

Neutralität und Presse

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **6 (1938-1939)**

Heft 9

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-760248>

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 Presse

Von Dietrich Schindler

Gibt es noch ein Völkerrecht? Die Frage scheint angesichts der Ereignisse der letzten Jahre, insbesondere der Umwälzungen des Jahres 1938 nicht ungerechtfertigt. Wichtige Teile der nach dem Weltkrieg geschaffenen Ordnung Europas haben einer Neuregelung Platz machen müssen. Die Wandlungen erfolgten meistens nicht auf dem Wege des normalen völkerrechtlichen Vertragsabschlusses. Die entscheidenden Änderungen geschahen vielmehr unter dem Einsatz von Macht; und wenn es auch nicht zum Krieg gekommen ist, so handelte es sich doch nicht um Änderungen auf Grund eines Verfahrens, das mit dem charakteristischen englischen Ausdruck als „peaceful change“ bezeichnet werden kann. Aber es sind doch nur Teile des Völkerrechts, nicht das Völkerrecht in seiner Gesamtheit, die zerstört worden sind. Die Ereignisse der letzten Jahre bilden das neueste Glied in einer Kette von Begebenheiten, die sich durch die Jahrhunderte verfolgen lässt. In unregelmässigen Intervallen verschieben sich die machtpolitischen Positionen, und damit zerfällt auch die durch die Macht geschaffene und aufrechterhaltene internationale Rechtsordnung. Vielleicht werden dabei noch weitere Partien des Völkerrechts in Mitleidenschaft gezogen; aber es ist doch nicht zu übersehen, dass wichtige Partien von den machtpolitischen Umwälzungen grundsätzlich unberührt bleiben. Es handelt sich um jene Teile der internationalen Rechtsordnung, in denen die Macht keine erhebliche Rolle spielt oder die in ihrer immanenten Vernünftigkeit und Zweckmässigkeit die beste Gewähr ihrer Dauer finden und an deren Aufrechterhaltung die Staaten daher ein so grosses konstantes Interesse haben, dass sie sie auch dann achten, wenn ein augenblickliches Interesse dagegen zu sprechen scheint. In diesem Gebiet besteht auch so etwas wie

eine Rechtssicherheit, während paradoxerweise die Rechtssicherheit im Völkerrecht, — auf weite Sicht betrachtet — dort am kleinsten ist, wo am meisten Macht eingesetzt wird. Diese festen Teile des Völkerrechts erscheinen in verschiedener Gestalt. Teils handelt es sich um die Regelung ganz konkreter, z. B. territorialer Fragen. So dürften die Grenzen der meisten Staaten, vor allem der kleineren, die seit Jahrhunderten ausserhalb des Spiels der Grossmachtpolitik stehen, zu diesem festen, nach allem menschlichen Ermessen unabänderlichen Bestandteil der internationalen Rechtsordnung gehören. Teils erscheinen jene stabilisierten Partien des Völkerrechts als abstrakte Rechtssätze, d. h. als für alle Beteiligten in gleicher Weise geltende Normen, die zwar vielleicht nicht völlig unabänderlich, aber doch nur einer langsamen und schrittweisen Entwicklung unterworfen sind. Hieher gehört vor allem das ganze völkerrechtliche Gewohnheitsrecht. So sind z. B. weder das Recht der diplomatischen Immunität noch dasjenige der Staatenverantwortlichkeit durch die Ereignisse der letzten 25 Jahre grundsätzlich verändert worden. Ebenso stabil ist das meiste Recht der Kollektivverträge. Das 1815/1818 aufgestellte Reglement über den Rang der diplomatischen Agenten hat sich z. B. durch alle Stürme unversehrt erhalten. Eine besondere Festigkeit kommt sodann denjenigen Kollektivverträgen zu, die zur Hauptsache vorhandenes Gewohnheitsrecht kodifizierten und ausbauten. In diesen ist weder eine augenblickliche Machtposition juristisch fixiert worden, noch haben vorübergehende Erwägungen der Zweckmässigkeit darin ihren Niederschlag gefunden. Es sind vielmehr die angesammelten Erfahrungen von Generationen, die hier zum Ausdruck kommen. Es ist nicht die Machtpolitik, die dieses Recht für ihre Zwecke geschaffen hat, sondern es ist das Recht, das der Machtpolitik Schranken setzt. Es ist eine heilige Pflicht der Gegenwart, — dies zu betonen ist nicht überflüssig — diesen Schatz von Rechtssätzen unversehrt kommenden Generationen zu übertragen. Die Macht gehört wohl zur Aussenpolitik mancher Staaten wie die Wildbäche zum Hochgebirge. Aber hier wie dort lässt sich die verheerende Wucht durch Dämme beschränken und damit wertvolles Kulturland vor sinnloser Zerstörung bewahren. Es ist hier nicht der Ort, das ganze Völkerrecht auf diejenigen Materien zu durchsuchen, die dem Hin und Her der Machtpolitik

entzogen sind. Jedoch sei auf ein wichtiges Gebiet hingewiesen, das hierher gehört: das Neutralitätsrecht. Die Neutralität ist ein altes Rechtsinstitut, das sich allmählich, nicht zuletzt auf Grund der schweizerischen Praxis, zur heutigen Form entwickelt hat. An der zweiten Haager Konferenz von 1907 wurde das „Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges“ abgeschlossen, das zur Hauptsache das bestehende Gewohnheitsrecht kodifizierte. Das Abkommen hat sich im Weltkrieg durchaus bewährt, steht auch heute in vollem Umfange in Kraft und enthält unbestrittenermassen die Rechtsnormen, die für die Stellung der Neutralen in einem etwa kommenden Krieg massgebend sein werden.

