 10. Oktober 1935 durch seinen Vertreter, und wiederum in der vorhin erwähnten Antwort vom 4. September 1936 die Londoner Erklärung ausgelegt.

Die Grenzen unserer Verpflichtungen, sagte der Bundesrat 1935, sind bestimmt durch unsere Neutralität. Wir halten uns nicht für verpflichtet, an Sanktionen teilzunehmen, die nach ihrem Wesen oder ihren Wirkungen unsere Neutralität einer wirklichen Gefahr aussetzen würden, worüber wir in der Vollfreiheit unserer Souveränität zu urteilen haben. Und 1936 bestätigte er diese Erklärung in fast gleichen Worten.

Was soll damit gesagt sein?

Zweierlei, scheint es: 1. daß die Mitwirkungspflicht der Schweiz aufhört, wo die Gefahr kriegerischer Verwicklung beginnt; und 2. daß die Schweiz selbst darüber entscheidet, wo diese Grenze liegt.

Was das erste betrifft, so wird man von einem Staat in der Tat nicht verlangen können, daß er sich opfere, damit ein anderer zur Achtung des Rechts zurückgeführt werden könne. Und die 1921 von der Plenarversammlung angenommenen „Richtlinien" sehen in der Tat vor, daß nicht alle Staaten ausnahmslos gleichmäßig an den Sanktionen teilnehmen müßten; daß vielmehr für gewisse Staaten die Mitwirkung hinausgeschoben werden könne. Ob aber schon die Gefährdung der Neutralität, d. h. wohl einfach die Gefahr kriegerischer Verwicklung die Grenze der Beteiligungspflicht sei, ist nach Art. 16 des Paktes, wie auch nach der Londoner Erklärung doch fraglich. Beide betonen stark die Solidarität der Mitglieder, und unterbauen sie durch die komplementäre Pflicht gegenseitiger Unterstützung. An den wirtschaftlichen Maßnahmen soll die Schweiz wie ein anderer Staat teilnehmen. Ein geschlossenes Zusammenstehen der geographisch dazu berufenen Staaten ist ja auch notwendig, damit die „Blockade" gegen den Friedensbrecher wirksam sei. Zudem hieße es fast, ihn, den Widerspenstigen, zur Gewalt ermuntern, wenn man die Sanktionen nur solange für verbindlich erklärte, als sie nicht die Kriegsgefahr heraufbeschwören. Was der Schweiz in der Londoner Erklärung besonders zugestanden worden ist, ist die Enthaltung von militärischen Maßnahmen, nicht aber besondere Bedingungen für die Beteiligung an den wirtschaftlichen. Daß auch in solchem Falle die Enthaltung eines Staates, der seine Existenz aufs Spiel setzen müßte, sachlich begründet sein kann, wird nie-

mand bestreiten; aber das Sanktionensystem des Völkerbundspaktes beruht, trotz den Abschwächungen von 1921, auf einem anderen Gedanken, der uns heute wirklichkeitsfremd anmutet, aber doch ehrlicherweise der Auslegung der damals eingegangenen Pflichten zu Grunde gelegt werden muß.

