

# Wie die Schweiz versuchte, im Völkerbund neutral zu bleiben

Nach dem Ersten Weltkrieg setzten sich auch die Eidgenossen international für den Frieden ein – ein schwieriger Balanceakt

Vor hundert Jahren begann die Debatte um den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Volk und Stände sagten Ja dazu. In der Folgezeit blieben Widersprüche zwischen multilateralem Engagement und Neutralität bestehen.

CHRISTOPH WEHRLI

«Der Völkerbund wird leben, weil er ein Werk von Solidarität und Liebe sein muss.» Mit solchem Pathos und solch überhöhten Erwartungen begrüsst Bundespräsident Giuseppe Motta am 15. November 1920 die Teilnehmer der ersten Völkerbundsversammlung in Genf. Er verspricht zwar nicht «die unvermeidlichen Unvollkommenheiten» der neuen Organisation – für die Schweiz fällt besonders ins Gewicht, dass die USA überraschend ferngeblieben sind und Deutschland nach seiner Niederlage noch ausgeschlossen ist. Aber Motta anerkennt dankbar den Versuch, nach der Katastrophe des Weltkriegs die Idee einer Friedensordnung in die Realität zu holen.

## Kompromiss über Sanktionen

Auch die Volksmehrheit, die am 16. Mai 1920 dem Beitritt – mit knappem Ständemehr – zugestimmt hat, dürfte von einer Aufbruchstimmung mitgetragen worden sein. Denn der Entscheid relativiert die bewaffnete Neutralität als das Prinzip der Aussenpolitik und bedeutet einen Schritt vom eher technischen Multilateralismus in Bereichen wie Verkehr und Kommunikation zum Engagement in einem System kollektiver Politik. Die Väter des Völkerbunds wiederum, namentlich die Siegermächte Frankreich und Grossbritannien, sind der Schweiz entgegengekommen, indem ein Kompromiss zwischen Mitgliedschaftspflichten und Neutralität gefunden worden ist. Den Weg dahin und die in der ganzen Zwischenkriegszeit fortwährende Spannung zwischen nationaler und internationaler Logik illustriert eine soeben erschienene Publikation mit 50 wichtigen Dokumenten und Verweisen auf weitere, online zugängliche Quellen (siehe Kasten).

Wichtige Promotoren des Beitritts in der Landesregierung sind Gustave Ador, der 1919 ungewöhnlicherweise als Bundespräsident und auch nach seinem Rücktritt diplomatische Missionen unternimmt oder leitet, und Felix Calonder, dem im Januar 1920 Motta als Aussenminister folgt. Als Rechtsberater steht Max Huber hinter der Botschaft, mit der die Regierung am 4. August 1919 den Beitrittsantrag begründet. Calonder hat schon im Juni 1918 vor dem Nationalrat seine Überzeugung geäussert: «Kein Volk kann lebendigeren Anteil an der Neugestaltung der Staatengemeinschaft nehmen als die kleine Schweiz.» Für einen Staat wie sie ist die rechtliche Ordnung ein Lebenselement, die Machtpolitik eine unverkennbare ständige Gefahr. Von der Neutralität, für die in der kollektiven Friedenssicherung an sich kein Platz ist, spricht er damals nicht. Sie ist aber für das Volk «ein Dogma» (Ador), nach der Verschonung im Weltkrieg nicht weniger.

Der Ausweg wird darin gesucht, dass sich die Schweiz von der Teilnahme an militärischen Sanktionen gegen Friedensbrecher dispensieren lässt, die Verpflichtung zu allfälligen wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen aber anerkennt. Diese «differenzielle Neutralität» («neutralité précise») leuchtet nicht jedermann ein. Die Landesverteidigungskommission, die der Bundesrat konsultiert, ist gespalten. Drei der fünf Korpskommandanten halten nur eine «absolute» Neutralität



Bundesrat Giuseppe Motta trifft 1938 Delegierte der Mitgliedstaaten des Völkerbunds in Genf.

PHOTOPRESS / KEYSTONE

für sinnvoll; wer sich an einer «Hungerblockade» beteilige, werde als Kriegsgegner betrachtet und behandelt, also in einen Konflikt hineingezogen. Zwei Mitglieder und der Departementschef geben demgegenüber zu bedenken, dass die Schweiz auch als Nichtmitglied vom Völkerbund gezwungen werden könnte, bei wirtschaftlichen Sanktionen mitzumachen; ohnehin entscheide jeder Staat nur nach seinen eigenen Interessen, ob er die Neutralität respektiere oder nicht.

Nach Verhandlungen, in denen es bis zuletzt um einzelne Formulierungen geht, akzeptiert der Völkerbundsrat am 13. Februar 1920 in London die Position der Schweiz. Er verweist auf deren «einzigartige Situation», die jahrhundertelange Tradition und die Friedensfunktion der Neutralität, die von den Mächten 1815 und eben erst im Versailler Friedensvertrag anerkannt worden sei. Offenkundig liegt den Hauptträgern des Völkerbunds an der Beteiligung der Schweiz. Dass sie «ein ursprüngliches Mitglied» werde, liege «im höchsten Interesse des Völkerbunds», sagt Arthur Balfour, der Vertreter Grossbritanniens.