Die Neutralität als solche ist freilich nicht unangefochten geblieben, weder im Gebiete der praktischen Politik noch im Bereich der Theorie. Aber jede Anfechtung ist nach kurzer Zeit in sich selbst zusammengefallen. Während des Weltkrieges wurde die Neutralität von der Entente ungern gesehen; im Völkerbundspakt wurde ein Sanktionensystem geschaffen, das in seiner vollen Anwendung mit der Neutralität nicht vereinbar ist. Damit ging die theoretische Bekämpfung der Neutralität parallel. Noch 1935 hat Politis ein Buch veröffentlicht, das die Neutralität grundsätzlich ablehnt. Doch war auch unter der Herrschaft des Völkerbundspaktes die Neutralität in den sog. „erlaubten Kriegen“ nach wie vor zulässig. Abgesehen davon haben zahlreiche Staaten seit 1919 Verträge abgeschlossen, in denen das überlieferte Neutralitätsrecht als fortdauernd anerkannt wurde. Ja selbst während der Sanktionen gegen Italien hat sich die Schweiz in Wahrung ihrer auch im Völkerbund beibehaltenen Neutralität auf das Neutralitätsabkommen von 1907 berufen, und von keiner Seite ist dessen Gültigkeit angefochten worden, wenn es auch wegen der Abgrenzung zwischen Neutralitätspflichten und Sanktionen zu einer scharfen Auseinandersetzung mit einigen Völkerbundsstaaten, vor allem Frankreich, kam. Mit dem praktischen Hinfall des Kollektivzwangsapparates des Völkerbundes ist auch der ideologische Anspruch auf Beseitigung der Neutralität begraben worden. Es schien zwar, als sollte durch den in einer deutschen Zeitschrift erschienenen und „Das neue Vae Neutris!“ betitelten Aufsatz für den Fall eines zukünftigen totalen Krieges

ein ähnlicher Anspruch zugunsten von Deutschland angemeldet werden.¹⁾ Jedoch hat der Verfasser jenes Aufsatzes, Staatsrat Prof. Carl Schmitt, seine Ansichten in einer späteren Schrift (Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff, 1938) näher dargelegt und dort (S. 41 und 47) darauf hingewiesen, dass, sobald die Vorstellung der möglichen Neutralität und damit die eines unbeteiligten „dritten Staates“ verneint wird, ein universaler oder regionaler Herrschaftsanspruch erhoben ist, ja, dass durch den diskriminierenden Kriegsbegriff [mit dem die Neutralität unvereinbar ist] jeder Kriegsbegriff und damit ein vielleicht schwacher, aber doch echter, bisher wirklicher Ordnungsgedanke des Völkerrechts vernichtet wird, ohne dass etwas anderes als eine staaten- und völkerzerstörende, universale Prätention an seine Stelle tritt. Das ist gewiss zutreffend.

Das hier erörterte Problem der Geltung des Völkerrechts, insbesondere des Neutralitätsrechts, hat seine besondere Bedeutung für die Schweiz. Kein Staat der Welt hat eine so konse-

¹⁾ „Völkerbund und Völkerrecht“ Februar 1938, S. 633 ff. Ich habe in derselben Zeitschrift einen Aufsatz über die Wiederherstellung der umfassenden Neutralität der Schweiz mit folgenden Ausführungen abgeschlossen (März 1938, S. 693): „Der Glaube, dass es möglich sei, nach völkerrechtlich verwendbaren Kriterien zwischen gerechten und ungerechten Kriegen zu unterscheiden, kann nach dem Scheitern des Völkerbundes gerade in diesem Punkt nicht mehr aufrechterhalten bleiben. Es ist mir deshalb auch nicht möglich, die in dem sehr interessanten Aufsatz von Staatsrat Prof. Dr. Carl Schmitt in dieser Zeitschrift (IV 633) vertretene Ansicht zu teilen, wonach die Totalität des Krieges mit dessen Gerechtigkeit verbunden sei und dass es gegenüber dem völkerrechtlich gerechten Krieg keine Neutralität mehr gebe. Denn die Totalität des Krieges wird ebensowenig wie die vom Völkerbund aufgestellten Merkmale die Gerechtigkeit eines Krieges bestimmen können. Im Gegenteil, der Totalitätsanspruch der einen Partei wird durch denjenigen der anderen aufgehoben werden, und es wird daraus für die ausserhalb des Mächtegegensatzes stehenden Staaten — wenn nicht alles Recht einer letztlich ziellosen und selbstzerstörenden Macht geopfert werden soll — die Neutralität notwendig hervorgehen.“