Und was das zweite betrifft, die Befugnis der Schweiz und jedes Mitgliedes, über das Maß seiner Verpflichtungen zu „entscheiden", so darf man zweierlei nicht verwechseln: in einem Vertragsverhältnis, wie es der Völkerbund ist, „entscheidet" notwendig, mangels eines Schiedsrichters, jede Partei über ihre Verpflichtungen; genauer gesagt: sie muß sich darüber selbst schlüssig machen. Aber jede Partei bleibt doch in ihrer Entschließung an die einmal eingegangenen Verpflichtungen gebunden und muß sie so erfüllen, wie sie eingegangen worden sind. „Entscheiden", nämlich für beide Teile verbindlich entscheiden, kann die Schweiz nicht, so wenig wie ihre Vertragspartner. Entschließt sie sich gegen ihre Pflicht, so setzt sie sich berechtigten Vorwürfen der anderen aus, und gerade die Schweiz sollte sich nicht nachsagen lassen, daß sie ihre Verpflichtungen nur halte, solange sie ihr nicht schaden; daß sie ihre Pflichten einseitig aufsage, sobald ihr daraus Schaden droht. Das wäre billige Vertragstreue. Sie muß sich hüten auch vor dem Schein einseitiger eigenmächtiger Abschüttelung unbequemer Pflichten. Wenn die anderen Staaten unserer Auslegung zustimmen, ist sie allerdings legalisiert, denn die Vertragsparteien können den Vertrag jederzeit, sofern sie einmütig sind, so auslegen wie sie wollen. Ausdrückliche Zustimmung wird man aber von ihnen schwerlich erlangen. Der Bundesrat hat es ihnen daher leichter gemacht, indem er sie nicht darum ersucht, sondern ihnen seine Ansicht eröffnet hat, in der Hoffnung, sie möchten nicht ausdrücklich widersprechen, was bis jetzt, wie es scheint, auch nicht geschehen ist. Das war geschickt. Mir hätte es richtiger geschienen, bei gegebener Gelegenheit, in offener Aussprache, eine beidseitige Auslegung oder Einschränkung der Londoner Erklärung in unserm Sinn zu erlangen.

Vorderhand bleibt unsere Rechtslage unverändert.

Auch das ist aber, wie mir scheint, kein Grund, aus dem Völkerbund auszutreten: eine Situation, wie die von 1935, wird sich sobald nicht wiederholen. Nicht weil ein so nackter Rechtsbruch nicht wieder vorkommen könnte; sondern weil der Völkerbund, nach der Erfahrung mit Japan und mit Italien, die Sanktionen, jedenfalls einem Großstaat gegenüber, nicht wieder anwenden wird. Die Rückkehr zur ungeteilten Neutralität und der Rücktritt von der Sanktionenpflicht oder eventuell vom Völkerbund wäre sicher das Folgerichtige; aber nachdem wir uns einmal in die widerspruchsvolle Lage begeben haben, gilt es, das Beste daraus zu machen, und das Folgerichtige ist nicht immer das Beste.

2. Wie dem aber auch sei, der Schweiz kann nicht vorgehalten werden, sie habe ihre überlieferte Maxime aufgegeben, weil sie sich dem Völkerbund mit seinem Art. 16 verschrieben hat. Die aktive Politik des Völkerbundes, die die Schweiz mitmacht, geht der Idee nach nur auf Vermeidung von Krieg, auf Erhaltung des Weltfriedens. Hier aktiv mitzuhelfen, bedeutet keine Abkehr vom Gedanken, daß die Schweiz im Wettkampf der Staaten um die Macht, d. h. um das Gebiet (denn das ist die hohe Politik), nicht Partei zu ergreifen, sondern unparteiisch zu bleiben habe.

Aber, und das scheint mir wichtiger, sie muß diese Unparteilichkeit auch außerhalb des Völkerbundes einhalten, und sie muß sie nicht nur mit den Lippen bekennen, sondern auch tatsächlich üben. Man gibt sich hier vielfach ganz falschen Anschauungen hin. Man glaubt, die Schweiz sei vermöge ihrer immerwährenden Neutralität zu nichts anderem verpflichtet als dazu, im Falle eines Krieges unter anderen Staaten die rechtlichen Pflichten der Neutralität einzuhalten; und wenn sie das tue, könne oder dürfe ihr nichts geschehen. Wer sie dennoch angreife, verletze den heiligen Grundsatz ihrer anerkannten Neutralität. Im übrigen sei die Schweiz frei, zu tun und zu lassen, was sie wolle.

Die Sache ist, leider, nicht so einfach.

