

Mitwirkung an einem Friedenssystem

Das Ja zum Völkerbundsbeitritt am 16. Mai 1920

Vor 80 Jahren haben Volk und Stände dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund zugestimmt. Der direktdemokratische Entscheid, der die Einschränkung der Neutralität auf ihren militärischen Kern implizierte, mutet heute erstaunlich an. Er stützte eine Politik, die auf die Entwicklung einer neuartigen Friedensordnung baute – und die durch das Überhandnehmen von Konflikten bis hin zum Zweiten Weltkrieg wohl zu Unrecht diskreditiert worden ist.

C. W. Das Ständemehr war am 16. Mai 1920 so knapp wie möglich – hundert Ausserrhoder hätten ein Ja verhindern, drei Innerrhoder es verdeutlichen können –; das Volksmehr von 56 Prozent, für das die überwältigende Zustimmung der welschen Kantone den Ausschlag gegeben hatte, kann aber nicht als zufällig gelten. Die Schweiz wurde als einziger Staat durch Volksentscheid «ursprüngliches» Mitglied des Völkerbunds. Das Schicksal der Uno-Vorlage vor Augen, die 1986 abgeschmettert wurde, wundert man sich vorerst über den Aufbruch, den der Souverän nach dem Ersten Weltkrieg wagte. Er hatte zum erstenmal über eine grundsätzliche aussenpolitische Frage zu entscheiden, er musste über eine in ihrer politischen Funktionsweise noch unbekannte Organisation urteilen, und «dem Durchschnittsschweizer» wurde, wie Edgar Bonjour in den sechziger Jahren schrieb, «ein Bruch mit seinen vertrautesten Vorstellungen zugemutet». Der Bundesrat hatte der Vorlage übrigens, ihrem Gewicht entsprechend, die Form eines Verfassungsartikels gegeben, weil das Staatsvertragsreferendum noch nicht geregelt war.

Auf der richtigen Seite

Durch den Beitritt zum Völkerbund liess sich die Schweiz auf ein System der internationalen Friedenssicherung ein, das Rüstungsbeschränkungen, Schlichtungsverfahren und Sanktionen gegen Urheber unerlaubter Kriege vorsah. Dies bedeutete eine Art «Solidarisierung» der Neutralität in Übereinstimmung mit dem neuen Charakter der internationalen Ordnung, von der ja der Status der Schweiz nie unabhängig war. Heikel war der Schritt besonders, weil die «Gesellschaft der Nationen» noch unvollständig war (im Gegensatz zu der heute praktisch universalen Uno). Gerade die Polarität der Siegermächte und der zum Beitritt eingeladenen Staaten auf der einen und der einstigen Kriegsgegner (Deutschland und Österreich) auf der anderen Seite dürfte es aber der an einer Schnittstelle liegenden Schweiz erschwert

haben, dem Völkerbund «neutral» fernzubleiben; denn der Eindruck einer indirekten Parteinahme hätte sich vermutlich nicht vermeiden lassen. «Eine Vereinsamung der Schweiz und eine Erkältung (!) der Beziehungen zu wichtigen Staaten des Völkerbunds wäre kaum ohne Einfluss auf die Stellung der Schweiz in Kriegszeiten», schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft.

Neue Konzeption von Sicherheit

Interpretiert man die damalige Politik als realistisch, wenn nicht als Anpassung an die machtpolitischen Verhältnisse, so ist doch eine grundsätzliche Komponente unübersehbar. Das Engagement für den Völkerbund galt auch dessen «grosser Idee» an sich. Die Zukunft jedes Staates, heisst es in der Botschaft des Bundesrats, liege «nicht nur in der Befugnis allein, sich von dem Streite der grossen Mächte fern halten zu können und nicht behelligt zu werden, sondern erst in der Sicherung positiver Gemeinschaft nach Rechtsgrundsätzen. Dieses nationale Interesse ist zugleich ein Menschheitsinteresse.» Der Wille, den Kontext, der die Schweiz beeinflusst, selber mitzugestalten, wurde (ähnlich wie in der heutigen EU-Debatte) untermalt mit dem eher innenpolitisch ausgerichteten Argument, die föderative Zusammenfassung von Staaten entspreche der Geschichte des eidgenössischen Bundes und führe sie gewissermassen in einen weiteren Horizont.

