

ABHANDLUNGEN

Die schweizerische Neutralität 1920—1938

Professor Dr. **Dietrich Schindler**, Zürich

Die Geschichte der schweizerischen Neutralität seit Ende des Weltkrieges ist eine Geschichte der anfänglichen Hoffnungen und späteren Enttäuschungen, zu denen der Völkerbund Anlaß gegeben hat. Dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ging eine öffentliche Auseinandersetzung von bemerkenswerter Breite und Tiefe voraus. Selten waren bei einer Abstimmung die Meinungen innerhalb der besten, politisch und geistig führenden Kreise der schweizerischen Bevölkerung so sehr geteilt. Der Beitritt wurde schließlich in der denkwürdigen Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 mit der knappen Mehrheit von 416870 gegen 323719 Einzelstimmen und 11¹/₂ gegen 10¹/₂ Ständesstimmen beschlossen. Die Stimmzahlen zeugen nicht von großem Enthusiasmus, sondern eher von reservierter Skepsis gegenüber dem neuen Gebilde. Die Schweiz hat denn auch den Völkerbund in seiner konkreten Gestalt von jeher sehr realistisch beurteilt; das hat sie aber nicht gehindert, sich mit warmer Überzeugung für die Idee des Völkerbundes als einer auf freier Verständigung beruhenden internationalen Rechts- und Friedensordnung einzusetzen. Erst die Erfahrungen der letzten Jahre haben die schweizerische Öffentlichkeit davon überzeugt, daß die in der internationalen Politik maßgebenden Großmächte nicht gewillt sind, dem Völkerbund diejenige Ausgestaltung zu geben, welche die Schweiz, im Einklang mit großen Teilen der Weltmeinung, erwartet hatte. In dieser veränderten Sachlage haben sich die Meinungen der ehemaligen Freunde und Gegner des Beitritts in überraschender Weise angenähert. Eine Aktion auf Austritt aus dem Völkerbund ist von keiner Seite unternommen worden — auch die ehemaligen Gegner des Beitritts würden eine solche Aktion als inopportun empfinden — während die nunmehr erreichte Wiederherstellung der umfassenden Neutralität der Schweiz eine so gut wie einhellige Zustimmung innerhalb des Volkes fand.

I.

Seit Beginn des 16. Jahrhunderts hat die Schweiz die Neutralität als unverbrüchliche Maxime ihrer Außenpolitik festgehalten. In der noch heute grundlegenden Akte vom 20. November 1815 fand sie ihre völkerrechtliche Anerkennung. An der entscheidenden Stelle jener Akte

heißt es: Die Mächte „anerkennen durch die gegenwärtige rechtskräftige Urkunde, daß die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluß dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen“. Die Erfahrung der Jahrhunderte bestätigt, daß die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz untrennbar zusammenhängen; es gibt keine Unabhängigkeit ohne Neutralität und keine Neutralität ohne Unabhängigkeit. Dank ihrer Neutralität und ihrer immer auf der Höhe der Zeit gehaltenen, den besonderen Bedürfnissen des Landes angepaßten Wehrkraft ist es der Schweiz gelungen, sich seit 1815 von allen Kriegen, die an ihren Grenzen tobten, fernzuhalten.

Erst nach Abschluß des Weltkrieges, als die Ententemächte daran gingen, ihre Auffassung, daß der Weltkrieg ein Kampf des Rechts gegen das Unrecht gewesen sei, auf zukünftige Kriege zu übertragen und im Völkerbundspakt zu kodifizieren, ergaben sich Schwierigkeiten für die Beibehaltung der dauernden Neutralität der Schweiz. Denn wenn in einem Krieg auf der einen Seite wirklich das Recht, auf der anderen das Unrecht steht, läßt sich die Neutralität nicht leicht rechtfertigen. Wenn insbesondere der Völkerbund dem gemeinsamen Vorgehen gegen den Rechtsbrecher dienen sollte, erschien das neutrale Beiseitestehen eines Staates als ein Verrat an einer Menschheitsaufgabe. Doch war es ein doktrinäres Denken, dem solche Überlegungen entsprangen. Für die Schweiz stand es von vornherein fest, daß eine Aufgabe ihrer Neutralität nicht in Frage kommen könnte. Eine neue Bestätigung der Neutralität und eine ausdrückliche Erklärung ihrer Vereinbarkeit mit dem Völkerbund erschien im höchsten Maße wünschbar. Eine günstige Gelegenheit dazu bot sich, als Frankreich den Wunsch kundgab, von gewissen Verpflichtungen befreit zu werden, die 1815 zugunsten der Schweiz errichtet worden waren und französisches Gebiet belasteten. Die schweizerische Regierung erklärte sich bereit, Frankreich unter gewissen Bedingungen entgegenzukommen, sofern eine neue Anerkennung »des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment par la déclaration du 20 novembre 1815« erfolge. Das geschah in Art. 435 des Versailler Vertrages, durch den nicht nur diese Anerkennung erfolgte, sondern gleichzeitig auch festgestellt wurde, daß diese Garantien »constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix«. Diese Formulierung ist dem Art. 21 des Völkerbundspaktes entnommen, der bestimmt, daß solche »engagements internationaux . . . ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte«. Somit war in Art. 435 die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Völkerbundspakt erklärt worden. Die Gegenleistung der Schweiz gegenüber Frankreich bestand in der unter verschiedenen Bedingungen abgegebenen Zusicherung des schweizerischen