Vorerst muß man sich eines deutlich machen: daß die gewöhnliche, gelegentliche Neutralität weder dem Neutralen verbietet, seine neutrale Haltung aufzugeben und in den Krieg einzutreten, noch dem Kriegführenden verbietet, ihm nachträglich den Krieg zu erklären. Jeder Staat kann selbst entscheiden, ob und wann er Krieg anfangen will. Wer sich an einem Krieg nicht beteiligt, d. h. gelegentlich neutral bleibt, und das korrekt einhält, gibt allerdings insofern keinem der Kriegsführenden Anlaß, ihm den Krieg zu erklären. Aber der Staat, der diese korrekte Haltung gegenüber den Kriegsführenden beobachtet, ist nicht gefeit gegen den Krieg; so gut wie er selbst später sich der einen oder anderen Kriegspartei anschließen kann, wie es die Türkei, Italien, Nordamerika u. a. im Weltkriege getan haben, so gut kann ein Kriegsführender einem bisher Neutralen nachträglich den Krieg erklären; sei es aus politischen Gründen, die mit der technischen Neutralität nichts zu tun haben, sei es, weil er der Neutralität dieses Staates nicht traut und seiner Parteinahme für den Gegner zuvorkommen will. Jeder nur gelegentlich Neutrale ist ein virtueller Kriegsteilnehmer.

Darin eben soll die grundsätzliche Neutralität sich von der gelegentlichen unterscheiden; sie soll, meint man, wenn nicht sichere Gewähr, so doch einen unbestreitbaren Anspruch darauf geben, nicht in den Krieg verwickelt zu werden.

Richtig ist nun, daß die Schweiz, soweit ihre Neutralität nicht in Kriegszeiten aktuell wird, also während des Friedens, keine rechtlichen Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten hat, so wenig wie sie ihnen gegenüber irgendwelche besonderen Rechte beansprucht. Das eine wäre so gefährlich wie das andere.

Hätten wir, zur Friedenszeit, vermöge unserer immerwährenden Neutralität besondere Pflichten, z. B. die Pflicht, keine einseitigen politischen Verbindungen einzugehen oder die Pflicht, unser Land zu verteidigen, so wären wir den anderen Staaten Rechenschaft schuldig darüber, ob wir diese Pflichten erfüllen; z. B. darüber, welche Verbindungen wir eingehen und wie wir unser Land zu verteidigen gedenken; wir müßten uns in diesen wesentlichen Äußerungen der Selbstbestimmung kontrollieren lassen und ständen in einseitiger Abhängigkeit von den Staaten, denen gegenüber wir zur Einhaltung unserer Neutralität verpflichtet wären, d. h. praktisch zu unseren mächtigen Nachbarstaaten; wir wären wirklich „neutralisiert" im Passivum, wie es die auswärtige Völkerrechtslehre immer darstellt, und unsere Souveränität, unsere Unabhängigkeit wäre vermindert. Wir wären kein vollsouveräner Staat mehr. — Und keine anderen Folgen hätte die Beanspruchung besonderer Rechte gegenüber den Staaten, die unsere Neutralität anerkannt, „garantiert" haben. Verlangen wir nämlich von ihnen besondere Rücksichten oder gar Leistungen (nämlich Hilfe im Falle des Angriffes), so werden sie wiederum von uns Rechenschaft verlangen über die korrekte Einhaltung unserer Neutralität, und uns bedeuten, wie wir uns in der auswärtigen Politik, in der militärischen Bereitschaft und in allem, was damit zusammenhängt, zu verhalten haben, wenn wir nicht die Kündigung der Neutralität und die Zurücknahme der „Garantie" (d. h. der Anerkennung unseres territorialen Status) gewärtigen wollen. Dieser Perspektive steht jetzt Belgien gegenüber, wie Deri kürzlich bemerkte: „Wer eine Schutzgarantie entgegennimmt, muß logischerweise auch dafür sorgen, daß sie im Ernstfalle durchgeführt werden kann". Wir beanspruchen aber keine Schutzgarantie. Denn das wäre Mittelbar also auch wieder eine Minderung unserer Selbständigkeit. Das kann nicht der Sinn der von uns verlangten Neutralität sein; denn als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit haben wir sie verlangt. Sie darf nicht so ausgelegt und verstanden werden, daß sie zu einem Instrument der Abhängigkeit wird.