Die offizielle Begründung des Beitritts zuhanden des Parlaments war im Wesentlichen vom Zürcher Rechtsprofessor *Max Huber* verfasst worden, den der freisinnige Bundesrat *Felix Calonder* als Berater angestellt hatte. Beide verfochten den Gedanken einer internationalen Friedensordnung früh und überzeugt (vielleicht war es nicht ohne Belang, dass der federführende Departementschef der bisher einzige Bündnerromane im Bundesrat war), während die Landesregierung als ganze erst Mitte 1918 für entsprechende Abklärungen zu gewinnen war. Kurz bevor an der Friedenskonferenz in Paris der Ent-

wurf der Völkerbundscharta fertiggestellt war, reichte die Schweiz im Februar 1919 einen eigenen Vorschlag ein. Darin war neben einem Sanktionensystem die ausdrückliche Anerkennung der Neutralität vorgesehen. Dies deckte sich nun gar nicht mit der Absicht der massgebenden Gründerstaaten, von allen Mitgliedern im Fall militärischer Sanktionen zumindest ein Durchzugsrecht für internationale Truppen zu verlangen.

Kompromiss über die Neutralität

Der Bundesrat stand nun vor der Aufgabe, das geplante System einer (noch recht unvollkommenen) kollektiven Sicherheit und die innen- wie sicherheitspolitisch als notwendig erachtete Neutralität miteinander vereinbar zu machen. Den Weg suchte er einerseits in der «*differentiellen Neutralitätspolitik*», die am (kriegs)rechtlichen Status nichts änderte, bei den Wirtschafts- und Verkehrsbeziehungen hingegen im Fall einer Völkerbundsaktion der Solidarität den Vorrang gab. Andererseits bemühte sich die Diplomatie mit Erfolg um eine Anerkennung der (bewaffneten) Neutralität durch die grossen Mächte. Geltend gemacht wurde die besondere, exponierte Lage des Landes wie auch das Interesse der anderen Staaten an einer defensiven Schweiz. Ohne Nennung des Begriffs «Neutralität» bestätigten die Unterzeichner des Friedensvertrags von Versailles die betreffenden Garantien von 1815 als Element der Friedenssicherung, und diese Formulierung erlaubte es, die Neutralität unter die im Völkerbundsvertrag vorbehaltenen «Verständigungen» zu subsumieren. Frankreich konnte durch Verzicht auf die schweizerischen Rechte in Nordsavoyen zu dieser Konzession bewegt werden. Am 13. Februar 1920 billigte der Völkerbundsrat in London die schweizerische Position explizit. Mit dieser Sonderregelung und der ehrenvollen Rolle von Genf als Sitz der neuen Organisation bestanden günstige Voraussetzungen für die innenpolitische Realisierung des Beitritts.

Die Zeit für den demokratischen Prozess war kurz. Der Bundesrat strebte einen Platz unter den Gründungsmitgliedern an, die eine gewisse Vorzugsstellung hatten, und musste die Volksabstimmung möglichst bald ansetzen. Am 28. April 1919 war die Satzung des Völkerbunds beschlossen worden, vom 4. August datiert die Botschaft der Landesregierung, im November passierte die Vorlage beide parlamentarischen Kammern (den Nationalrat mit 128:43, den Ständerat mit 33:6 Stimmen), und Anfang März liessen die eidgenössischen Räte die Klausel fallen, wonach mit der Abstimmung zuzuwarten sei, bis alle fünf Gross-

mächte den Beitritt ratifiziert hätten. In den USA hatte sich das Verfahren verzögert, am 21. März wurde dann das nötige Zweidrittelmehr im Senat überraschend verfehlt.