Zu dieser Stelle schreibt nun Prof. C. Schmitt in der italienischen Zeitschrift „Lo Stato“, November 1938, in einem Artikel „Stato totalitario e neutralità internazionale“ S. 606 folgendes (die Abhandlung von Prof. Schmitt kam mir erst zur Kenntnis nachdem mein vorliegender

quente Aussenpolitik wie sie aufzuweisen, und keiner hat sich selbst und seinen Nachbarn durch die Unverbrüchlichkeit seiner aussenpolitischen Maxime so grosse Dienste geleistet. Seit über vier Jahrhunderten hält sich die Schweiz dank ihrer Neutralität von allen kriegerischen Auseinandersetzungen Europas fern und sie ist fest entschlossen — die starke Aufrüstung der letzten Jahre beweist es zur Genüge — diese einzig mögliche Linie ihrer Aussenpolitik auch unter den schwierigen Verhältnissen der Gegenwart, nötigenfalls unter dem Einsatz ihrer ganzen Existenz, aufrechtzuerhalten. Auch im Völkerbund hat die Schweiz ihre Neutralität beibehalten, da andernfalls ein Beitritt gar nicht in Frage gekommen wäre. Die Verpflichtung zur Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen nach Art. 16 des Paktes, die sie 1920 übernahm, stand unter dem Vorbehalt, dass dadurch die Neutralität nicht beeinträchtigt werde. Es gelang denn auch der schweizerischen Regierung, die Durchführung der Sanktionen gegen Italien 1935/36 so zu gestalten, dass nach ihrer Aufhebung keinerlei Misstimmung zwischen den beiden Ländern zurückblieb. Doch haben die Erfahrungen jener Jahre und die nachfolgenden Ereignisse die Schweiz dazu geführt,

Aufsatz schon gesetzt war): „Evidentemente, il prof. Schindler parte dal presupposto che la condizione che la totalità del popolo si riconosce organizzato in uno Stato basta a mettere in pericolo o anzi a rendere impossibile la neutralità internazionale. Sembra dunque che egli veda il pericolo che oggi minaccia la neutralità internazionale proprio nella stessa ideologia totalitaria. E questa è una opinione largamente diffusa. La grande diffusione di tale opinione è probabilmente fondata sull'idea un po' sommaria che il Popolo totalitario pretenda divorare tutti gli altri popoli e Stati, obbligando gli altri all'incondizionato e totale riconoscimento delle sue rivendicazioni. Con ciò sorgerebbe infatti — nel caso di un conflitto di uno Stato totalitario con un altro Stato — una alternativa per i terzi Stati non interessati nel conflitto stesso: alternativa che escluderebbe per questi Stati la neutralità internazionale, cosiccome renderebbe impossibile, da parte dello Stato totalitario, coinvolto nel conflitto, il rispetto della neutralità degli altri Stati. Ma siffatta interpretazione e concezione della esigenza di totalità misconosce proprio la natura della „totalità nazionale dello Stato“ che consiste nel fatto che un popolo sia diventato cosciente di se stesso e delle esigenze della sua esistenza politica.” Prof. Schmitt bezieht sich ausdrücklich auf meinen Artikel in „Völkerbund und Völkerrecht“ März 1938, innerhalb dieses Artikels kann eine andere Stelle als die oben wörtlich aufgeführte unmöglich in Frage kommen.

die gänzliche Lösung von den wirtschaftlichen Sanktionsverpflichtungen zu verlangen, und der Völkerbundsrat hat am 14. Mai 1938 ihrem Verlangen in vollem Umfange zugestimmt. Die deutsche und die italienische Regierung haben, nachdem ihnen die schweizerische Regierung vom Beschluss des Völkerbundsrates amtlich Kenntnis gegeben hatte, in beinahe gleichlautenden Noten vom 21. Juni 1938 geantwortet; die entscheidende Stelle der deutschen Note lautet: „Die deutsche Regierung begrüsst dieses Ergebnis, weil sie in der unbedingten Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz ein wichtiges Element für die Sicherung des europäischen Friedens sieht. Die schweizerische Regierung kann deshalb überzeugt sein, dass der von ihr jetzt erneut bekundete Wille zur Neutralität bei der deutschen Regierung jederzeit den entsprechenden Willen finden wird, diese Neutralität anzuerkennen und zu achten. Ich brauche nur auf die der schweizerischen Regierung bekannten Verlautbarungen zu verweisen, in denen die deutsche Regierung ihren Standpunkt in dieser Beziehung bereits in aller Klarheit zum Ausdruck gebracht hat.“ Nach wie vor ist für die schweizerische Neutralität, ausser der vierhundertjährigen Tradition die Akte vom 20. November 1815 massgebend, in der die in Paris versammelten Grossmächte „eine förmliche und rechtskräftige An-

Im übrigen habe ich mich nie zur Frage Totalität und Neutralität geäussert.

Offenbar gestützt auf diesen italienischen Aufsatz veröffentlichte sodann Dr. E. H. Bockhoff, ein Schüler Carl Schmitts, in der Berliner Börsenzeitung vom 6. Dez. 1938, No. 569, einen Artikel „Neutralitätskrise“, der in folgender Weise beginnt: „Der schweizerische Völkerrechtler Schindler hat vor einiger Zeit geglaubt, die Meinung vertreten zu dürfen, dass die moderne Krisis der Neutralität allein und zwar schuldhaft bedingt sei durch das Aufkommen des von den autoritären Staaten verkündeten „Totalitätsdenkens“. Er sagte, dass die Vorstellung der autoritären Staaten über die politische Totalität, zur Grundlage der Bestimmung der Pflichten der neutralen Demokratien gemacht, die Möglichkeit der Neutralität gegenüber den autoritären Staaten gewissermassen aufhebe!“ Daran knüpft sich eine grobe Polemik.