## Engagement und Vorbehalte

In den folgenden zwei Jahrzehnten erweist sich die Schweiz teils als aktives und konstruktives, teils als reserviertes Mitglied der Gemeinschaft. Einzelne Persönlichkeiten erfüllen wichtige Mandate, unter ihnen alt Bundesrat Calonder als Präsident der

deutsch-polnischen Kommission für das aufgeteilte Oberschlesien (1922 bis 1937) und Carl Jacob Burckhardt als Hoher Kommissar für die Freie Stadt Danzig (1937 bis 1939).

Ein Interessenkonflikt ergibt sich nicht zuletzt bei der Stellung der älteren internationalen Zusammenhänge. Die Schweiz hat als Sitzstaat beispielsweise des Telegrafendienstes und des Postpostvereins ein Oberaufsichtsrecht und besetzt auch die Direktorenposten. Sie stellt sich gegen das Bestreben, diese Organisationen dem Völkerbund «unterzuordnen», wie es in dessen Satzung vorgesehen ist. Sie begründet dies mit dem Argument, dass jene Staaten, die dem Völkerbund selber nicht angehören, gegenüber den Mitgliedern «eine rechtlich inferiore Stellung einnehmen würden». Die Position verändert sich auch nach dem Beitritt Deutschlands 1926 nicht, zeugt also wohl auch von einer Skepsis gegenüber den in Genf dominierenden Grossmächten.

Eher argwöhnisch ist der Bundesrat im Weiteren, wenn traditionell nationalstaatliche Domänen durch gemeinsame Vorgaben internationalisiert zu werden drohen. Vorschläge beispielsweise, der Völkerbund sollte sich um eine nichtnationalistische Bildung kümmern, lehnt er als «Zersplitterung der Tätigkeit» ab. Die Frauenverbände betauern schon 1919 in einer Eingabe taktisch geschickt, «wir Schweizer Frauen» würden das Stimmrecht lieber dem Parlament verdanken «als irgendeinem Statut des von der Welt erwarteten Völkerbundes».

Der Bundesrat seinerseits verlangt später von seiner Delegation «grösste Zurückhaltung», was das Traktandum «Stellung der Frau» angeht. Dass er Konventionen über das Arbeitsrecht auch innenpolitisch beurteilt, versteht sich von selbst. Bemerkenswert ist, dass der Direktor des Internationalen Arbeitsamts 1920 befürchtet, das Referendum gegen den Achtstundentag bei den Bahnen könnte dem Anliegen auf internationaler Ebene «einen schweren Schlag» versetzen, und wie schlecht er versteht, dass Bundesrat Edmund Schultess mit weitergehenden Engagements vorsichtig ist.

## Unterschiedlich viel Mut

Im Bereich der klassischen Aussenpolitik zeigt sich schon bald, dass die differenzielle Neutralität kein Patentrezept ist. 1921 plant der Völkerbund eine Abstimmung in der von Litauen und Polen beanspruchten Region Wilna, und für die Truppen, die diesen Prozess absichern sollen, ersucht das federführende Frankreich vorsorglich um ein Durchzugsrecht. Es handelt sich um keine Sanktion, eher um einen polizeilichen Einsatz, doch sind allenfalls Weiterungen zu befürchten. Der Bundesrat lehnt die Anfrage ab, im Einklang mit der öffentlichen Meinung – findet aber im Ausland kein Verständnis. «Konsternation» vermeldet der Gesandte aus Belgien nach Bern; es liege sogar in der Luft, Brüssel, das seinerzeit Genf unterlag, wieder als Sitz des Völkerbunds ins Spiel zu bringen. Der Disput bleibt allerdings eher symbolisch.

Gewissermassen unnötig eigenwillig handelt die Schweiz, als es 1934 um die Aufnahme der Sowjetunion geht. Entgegen dem Prinzip möglichst universaler Beziehungen beharrt der Bundesrat darauf, der kommunistischen Macht jede Anerkennung zu verweigern. Die Rede des Katholisch-Konservativen Motta in der zuständigen Völkerbunds-kommission ist so leidenschaftlich, dass man ihm kaum ein Kalkül unterstellen kann, auch wenn er sich auf einen «klar ausgesprochenen nationalen Willen» beruft und damit auf den Druck aus der Öffentlichkeit hinweist. Er misst das Moskauer Regime am «obersten Sinn und Zweck» der Völkerbunds-satzung und nennt den Kommunismus «die gründlichste Verneinung aller Ideen, auf denen unser Wesen

und unser Leben beruht». Zum Argument, es gehe um Friedenssicherung und nicht um Moral, meint er kühn, «der Opportunismus, selbst der bestbegündete und von hohen Erwägungen ausgehende Opportunismus» sei der Schweiz «manchmal ganz einfach verboten». «Wir können auf die Idee, dass wenigstens ein Minimum von moralischer und politischer Verwandtschaft zwischen den Staaten bestehen sollte, nicht verzichten zugunsten des Grundsatzes der Universalität.» Nur die Niederlande und Portugal stimmen ebenfalls Nein.