Bundesrates, den Wünschen der französischen Regierung Rechnung zu tragen. Diese Wünsche betrafen die Beseitigung der sogenannten Freizonen von Hochsavoyen und Gex, sowie die Aufhebung der Neutralisierung der früheren savoyischen Provinzen Chablais und Faucigny und des Gebietes nördlich Ugine nebst dem — nie ausgeübten — Recht der Schweiz¹⁾, diese Gebiete zur Wahrung ihrer Neutralität militärisch zu besetzen²⁾. Da die Schweiz nicht Vertragspartei des Versailler Vertrages ist, wurde ihre Zustimmung zu Art. 435 in einer Note ausgesprochen, die, nebst einer Antwortnote der französischen Regierung, dem Art. 435 beigelegt wurde³⁾.

Es erwies sich allerdings bald, daß diese Art der Feststellung der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Völkerbund nicht genügend war. In einem Schreiben, das der Oberste Rat am 2. Januar 1920 an den Bundesrat richtete, behielt er sich die Prüfung der Frage ausdrücklich vor⁴⁾. Das veranlaßte den Bundesrat am 13. Januar 1920, ein neues Memorandum über die schweizerische Neutralität aufzustellen und seinen Standpunkt an der Sitzung des Völkerbundsrates in London durch die Delegierten Gustav Ador und Max Huber vertreten zu lassen. Dies führte zu der berühmten Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920⁵⁾.

Sehr wichtig ist die Bezugnahme der Londoner Erklärung auf die »déclarations faites par le gouvernement suisse«, die in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. August 1919 betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund und im Memorandum

¹⁾ Das Weiterbestehen dieses Rechts der Schweiz wurde im Turiner Vertrag vom 24. März 1860 betr. Abtretung von Savoyen und Nizza von Sardinien an Frankreich ausdrücklich anerkannt. In der Neutralitätserklärung vom 4. August 1914 behielt sich der schweizerische Bundesrat die Ausübung des Besetzungsrechtes vor.

²⁾ Art. 92 der Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815.

³⁾ Die Neuordnung des Zonenregimes zwischen Frankreich und der Schweiz führte zu großen Schwierigkeiten. Das für die Beseitigung der alten Vertragsbestimmungen abgeschlossene Zonenabkommen mit Frankreich vom 7. August 1921 wurde in der schweizerischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 verworfen, worauf Frankreich, im Widerspruch mit den alten Verträgen, seine Zollgrenze eigenmächtig an die Landesgrenze verlegte. Der daraus entstehende Rechtsstreit zwischen Frankreich und der Schweiz wurde durch Kompromiß vom 30. Oktober 1924 dem Ständigen Internationalen Gerichtshof unterbreitet. Der Austausch der Ratifikationsurkunden erfolgte am 21. März 1928, und erst an diesem Tage erklärte der Bundesrat mit Ermächtigung der Bundesversammlung auch den endgültigen Verzicht der Schweiz auf die Neutralisierung Nordsavoyens (Amtl. Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 44 (1928) S. 33, 39). Vergleiche im übrigen die »Ordonnances« des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 19. August 1929 (Publications Série A No. 22), 6. Dezember 1930 (Série A No. 24), das Urteil vom 7. Juni 1932 (Série A/B No. 46) und den Schiedsspruch einer besonderen Schiedskommission vom 1. Dezember 1933 (diese Zeitschrift Bd. IV, S. 412).

⁴⁾ Schweiz. Bundesblatt 1920, I, S. 355.