Es scheint mir notwendig, diese drei Stellen nebeneinander aufzuführen, um das, was ich wirklich gesagt habe, gegenüber dem, was mir in polemischer Absicht in den Mund gelegt wird, festzuhalten. Was ich gesagt habe ist das Gegenteil von dem, was ich nach Bockhoff gesagt haben soll.

erkenntnis der immerwährenden Neutralität der Schweiz" aussprachen, „die Integrität und Unverletzlichkeit ihres Gebietes" gewährleisteten, sowie feststellten, dass „die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und deren Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss im wahren politischen Interesse des gesamten Europa gelegen ist."²⁾

Trotz der eindeutigen amtlichen Erklärungen ist die Diskussion um die schweizerische Neutralität leider nicht verstummt. Es ist in den letzten Monaten in deutschen Zeitungen und Zeitschriften öfters der Vorwurf aufgetaucht, die schweizerische Presse verhalte sich nicht neutral. Das geht so weit, dass sogar die Behauptung aufgestellt worden ist,³⁾ es sei eine „offenkundige Tatsache, dass die Presse gerade dieser sog. „neutralen Demokratien" im Solde ganz bestimmter internationaler Mächtegruppierungen stehen, deren Bindungen auf die Dauer jede Neutralitätspolitik zur offenen Farce machen". Und in Form einer Frage wird der Verdacht ausgesprochen, man wolle durch den Hinweis auf die verfassungsmässige Pressefreiheit „einen von Anfang an vorhandenen Dolus geradezu beweisen". Man braucht die Schweiz nur einigermaßen zu kennen, um zu wissen, dass derartige Vorwürfe auf einer völlig schiefen Beurteilung der schweizerischen Verhältnisse beruhen. Wenn man von der Presse eines Landes schlechthin spricht, muss man sich an die wirklich repräsentativen Blätter halten. Es ist nun gar keine Rede davon, dass sich eine ernsthafte Schweizerzeitung (z. B. die in jenem Artikel mehrfach erwähnte Neue Zürcher Zeitung) dazu hergibt, im Solde internationaler Mächtegruppierungen zu schreiben; und die Behauptung, die Freiheitsrechte dienten der Presse als Vorwand für „neutralitätswidriges" Verhalten, ist mit Entschiedenheit zurückzuweisen.

Es wird zweckmässig sein, die Diskussion auf dem nüchternen Boden des Rechts und der Tatsachen zu führen. Die deutsche

²⁾ Ueber die Neutralität der Schweiz von 1920—1938 vgl. meine Aufsätze in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1938, Heft 3 sowie in *Revue de droit international et de législation comparée* 1938, No. 3. In diesen Aufsätzen sind auch die amtlichen Dokumente, die Kundgebungen des Bundesrates, wichtige Parlamentsvoten usw. zum Abdruck gelangt.

³⁾ Nationalsozialistische Monatshefte, Oktober 1938, S. 913/4, in einem Artikel des schon vorhin erwähnten Dr. E. H. Bockhoff.

Kritik an der schweizerischen Presse ist zur Unfruchtbarkeit verurteilt, solange sie von falschen rechtlichen Voraussetzungen ausgeht und die Tatsachen nicht richtig zu würdigen weiss. Dabei wird die Diskussion dadurch erschwert, dass die grosse schweizerische Presse gar nicht nach Deutschland gelangt (ausgenommen einige Exemplare, die für Amtsstellen bestimmt zu sein scheinen). Die Meinung, die sich dort die Oeffentlichkeit über die schweizerischen Zeitungen bildet, kann daher nur aus zweiter Quelle stammen. Naturgemäss tritt bei einer Auswahl das in den Vordergrund, was die besondere Aufmerksamkeit erregt, und das sind meistens kritische oder ablehnende Ausführungen. Es ist mir im persönlichen Gespräch aufgefallen, dass Deutsche, die nie eine Schweizerzeitung zu Gesicht bekommen, eine sehr bestimmte Meinung über unsere Presse hatten. Sie waren aber regelmässig sehr einseitig unterrichtet.

Was nun die Rechtslage anbetrifft, so ist davon auszugehen, dass Neutralität das Verhältnis eines im Friedenszustande befindlichen Staates zu den kriegführenden Staaten ist. Der Begriff der Neutralität ist untrennbar mit dem Begriff des Krieges verbunden. Die einzelnen für das Neutralitätsverhältnis massgebenden Rechtsätze finden sich in der erwähnten Haagerkonvention von 1907. Wenn diese auch keine erschöpfende Kodifikation zu sein beansprucht, so ist es immerhin nicht zulässig, die den Neutralen auferlegten Pflichten extensiv zu interpretieren. Wie einer der besten Völkerrechtskenner der Gegenwart, der an den Haagerberatungen selbst teilgenommen hat, unmittelbar nachher schrieb: „Der Neutrale dagegen, der dem Krieg fern steht und durch diesen nur Lasten erhält, ist zu nichts verpflichtet, was ihm nicht ausdrücklich auferlegt ist, bzw. sich nicht als Pflicht aus dem Wesen der Neutralität notwendig ergibt. Die Vermutung streitet immer für die Freiheit der Neutralen.“⁴⁾ Nun enthält das Haagerabkommen kein Wort über Presse, Propaganda, Ausübung von Freiheitsrechten usw. Vielmehr beziehen sich seine Bestimmungen ausschliesslich auf das militärische Gebiet. Ebensowenig stellt es Vorschriften auf über das Verhalten des Staates im Frieden. Rechte und Pflichten des Neutralen entstehen erst mit dem Ausbruch eines Krieges. Dass über die Presse und insbesondere die Presse im Frieden nichts