Das ist sie unausweichlich, wenn sie ein Institut des Rechts sein soll; wenn sie uns oder anderen rechtliche Pflichten auferlegen soll. Sie ist es aber nicht, und nur dann nicht, wenn sie nur als eine von der Schweiz selbstgewählte politische Maxime aufgefaßt wird; und eben deshalb muß sie auch so aufgefaßt werden. Als ein von uns selbst gewolltes politisches Programm, mit dem wir unseren Lebensinteressen dienen, aber ohne von den anderen Staaten irgend etwas zu verlangen, zu dem sie nicht ohnehin jedem souveränen Staat gegenüber verpflichtet wären, und ohne uns selbst zu etwas zu verpflichten, zu dem nicht jeder souveräne Staat ohnehin verpflichtet wäre. Wir wollen uns, sagten wir 1815 und sagen wir noch heute, in fremde Händel nicht einmischen und an fremden Kriegen nicht teilnehmen. Wir nehmen damit kein Vorrecht in Anspruch, denn verpflichtet dazu ist ja kein Staat; und kein Staat ist berechtigt, uns zur Teilnahme zu drängen. Indem wir die Anerkennung dieses

unseres Programmes verlangen, verlangen wir daher auch kein Recht, das wir nicht schon hätten, und übernehmen wir keine neue Rechtspflicht. Wir erklären nur, daß es jetzt und in Zukunft unsere Absicht ist, diese bewährte Maxime einzuhalten und vergewissern uns des ausdrücklichen Einverständnisses der anderen Staaten. Obschon unser rechtlicher Status dadurch nicht verändert wird, hat ein solcher Meinungsaustausch, gerade nach allgemeinen Erschütterungen wie die von 1798—1815 und von 1914—1918, seine große tatsächliche, politische Bedeutung. Während des Weltkrieges haben nicht Wenige uns und den anderen Neutralen zugerufen: ihr habt nicht das Recht, neutral zu bleiben, wo für die gemeinsame Sache des Rechts und der Freiheit gekämpft wird; kämpfen ist hier Pflicht. Ob rechtliche oder moralische Pflicht, ist in solchen Fällen gleichgültig. Wenn die Neutralität in den Augen der Kriegsführenden ihre innere Berechtigung eingebüßt hat, drängen sie eben den Neutralen zur Teilnahme am Krieg.

Gerade das Gegenteil sollte mit der schweizerischen Neutralität anerkannt, grundsätzlich und ein für alle Mal anerkannt werden: daß nämlich die Schweiz, sofern sie selbst konsequent neutral bleibe, auch keine Pflicht, weder eine moralische noch eine rechtliche, verletze und nicht zur Teilnahme am Kriege gedrängt werden solle (wie 1798, 1813 und 1815). Eine solche grundsätzliche Erklärung gegenüber der Schweiz ist wertvoll, nicht wegen ihrer rechtlichen Verbindlichkeit, aber wegen ihrer moralischen Bindung (und es ist gut, daß sie von Zeit zu Zeit, nach außen- oder innenpolitischen Umwälzungen wiederholt werde); wir können uns gegebenenfalls, wenn der Krieg ausbricht und jeder nach Bundesgenossen sucht, darauf berufen, um unsere Haltung zu rechtfertigen.

Aber wir können es nur tun, wenn die anderen Staaten Gewißheit hegen können, daß wir auch konsequent und unparteiisch neutral bleiben werden. Und das ist eine Vertrauenssache.