## Ein Schritt zurück

In den dreissiger Jahren hat der Völkerbund seinen Höhepunkt schon hinter sich. Seine Untätigkeit nach dem japanischen Angriff auf China 1931 macht deutlich, dass es der Sicherheitsorganisation an Autorität oder führenden Mitgliedern an nötigen Willen mangelt. Nazi-Deutschland tritt 1933 aus und beschreitet seinen Weg zum Krieg. 1935 verletzt Italien seine Friedenspflicht krass, indem es Abessinien erobert. Die darauffolgenden Sanktionen des Völkerbunds bringen die Schweiz erstmals in ein handfestes Dilemma. Sie sperrt zwar die Rüstungslieferungen, behandelt aber das Opfer Äthiopiens gleich wie den Täter Italien, weil sie das Neutralitätsrecht über den Völkerbundsbeschluss stellt. Beim Importverbot verweist sie auf ihre «wirklich völlige Ausnahmesituation», die engen Beziehungen der Schweiz zu Italien, und auf zu erwartende Gegenmassnahmen, die 10 000 Personen arbeitslos machen würden. So weicht sie der Teilnahme am Handels embargo aus, beschränkt den Warenverkehr aber auf den bisherigen Umfang, den «courant normal», wie man später sagt.

## «Kein Volk kann lebendigeren Anteil an der Neugestaltung der Staatengemeinschaft nehmen als die kleine Schweiz.»

Felix Calonder  
Ehemaliger Aussenminister

tende Gegenmassnahmen, die 10 000 Personen arbeitslos machen würden. So weicht sie der Teilnahme am Handels embargo aus, beschränkt den Warenverkehr aber auf den bisherigen Umfang, den «courant normal», wie man später sagt.

Obwohl der Völkerbund nach einigen Monaten seine Sanktionen wieder aufhebt, will der Bundesrat solche Situationen in Zukunft vermeiden, indem er zur «integralen» Neutralität zurückkehrt. 1938 erreicht Motta tatsächlich, dass der Völkerbundsrat der Schweiz nochmals eine Sonderstellung zuerkennt, und erklärt, dass er sie nicht mehr zur Teilnahme an Sanktionen einladen werde. Der Schritt galt früheren Historikern als «diplomatisches Meisterstück» (Jean Rudolf von Salis, 1940) und als «Befreiung aus Zweideutigkeit» (Hans von Greyerz, 1961/1977), wird in neuerer Zeit hingegen als «eher unruhliches Ende» der differenziellen Neutralität (Carlo Moos, 2001) und als Schwächung des Völkerbunds (Sacha Zala, 2014) beurteilt. Die seinerzeitigen Konsequenzen sind begrenzt. Eine davon ist merkwürdigerweise, dass sich die Schweiz 1939 beim Ausschluss der Sowjetunion wegen ihres Angriffs auf Finnland der Stimme enthält.

Trotz gemischten Erfahrungen spricht Bundesrat Max Petitpierre an der letzten Völkerbundsversammlung 1946 von «melancholischen Gefühlen». Inzwischen ist die Uno gegründet worden, doch ohne die Schweiz – «mein Land wird vor einer Leere stehen».

## Drei Epochen des Multilateralismus

CW. · Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) in Bern publiziert seit 1979 ausgewählte Quellen zu den internationalen Beziehungen des Bundesstaats und beteiligt sich auch direkt an der historischen Erforschung der Aussenpolitik. Hundert Jahre nach der Etablierung von Genf als Zentrum des Multilateralismus macht Dodis 50 Schlüsseldokumente über die Schweiz als Mitglied des Völkerbunds besser zugänglich. Sacha Zala, Leiter der Forschungsgruppe, und Marc Perrenoud präsentieren keine Neuentdeckungen – 34 Stücke wurden schon in früheren Bänden veröffentlicht –, sondern bieten einen Überblick und einen Einstieg in 400 weitere, elektronisch greifbare

Akten, die wegen Wechsels im Signatursystem des Bundesarchivs neu erschlossen werden mussten. Die Publikation ist das Mittelstück einer kleinen Serie, die im kommenden Jahr komplettiert werden soll. Im ersten Teil wird es um die Zeit von 1863 bis 1914 gehen, als die Schweiz eine aktive Rolle beim Aufbau internationaler Organisationen spielte. Das dritte Heft wird den langen Weg in die Uno (1942–2002) dokumentieren.

Sacha Zala und Marc Perrenoud (Hg.): La Suisse et la construction du multilatéralisme. Vol. 2 : Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1919–1946. Bern 2019. 180 S., Bestellung und Gratis-Download: www.dodis.ch.