⁴⁾ Max Huber, Jahrbuch des öffentl. Rechts II (1908) S. 586.

stipuliert wurde, ist angesichts des Presserechts jener Zeit ohne weiteres verständlich; beinahe alle Staaten, die an der Haagerkonferenz teilnahmen, kannten das System der Pressefreiheit und sie wollten und konnten durch die Neutralitätskonvention keine völkerrechtlichen Verpflichtungen übernehmen, zu deren Erfüllung sie innerstaatlich gar nicht im Stande gewesen wären. Nach dem deutschen Recht war z. B. eine Einschränkung der Pressefreiheit nur bei Verhängung des Kriegszustandes oder im Falle innerer Unruhen zulässig. Es ist notwendig, das Abkommen von 1907 im Zusammenhang mit dem Staatsrecht jener Zeit zu betrachten, um den Willen der vertragschliessenden Parteien, der im Wortlaut vielleicht nicht vollständig zum Ausdruck kommt, festzustellen und unter geänderten Verhältnissen etwa auftauchende Zweifel zu beseitigen. Nach einem allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts — den nur Sowjetrussland für sich ablehnt — bleibt die Verfassungsänderung eines Staates, selbst eine revolutionäre, ohne Einfluss auf seine Rechtsbeziehungen zum Ausland. Die Umwälzungen, die der Nationalsozialismus in Deutschland mit sich gebracht hat, verändern daher in keiner Weise die aus dem Neutralitätsverhältnis fliessenden gegenseitigen Rechte und Pflichten. Das ist gewiss auch nie ausdrücklich behauptet worden, aber aus neueren deutschen Presseäusserungen muss man annehmen, dass es stillschweigend vorausgesetzt wird. Es werden neuestens Lebensäusserungen des Volkes als neutralitätsrechtlich-relevant behandelt, die es bisher nie waren. Die Schweiz hat das grösste Interesse daran, dass das Neutralitätsrecht klar festgestellt, insbesondere die Neutralitätspflichten nicht auf Grund eines verschwommen-gefühlsmässigen Neutralitätsbegriffs ungebührlich ausgedehnt werden. Denn jede derartige Ausweitung des Neutralitätsbegriffs schafft für denjenigen, der sie aufstellt, ein höchst einfaches Mittel, um den neutralen Staat der Neutralitätsverletzung zu bezichtigen, selbst wenn dieser nur die ihm vom Völkerrecht gelassenen Freiheiten und Rechte ausübt. Da es sich dabei nicht um bloss akademische Auseinandersetzungen handelt, sondern um Dinge, die in der gegenwärtigen Lage von grösster praktischer Bedeutung sind, muss die Schweiz, die sich von jeher um strikteste Erfüllung ihrer Neutralitätspflichten bemüht hat, entschieden Einspruch erheben, wenn versucht

wird, sie in dieser Weise in die Stellung des Angeklagten hinein zu manövrieren. Eine nachträgliche Ausdehnung des hergebrachten Inhalts der Neutralität auf dem Wege einseitiger Auslegung ist nicht nur nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen unzulässig; sie würde auch der Erklärung des deutschen Führers und Reichskanzlers vom 23. Februar 1937 gegenüber alt Bundesrat Schulthess widersprechen: ... „ich habe die Schweiz [in einer früheren Reichtagsrede] absichtlich nicht erwähnt, weil ihre hergebrachte, von ihr geübte und von den Mächten, auch von uns immer anerkannte Neutralität in keiner Weise in Frage steht. Zu jeder Zeit, komme was da wolle, werden wir die Unverletzlichkeit und Neutralität der Schweiz respektieren.“

Das Gesagte soll selbstverständlich nicht bedeuten, dass ein Staat, der entschlossen ist, in jedem Kriege neutral zu bleiben, im Frieden tun und lassen kann, was er will. Er wird schon im Frieden eine Politik vermeiden, die ihm im Kriegsfall die Einhaltung der Neutralität unmöglich macht. Es ist deshalb für die Schweiz selbstverständlich, dass jeder Versuch, sie in den Gegensatz der Grossmächte einzuschalten, strikte zurückgewiesen wird. Darüber hinaus hat die Schweiz sich häufig im Interesse ihrer internationalen Beziehungen Schranken auferlegt, die völkerrechtlich nicht notwendig gewesen wären, und die die Schweiz keinesfalls als Rechtspflicht gegenüber dem Ausland anerkennen kann.⁵⁾ Sie hat vor allem auch immer die positive Seite der Neutralität gefördert, sich für Frieden und Verständigung eingesetzt, wo das in ihren Kräften stand, und, falls es doch zum Krieg kam, Menschen und Mittel zur Verfügung gestellt, um durch humanitäre Werke die Leiden des Krieges möglichst zu mildern. Ihre Hilfstätigkeit während des Weltkrieges dürfte noch nicht vergessen sein. Was aber ausserhalb des eigentlichen Neutralitätsrechtes liegt, ist nicht Sache völkerrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen, sondern Sache des politischen Ermessens. Natürlich ist auch dabei das Bestreben massgebend, mit allen Staaten in gutem Einvernehmen zu stehen. Dass aber das gute Einvernehmen mit dem Ausland weder durch militärische,

⁵⁾ Vgl. die oben erwähnten Aufsätze. Natürlich hat auch der einzelne Bürger keinen Anspruch darauf, dass solche Schranken nicht aufgestellt werden, wie das gelegentlich behauptet worden ist.

noch durch geistige Abrüstung erkaufte wird, dürfte gerade im heutigen Deutschland unbestritten sein.