Jeder Teil muß sich darauf verlassen können, daß die Schweiz im Falle eines Krieges nicht nur sich dem Gegner nicht aus eigenem Antrieb anschließen wird, wenn die politische Konjunktur dafür günstig ist, wie Italien, Rumänien, Portugal u. a. es im Weltkrieg getan haben, sondern auch seinen Liebeswerbungen widerstehen, seine Anmaßungen abweisen und sich in der allgemeinen Kriegspsychose ein sachliches Urteil über Recht und Unrecht, Wahrheit und Lüge wahren wird. Denn davon hängen unsere Entschließungen ab darüber, wie wir uns der einen und der anderen Partei gegenüber verhalten; in den so zahlreichen unabgeklärten Fragen des Kriegs- und Neutralitätsrechts und in all den leidenschaftlich umstrittenen Tatfragen; davon hängt ab, wann wir uns in unseren Rechten verletzt glauben (z. B. durch Wirtschaftssperre oder Spionage) und gegen welche Partei wir zu Abwehr- und Vergeltungsmaßregeln und schließlich selbst zu Feindseligkeiten schreiten. Davon hängt unser ganzes Verhalten dem einen und dem anderen gegenüber ab in militärischer, politischer und wirtschaftlicher Beziehung; ein Verhalten, das den Kriegsführenden nicht

gleichgültig sein kann und das von jeder Partei argwöhnisch verfolgt wird. Es gibt hundert Arten, neutral zu sein: eine freundliche und eine feindliche, eine ehrliche und eine unehrliche. Keine Partei will sich durch eine Scheinneutralität zum Besten halten lassen.

Das Verhalten der amtlichen Schweiz ist hier zunächst gemeint. Aber für die Einschätzung des zukünftigen Verhaltens der Amtsstellen ist das Verhalten der Privaten, der öffentlichen Meinung, nicht gleichgültig: in einem demokratischen Staat kann die Regierung nicht lange unparteiisch bleiben, wenn das Volk leidenschaftlich Partei ergriffen hat. Dessen muß sich unsere freie Presse bewußt bleiben: sie bestimmt die öffentliche Meinung und die öffentliche Meinung bestimmt die Meinung ihrer Vertreter in Parlament und Regierung. Die Pressefreiheit hat auch ihre Pflichten.

Die Neutralität ist also nicht, wie von amtlicher Stelle aus gesagt worden ist, nur eine Sache des Staates; sie ist auch eine Sache des Volkes, der Einzelnen. Wie sollte man das in einem Volksstaat trennen? Das Verhalten Nordamerikas im Weltkrieg zeigt das deutlich. Jedenfalls die immerwährende Neutralität ist eine Sache des ganzen Volkes. Sie beruht auf dem Vertrauen in das Volk (wie G. Mousson im Februarheft dieser Zeitschrift ausgeführt hat). Alle Kriegsparteien zufrieden zu stellen, wird nie möglich sein, schon deshalb nicht, weil, wie bemerkt, die Pflichten der Neutralität keineswegs abgeklärt sind, heute weniger als je. Aber die Schweiz muß, um die Früchte ihrer grundsätzlichen Neutralität zu ernten, den ehrlichen Willen haben, unparteiisch zu urteilen, und dazu gehört auch ein Minimum psychologischer Unbefangenheit. Sie muß sich nicht erst während des Krieges, sondern vorher das Vertrauen in diese Bereitschaft und diese Fähigkeit erwerben. Von diesem Kapital muß sie während des Krieges zehren können.