Zwei politische Fronten

Das Bild der Meinungen war kompliziert. Die konservative Opposition argumentierte mit der Unabhängigkeit und Freiheit der Schweiz und warnte vor den Risiken – gerade auch den militärischen – einer Bindung an die keineswegs umfassende Organisation. Auf der anderen Seite bekämpften die Sozialdemokraten (ganz anders hielten es ihre Nachfolger mit der Uno) den Beitritt, weil sie den ohne das revolutionäre Russland konstituierten Völkerbund an sich als Werk des Kapitalismus und seiner Regierungen betrachteten. Das linke Nein war im Nationalrat stärker als das rechte und dürfte für das negative Votum von Kantonen wie Zürich oder Basel-Stadt entscheidend gewesen sein. Es erlaubte indessen bürgerlichen Befürwortern, nach dem Landesstreik noch wache antirevolutionäre Reflexe anzusprechen. Deutlich spielten Sympathien für Deutschland beziehungsweise Frankreich eine Rolle. Das zeigte neben dem Abstimmungsresultat auch etwa die Tonlage eines sich über zwei Seiten erstreckenden Diskussionsbeitrags von *Ulrich Wille* in der NZZ (deren Redaktion den Text des früheren Generals dann «mit demselben Freimut» «beleuchten» sollte). Da war von «Sklavenketten» der Besiegten die Rede, von einem «rücksichtslosen» Nachbarn, zu dessen «Vasallen» sich die Schweiz machen würde, von einer «Französisierung» nicht nur Genfs, sondern des ganzen Landes, schliesslich von der *Finis Helvetiae*.

Furcht und Hoffnung seien die schlechtesten Berater, schrieb Wille. In der Tat hatte das Parlament dem Beitritt ausdrücklich «im Vertrauen darauf» zugestimmt, dass sich der damalige bald einmal zu einem «allgemeinen» Völkerbund erweitere. Der Bundesrat hatte die Risiken nicht verschwiegen und «kaum durchschlagende, greifbare Vorteile» in Aussicht gestellt. Gerade das Wagnis scheint auch positive Emotionen in Bewegung gesetzt zu haben – nach den Erfahrungen der Kriegszeit und der sozialen Not, die viele für die Vision einer harmonischeren Welt empfänglich gemacht hatten. Zustimmung kam aus einem breiten Spektrum vom sozialdemokratischen Grütliverein bis zu den Katholisch-Konservativen, die mit Dreiviertelmehr die Ja-Parole ausgaben, und zur Zürcher Bauernpartei, der Ahnin der SVP. Am freisinnigen Parteitag nahmen 3000 Personen teil, von denen laut NZZ-Bericht kaum

50 für ein Nein votierten.

Die Geschichte verlief bekanntlich nicht nur ernüchternd, sondern so, wie es 1920 nicht erdenklich gewesen war. Das Scheitern des Völkerbunds habe in der schweizerischen Seele ein Trauma hinterlassen, das immer noch eine Belastung sei, schrieb 50 Jahre nach der denkwürdigen Volksabstimmung *Willy Bretscher*, Protagonist bei der Vorbereitung eines Beitritts zur Uno. Probleme hatten sich schon nach wenigen Monaten gezeigt, als der Bundesrat die Anfrage des Völkerbunds um ein Transitrecht für Truppen zum Schutz einer Abstimmung über die Zukunft der Region Wilna abschlägig beantwortete, weil kein Einverständnis aller Konfliktparteien vorliege. 18 Jahre nach dem

Beitritt kehrte die Schweiz zur uneingeschränkten Neutralität zurück. Aussenminister *Giuseppe Motta*, der nach der Besetzung Abessiniens durch Italien zwischen Sanktionspflichten und Rücksichtnahme auf den südlichen Nachbarn laviert hatte, erreichte am 14. Mai 1938 die Dispensation von der Teilnahme an Zwangsmassnahmen aller Art. War dieser Schritt zurück ein Erfolg? Ihr Mitwirken im Völkerbund habe die internationale Position der Schweiz gestärkt und ihr «zu einem ihr politisches Gewicht weit übersteigenden Ansehen» verholfen, konstatierte Bretscher 1970. Sie konnte dieses Kapital durchaus brauchen.