Wenn man die Gesamtheit der Massnahmen, die ein Staat im Frieden trifft, um in einem Kriege neutral bleiben zu können, als „Vorwirkungen“ der Neutralität bezeichnen will, so ist dagegen nicht viel einzuwenden. Solche „Vorwirkungen“ aber als einen Rechtsanspruch gegenüber dem Neutralen aufzufassen, wie das erstmals Karl Strupp (1933) getan hat, ist verfehlt; dafür bietet das Neutralitätsrecht keinerlei Anhaltspunkte. Ob ein Staat derartige Massnahmen zu treffen hat und welcher Art sie sein sollen, entscheiden im Rahmen des Völkerrechts und unter Berücksichtigung aller Umstände die verfassungsmässig zuständigen Organe nach ihrem freien Ermessen. Es handelt sich um Angelegenheiten der Neutralitätspolitik, nicht des Neutralitätsrechts. Was im besonderen die schweizerischen Verhältnisse anbetrifft, so ist das Ausland zum Urteil über die Frage, welche Massnahmen die Schweiz treffen soll, um so weniger berufen, als die Tragweite von Vorgängen in der Schweiz nur aus der Kenntnis der Gesamtsituation des Landes heraus zu verstehen ist. Dafür braucht es aber eine Verwurzelung im schweizerischen Wesen, die dem Ausländer, auch wenn er bei uns lebt, meistens fehlt.

Dieser Hinweis führt nun überhaupt, nach der Skizzierung der Rechtslage, zu einer Betrachtung des Problems „Neutralität und Presse“ von der tatsächlichen Seite her. Hierbei ist vor allem die Feststellung zu machen, dass die Schweiz in ihrer geistigen und politischen Eigenart dem Ausland schlecht bekannt ist. Der Schweizer besitzt denn auch einen politischen Habitus, der von demjenigen der Nachbarvölker grundverschieden ist. Deshalb ist für uns eine Verfassung angemessen, ja notwendig, die in den Nachbarstaaten versagen müsste. Umgekehrt haben Versuche, Verfassungsideen von Nachbarstaaten bei uns einzuführen, jedesmal mit einem Fiasko geendet. Am gründlichsten war das der Fall mit der nach den Ideen der französischen Revolution geschaffenen Verfassung von 1798. Denn die in einer vielhundertjährigen Geschichte organisch gewachsene schweizerische Demokratie ist bis zum heutigen Tage ganz anders geartet als die französische. Als fremdartig empfanden wir auch stets die Weimarerrepublik, weniger den Verfas-

sungsformen, als dem inneren Wesen nach. Wenn sich nun der Ausländer ausnahmsweise mit politischen Vorgängen in der Schweiz beschäftigt, so unterliegt er, da ihm unser politisches Wesen unverständlich ist, meist einer Art von optischer Täuschung. Er versucht die Vorgänge in die gebräuchlichen, zu propagandistischen Zwecken geschaffenen und schlagwortartig formulierten Kategorien einzureihen, Kategorien, die für die Schweiz ganz einfach nicht passen und deshalb zu völlig schiefen Urteilen führen. Bezeichnend dafür ist, dass ungefähr gleichzeitig ein deutscher Verfasser sich „das verlogene Neutralitätsgerede“ verbittet und die „Tatsache der freimaurerisch-jüdisch-marxistischen Okkupation des Staates“ behauptet⁶⁾, während in einigen angelsächsischen Blättern⁷⁾ unser Land als reaktionär, fascistisch, undemokratisch, ja „als reif, um von den Nazis geschnappt zu werden“, bezeichnet wird. Beide Aussprüche, die typisch sind für das klischeeartige Denken der Gegenwart, beweisen, dass ihre Urheber von der Schweiz nichts begriffen haben, ja über die elementarsten Tatsachen des schweizerischen öffentlichen Lebens nicht unterrichtet sind.

Aber auch abgesehen von solchen offensichtlichen Verdrehungen geht es dem Ausländer, der sich mit schweizerischen Verhältnissen befasst, oft ähnlich, wie dem Historiker, der eine ihm fremde Geschichtsepoche zu beurteilen hat: er findet gerade das nicht, was alltäglich und selbstverständlich ist, was nicht in Dokumenten aufgenommen, ja kaum besprochen wird, weil es die tägliche Evidenz ist. So ist, um ein im übrigen hier nicht zur Diskussion stehendes Beispiel zu nennen, die Mehrsprachigkeit eine der eigenartigsten und unnachahmlichsten Erscheinungen des schweizerischen Staatslebens. In den Gesetzestexten findet man darüber fast nichts, im täglichen Gespräch wird es wenig berührt, und literarische Äusserungen sind spärlich. Wer also auf derartige Zeugnisse abstellt, erkennt nicht, dass hier eine der grossen Grundkräfte unseres Staates liegt, und es ist ihm unbegreiflich, dass nicht nur der Sprachenfrieden die selbstverständlichste Sache von der Welt ist, sondern dass die staatliche Zusammengehörigkeit der vier Sprachgruppen derart festgefügt ist, dass die sprachliche Affinität zum Ausland politisch

⁶⁾ Nationalsozialistische Monatshefte, Oktober 1938, S. 914.