⁵⁾ S. d. N., Journ. off. 1920, S. 56 ff.

vom 13. Januar 1920 enthalten sind. »En acceptant ces déclarations« stellte der Rat die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit dem Völkerbundspakt fest. Die Rechtsstellung der Schweiz von 1920—1938 war daher durch die Londoner Erklärung keineswegs erschöpfend umschrieben, sondern sie konnte nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der beiden genannten Dokumente im einzelnen festgestellt werden. Das Charakteristische war die »differentielle Neutralität«, was so viel bedeutet wie strikte Beibehaltung der Neutralität auf militärischem Gebiet, hingegen Teilnahme an den wirtschaftlichen Sanktionen gegenüber dem Paktbrecher, zu denen Art. 16 des Völkerbundspaktes die Mitgliedstaaten verpflichtet. In der Botschaft vom 4. August 1919 wurde die Differenzierung im wesentlichen durch den Hinweis darauf gerechtfertigt, daß die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis sei. Die Neutralität, wie sie im V. Haager Abkommen von 1907 umschrieben ist, erstreckt sich in der Tat nicht auf das wirtschaftliche Gebaren der Staaten. Die Anerkennung besonderer Neutralitätspflichten im Gebiete der ökonomischen Beziehungen erschien auch deshalb als juristisch unbegründet, weil den Pflichten der Neutralen keinerlei Pflichten der Kriegführenden entsprechen würden, während im militärischen Bereich nicht nur den Neutralen Pflichten gegenüber den Kriegführenden, sondern auch den Kriegführenden Pflichten gegenüber den Neutralen auferlegt sind ⁶⁾. Deshalb wurden die wirtschaftlichen Sanktionen, welche Art. 16 des Paktes einzig als obligatorisch erklärt, nicht als unvereinbar mit der Neutralität betrachtet. Immerhin schien die mit dem Beitritt zum Völkerbund verbundene Änderung in der Außenpolitik der Schweiz doch so wesentlich, daß der Beitrittsbeschluß in der für eine Änderung der Bundesverfassung vorgesehenen Form vor sich ging.

Vom politischen Standpunkt aus rechtfertigte sich die Anerkennung der differentiellen Neutralität aus der Erwägung heraus, daß ohne ein gewisses Zugeständnis der Schweiz an das Sanktionensystem der Beitritt zum Völkerbund nicht möglich schien. Zudem erachtete man es als angemessen, daß die Schweiz ein gewisses außenpolitisches Risiko übernehme, da dieses, wie man annahm, durch die zusätzlichen Sicherheiten, die der Völkerbund zu bieten schien, vor allem aber durch die allgemeine Verbesserung der internationalen Beziehungen, die man von ihm erhoffte, mehr als aufgewogen würde. Ja man glaubte, erwarten zu dürfen, daß die abschreckende Wirkung der Sanktionen so groß sei, daß ein neuer Krieg aller Wahrscheinlichkeit nach überhaupt nicht mehr ausbrechen werde.

⁶⁾ Vgl. die erwähnte Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, in welcher die Frage sehr eingehend erörtert ist, ferner die in dieser Zeitschrift Bd. VI, S. 387 zitierte Literatur.

Ein weiterer Punkt war für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund wesentlich: die bestimmte Hoffnung auf die Universalität des Bundes. Das ist in der Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 ausgesprochen und kommt zum Ausdruck im Beschluß der Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, der, nach seinem Ingreß, gefaßt wurde »im Vertrauen darauf, daß der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere«. Die Bundesversammlung hatte schon am 21. November 1919 den Beschluß über den Beitritt gefaßt und vorgesehen, daß dieser erst dann der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden sollte, wenn »die fünf Hauptmächte 7) dem Völkerbund beigetreten sein werden«. Das bedeutete, daß der Beitritt der Schweiz vom Beitritt der Vereinigten Staaten von Amerika abhängig gemacht wurde, denn darüber, daß die vier anderen Hauptmächte beitreten würden, bestand kein Zweifel. Die Klausel ist freilich im endgültigen Beschluß der Bundesversammlung vom 5. März 1920, der am 16. Mai der Volksabstimmung unterbreitet wurde, fallen gelassen worden 8).

II.

Die Wahrung der Neutralität der Schweiz und das Bestreben, den Völkerbund universell zu gestalten, bildeten auch nach vollzogenem Beitritt wichtige Programmpunkte der Tätigkeit der Schweiz im Völkerbund. Ohne eine vollständige Aufzählung aller bezüglichen schweizerischen Anträge und Maßnahmen geben zu wollen, seien doch im folgenden die wichtigeren Beispiele erwähnt 9). Schon auf der ersten Völkerbundsversammlung sprach sich Bundesrat Motta, der die Tagung zu eröffnen hatte, zugunsten der Universalität aus, und als Österreich im Dezember 1920 aufgenommen wurde, brach er eine Lanze für den bal-

7) Die »principales puissances alliées et associées« der Friedensverträge.