Man kann nicht verlangen, daß jeder Teil des schweizerischen Volkes jedem unserer Nachbarstaaten gleichviel Sympathie entgegenbringe: aber man kann verlangen, daß keiner gegen einen Feindseligkeit hege; eine Feindseligkeit, die erfahrungsgemäß auch sein politisches und rechtliches Urteil trübt. Aber, wird man einwenden, wir sind doch in unserm Urteil über das Verhalten der anderen Staaten, über ihre äußere und innere Politik, frei; wir dürfen doch, so gut wie ein anderes Volk, unserer Überzeugung Ausdruck geben und auch verurteilen, was verwerflich ist! Gewiß; rechtlich sind wir frei, alles zu tun, was nicht geradezu völkerrechtswidrig ist; wir sind auch frei, auf unsere Neutralität zu verzichten oder sie zu untergraben. Wenn wir sie aber behalten wollen, d. h. das Vertrauen behalten wollen, das ihre Voraussetzung ist, müssen wir gewisse moralische Pflichten anerkennen. — Also doch einen Teil unserer Freiheit opfern?! — Ja, und zwar den Teil, der nicht verdient, erhalten zu werden. Wißt ihr denn nicht, daß die wahre Freiheit, die einzig erstrebenswerte, in der Praxis der Wahrheit und der Gerechtigkeit besteht, und daß man, um gerecht zu urteilen, frei sein muß, frei

von blindem Haß und blinder Liebe? Nur wer sich dieser Leidenschaftlichkeit entschlägt, ist frei und hat das Recht, zu urteilen. Die Pflicht zur Gerechtigkeit ist kein Verzicht auf die Freiheit. Der ehrliche Wille, gerecht zu sein, ist der Preis unserer Neutralität, und dieser Preis hat nichts Unwürdiges — im Gegenteil.

# Rom und sein Festtag.

Von **Jann v. Sprecher.**

Rom, im Mai.

Der Chef der italienischen Regierung hat durch seine politische Führung und durch die in der ersten Hälfte der faschistischen Aera in Angriff genommene Rekonstruktion des alten Rom, in Verbindung mit den bekannten großen Umsiedlungsarbeiten, aus der ehemaligen Weltstadt des römischen Reiches wieder ein Zentrum der Macht, der Schönheit und der Freude gestaltet, dessen einzigartiger Aufbau jedem unvergeßlich bleibt, der die Gelegenheit hat, das neue Rom in seiner äußern Gestalt als Eindruck in sich aufzunehmen und zugleich die Spuren der neurömischen Machtpolitik zu begehen, welche dem modernen Italien sein Charakteristikum verleiht.

Rom hat Wochen der Feste hinter sich, in deren Mittelpunkt glanzvoll der Jahrestag der Verkündung des italienischen Impero stand. So ist es denn nicht verwunderlich, daß in diesen Tagen und Wochen der Strom der Fremden, der sich in die Stadt des neuen Reiches ergoß, fast beängstigende Ausmaße annahm. Sämtliche Hotels waren bis über das letzte Badezimmer hinaus besetzt, und auf den Straßen hörte man ein beständiges Gewirr aller nur denkbaren Sprachen der Welt, unter denen allerdings das Englische — in der Hauptsache durch Amerikaner vertreten — den ersten Platz einzunehmen schien. Solche Massenansammlungen von Fremden, unter deren Wirkung der Kontakt mit der eingesessenen Bevölkerung fast verloren geht, sind naturgemäß nicht wohl geeignet, ein vollkommen objektives Bild über die wirkliche Denkart und die Einstellung des römischen Volkes selbst zu geben — doch kann ohne weiteres das Eine festgestellt werden, daß diese Festtage das Volk in einem Grade mitgehen ließen, den zu erreichen wohl nur der leichtempfindliche Italiener vermag. Daß dabei immer, ausgesprochen oder nicht ausgesprochen, als Mittel- und Lichtpunkt die Person des Duce steht, braucht kaum besonders betont zu werden — und doch ist es oft direkt rührend, das übergroße Maß persönlicher Anhänglichkeit zu sehen, das dem Duce aus allen Kreisen, aus denen der Gebildeten nicht weniger als aus den anderen, entgegengebracht wird. Ich glaube nicht, daß es überhaupt ein Schaufenster gäbe, darin nicht sein Bild stünde, und man hat ganz den Eindruck, daß die Institution der Ansichts-