⁷⁾ z. B. New York Post.

gar keine Rolle spielt. Vollends unverständlich wird ihm die Tatsache (auf die in der Schweiz in letzter Zeit mehrfach hingewiesen wurde) erscheinen, dass das System der französischen Volksfront in der französischen Schweiz, der Fascismus in der italienischen Schweiz und der Nationalsozialismus in der deutschen Schweiz am klarsten und bestimmtesten als für die Schweiz ungeeignete Regierungssysteme erkannt und abgelehnt werden.

Ganz ähnlich steht es mit der Neutralität. Sie ist derart selbstverständlich, entspricht so sehr den vitalen Interessen der Schweiz, dass gelegentliche Zeitungsartikel, in denen etwa eine gegenüber Deutschland unfreundliche Haltung zum Ausdruck kommt, gar nicht so verstanden werden, als ob sie die neutrale Haltung der Schweiz im Krieg irgendwie in Frage stellen könnten oder wollten. Solche Presseäußerungen wirken auf den schweizerischen Leser, für den sie bestimmt sind, denn auch ganz anders, sozusagen harmloser als, wie es scheint, auf einzelne deutsche Leser, die sie gelegentlich zu Gesicht bekommen und denen die jedem Schweizer angeborene, undiskutierte Ueberzeugung, dass die Neutralität in jedem Krieg aufrecht erhalten werden muss, unbekannt ist und aus ihrer eigenen historischen Erfahrung heraus vielleicht auch unverständlich bleibt. Der scheinbar neutralitätswidrige Luftzug, der in solchen Presseäußerungen zum Ausdruck kommen soll, trifft nicht auf schwaches Schilf, das sich jedem leichten Windstoss beugt, sondern auf eine knorrige Eiche, die jedem Sturme trotzt.

Es liegt mir völlig fern, mich mit der schweizerischen Presse oder einzelnen Blättern zu identifizieren. Aber es schien mir notwendig, gegen die unzulässige Verquickung von Presseäußerungen und Neutralität Stellung zu nehmen.

Die Kritiker der Presse der neutralen Länder scheinen auch vollständig zu übersehen, dass zur Neutralität die Landesverteidigung gehört. Denn ohne Landesverteidigung gibt es keine Unabhängigkeit und ohne Unabhängigkeit keine Neutralität. Zu verteidigen ist aber nicht nur ein Gebiet und eine Bevölkerung, sondern auch das, was Land und Volk zur staatlichen Gemeinschaft macht: die historisch-politische Individualität des Staates. Dass jeder lebensfähige Staat auf einer ihm eigenen Staatsidee beruht, einer Staatsidee, die die aufeinanderfolgenden Generationen miteinander verknüpft und die verschiedenen Volksteile

der Gegenwart zur Einheit verbindet, dürfte heute nirgends besser als in Deutschland verstanden werden. Dass die schweizerische Staatsidee⁸⁾ eine andere ist, als die deutsche, ist ohne weiteres einleuchtend. Sie ist für uns ebensowenig ein Exportartikel, wie der Nationalsozialismus für Deutschland. Nicht aus Feindseligkeit gegen Deutschland, sondern gerade aus dem Verständnis für seine von der unseren so grundverschiedene geschichtliche Situation erkennen wir, dass wir in unserem demokratisch-föderativen Gemeinwesen Werte zu pflegen haben, die im totalitären, auf eine äusserst aktive Aussenpolitik eingestellten Staat notwendig in den Hintergrund treten müssen. Die Stellungnahme zu den deutschen Ereignissen bedeutet deshalb keineswegs eine Einmischung in fremde Dinge, sondern sie entspricht, neben dem Bedürfnis nach Orientierung, der Notwendigkeit, uns mit Vorgängen auseinander zu setzen, an denen wir zwar nicht selbst beteiligt sind, die aber in ihren politischen und ideologischen Auswirkungen auch uns aufs tiefste berühren. Es handelt sich also nicht um Schaffung oder Vertiefung von Gegensätzen, sondern um Klärung des eigenen Standpunktes und um Grenzziehung zwischen den für uns massgebenden politischen Grundgedanken und denjenigen des Auslandes. Es gehört zum Wesen des Grosstaates, dass er, gewollt oder ungewollt, in geistiger, wirtschaftlicher und ökonomischer Hinsicht über sein Gebiet ausstrahlt; und je dynamischer der Staat ist, je vollkommener sein Propagandaapparat arbeitet, umso mehr ist das der Fall. Ein Staat wäre kein Grosstaat, wenn sich das Ausland nicht mit ihm beschäftigen müsste. Wenn daher die Oeffentlichkeit kleinerer Staaten zur Politik eines Grossstaates Stellung bezieht, bedeutet das keineswegs einen Angriff, sondern es geht ihr um die Wahrung des nationalen Erb-gutes, um geistige Landesverteidigung, die heute ebenso selbstverständlich ist, wie die militärische. Ob bei der Auseinandersetzung immer die Grenzen des guten Geschmackes innegehal-

⁸⁾ Vgl. dazu die bedeutenden Ausführungen von Max Huber: Der schweizerische Staatsgedanke, 1916; Grundlagen nationaler Erneuerung, 1934, ferner neuestens Bundesrichter Dr. J. Strebel, Der schweizerische Staatsgedanke, 1938, sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung vom 9. Dez. 1938.

ten werden, ist eine andere Frage, die aber, neben der grundsätzlichen Bedeutung der Stellungnahme, sekundärer Natur ist.

Mit Entschiedenheit muss aber gegen den Versuch Stellung genommen werden, in Deutschland ein übles Zerrbild der schweizerischen Presse, insbesondere der grösseren Blätter, wie z. B. der Basler Nachrichten und der Neuen Zürcher Zeitung zu verbreiten. Es ist unerhört, wenn behauptet wurde (Münchner Neueste Nachrichten vom 8. Okt. 1938, in einem Artikel mit der Ueberschrift: „Skandal in der Schweiz. Das Paradies der Kriegshetzer.“), während der Septemberkrise 1938 hätten diese beiden Zeitungen⁹⁾ zu einer Gruppe von Blättern gehört, die, abgesehen von den Kommunisten, „die einzige Kriegspartei Europas“ dargestellt und das Ziel der „Verwicklung Europas in einen Krieg“ verfolgt hätten. Die Absicht, die solchen böartigen Verdrehungen zu Grunde liegt, ist unklar. Klar dürfte es aber sein, dass die in einem ausländischen Staat — welcher es auch sei — geltenden politischen Werturteile für die schweizerische Presse nicht massgebend sein können.

Die Schweiz wehrt sich mit aller Energie dagegen, in den ideologischen Gegensatz der Gegenwart, der ihr zu innerst fremd ist, hineingezogen zu werden. In der machtvollen Unabhängigkeitskundgebung der Eidgenössischen Regierung und der Räte vom 21. März 1938 findet sich u. a. der Satz: „Der Kampf der gegensätzlichen Systeme in anderen Ländern berührt unseren Staat nicht. Es steht jedem Volke frei, sich seine eigenen inneren Einrichtungen zu geben.“ Gegenüber der sonderbaren Behauptung, die Schweiz stehe unter marxistischem Einfluss darf wohl auf einige Tatsachen hingewiesen werden¹⁰⁾. Die Schweiz, die mit der militärischen Niederwerfung eines revolutionären Generalstreiks im November 1918 auch eine Sowjetgesandtschaft des Landes verwies, hat bis zum heutigen Tage, im Gegensatz zu fast allen anderen Staaten, die diplomatischen Beziehungen

⁹⁾ Wenn nur diese beiden Zeitungen hier mit Namen genannt werden, bedeutet dies natürlich nicht die Anerkennung der Richtigkeit der von den Münchner Neuesten Nachrichten gegenüber andern Schweizerzeitungen erhobenen Vorwürfe.

¹⁰⁾ Der schweizerische Leser möge die Aufzählung dieser allgemein bekannten Tatsachen entschuldigen. Sie sind dem ausländischen Leser meist nicht gegenwärtig.

zu den Sowjets nicht wieder aufgenommen. Die Schweiz ist eines der Länder, in dem noch nie ein Sozialist der Landesregierung angehörte, sie ist wohl das einzige Land, in dem durch Volksabstimmungen (in verschiedenen Kantonen) in den letzten Jahren und Monaten die kommunistische Partei verboten wurde — wobei zu bemerken ist, dass von den 187 Mitgliedern des 1935 gewählten Nationalrates nur zwei Kommunisten sind — sie ist eines der drei Länder (nebst den Niederlanden und Portugal), das den Mut hatte, im Jahr 1934 gegen die Aufnahme Sowjetrusslands in den Völkerbund zu stimmen, eine Stellungnahme, die durch eine Rede von Bundesrat Motta sehr eindrucksvoll begründet wurde. Die Schweiz gibt sich nicht her für marxistische Experimente!

Die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz beruht nicht zuletzt darauf, dass sie sich nie dem Ausland angeglichen hat. Der Schweizer war im Laufe seiner siebenhundertjährigen Geschichte vom Ausland stets grundlegend verschieden. Die Schweiz war verhältnismässig demokratisch, als das Ausland autoritär war, und sie hielt die staatliche Autorität aufrecht, als in einzelnen Nachbarländern die öffentliche Ordnung wankte. Nicht nur in der Form, auch im Geist liegt der Unterschied. Grosse Ausländer haben das oft erkannt. Luther erklärte gegenüber Zwingli beim Abschluss des Religionsgesprächs zu Marburg 1529: „Ihr habt einen anderen Geist als wir“ und verunmöglichte die Vereinigung der Lutheraner und Reformierten. Und im Jahr 1802 bekannte Napoleon, nachdem er die Schweizer gründlich kennen gelernt hatte: „Ich, der ich durch die Umstände das Vertrauen des französischen Volkes gewonnen habe, ich würde mich für unfähig halten, die Schweizer zu regieren.“ Trotz der stets vorhandenen, grundlegenden politischen Unterschiede ist die Schweiz aber immer neutral gewesen (mit Ausnahme der Zeit der Fremdherrschaft 1798—1815), ja, die Verschiedenheit vom Ausland erweist sich geradezu als die Bedingung ihrer Neutralität. Das sei nachdrücklich zu Händen derjenigen bemerkt, die, unter dem Vorwand der Sorge um die Neutralität, die Schweiz mit ausländischen Masstäben messen oder an ausländische Vorbilder anpassen möchten.