8) Der Beschluß lautet: »Die Bundesversammlung der schweiz. Eidgenossenschaft, nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, sowie einer Zusatzbotschaft vom 17. Februar 1920 und unter ausdrücklicher Feststellung, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz, die insbesondere in der Akte vom 20. November 1815 anerkannt worden ist, im Art. 435 des zwischen den alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland am 28. Juni 1919 abgeschlossenen Friedensvertrages als ein Abkommen zur Aufrechterhaltung des Friedens anerkannt und daß sie nach Art. 21 des Völkerbundsvertrages als mit keiner Bestimmung dieses Vertrages unvereinbar anzusehen ist, wie dies der Rat des Völkerbundes in seiner am 13. Februar 1920 in London abgegebenen Erklärung feierlich anerkannt hat, im Vertrauen darauf, daß der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere, beschließt: 1. Die Schweiz tritt dem Völkerbundvertrage vom 28. April/28. Juni 1919 bei.« (Die übrigen Bestimmungen betreffen Fragen des schweizerischen Staatsrechts). Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, 36. Bd., S. 651.

9) W. E. Rappard, La politique de la Suisse dans la Société des Nations, 1925 (auch deutsch erschienen).

digen Beitritt Deutschlands. Er wies u. a. darauf hin, daß es dem Schweizer Volk weniger schwer gefallen wäre, dem Völkerbund beizutreten, wenn dieser von Anfang an eine universelle Vereinigung gewesen wäre. Das Eintreten zugunsten Deutschlands trug ihm eine heftige Entgegnung des französischen Delegierten Viviani ein. Daneben versuchte die Schweiz, die Mängel der Völkerbundsordnung von sich aus so gut als möglich zu beheben. Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. Dezember 1919 betr. internationale Schiedsverträge war es als Aufgabe der Schweiz proklamiert worden, »unsere Beziehungen zu den Nichtmitgliedstaaten in möglichst umfassender und gerechter Weise für den Fall von Streitigkeiten zu ordnen. Es ist dies um so wünschbarer, als zwei Nachbarstaaten der Schweiz nicht von Anfang an dem Völkerbund angehören«¹⁰⁾.

Die erste Frucht dieser Bemühungen war der Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 mit dem Deutschen Reich, der für die spätere Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit vorbildlich werden sollte. In der Botschaft zu diesem Vertrag führte der Bundesrat aus:

»Der Abschluß solcher Abkommen hat aber noch eine allgemeine politische Bedeutung. Die Universalität des Völkerbundes ist ein Postulat, auf das die Schweiz größten Wert legt. Da seine Verwirklichung, die nicht von uns abhängt, noch nicht erfolgt ist, muß die Schweiz versuchen, eine ähnliche Friedensordnung im Verhältnisse zu den dem Völkerbund nicht angehörenden Staaten zu begründen, wie sie der Völkerbund in den Beziehungen zu den meisten Staaten für die Schweiz darstellt.«¹¹⁾

Daß der Grundsatz der Universalität bis zum heutigen Tage mit Energie vertreten wird, zeigt sich wieder im Schreiben des Eidg. Politischen Departements an den Völkerbund vom 4. September 1936, auf das zurückzukommen sein wird. Doch liegt dem Begehren nach Universalität aller Doktrinarismus fern. Deshalb konnte die schweizerische Delegation im Jahre 1934 gegen die Aufnahme Rußlands in den Völkerbund stimmen, eine Stellungnahme, die durch eine eindrucksvolle Rede von Bundesrat Motta begründet wurde¹²⁾.

Mehrfach bot sich die Möglichkeit zur Wahrung oder Stärkung der neutralen Stellung der Schweiz im Völkerbund. Erstmals war dies der Fall bei der Ausarbeitung der interpretativen Resolutionen der Völkerbundsversammlung zu den Artt. 10 und 16 des Paktes. In der sogenannten Blockadekommission, welche den Beschluß der Völkerbundsversammlung zu Art. 16 vorbereitete, hatte der schweizerische Delegierte Max Huber »l'occasion de défendre et le talent de faire admettre toutes les thèses

¹⁰⁾ Schweiz. Bundesblatt 1919, V, S. 932.

¹¹⁾ A. a. O. 1922, I, S. 180. Vgl. im übrigen D. Schindler, Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914, Handbuch des Völkerrechts, 5. Bd. 3, Abt. 1938, S. 7f.

¹²⁾ Schweiz. Bundesblatt 1935, I, S. 207 ff.

suisses«¹³⁾. In der Tat bedeutet die interpretative Resolution vom 4. Oktober 1921 zu Art. 16 eine wesentliche Erleichterung der Lage der Mitgliedstaaten bei der Durchführung ökonomischer Sanktionen. Auch die Resolution zu Art. 10 der Satzung, die von einer von Bundesrat Motta präsidierten Kommission ausgearbeitet wurde und der die Völkerbundsversammlung am 25. September 1923 mit 29 gegen eine Stimme zustimmte, entsprach den schweizerischen Wünschen und wäre dazu angetan gewesen, die Wahrung der Neutralität im Konfliktfalle zu erleichtern.

Eine juristisch nicht ganz einfache Frage stellte sich, als die französische Botschaft durch Note vom 21. Dezember 1920 der schweizerischen Regierung mitteilte, daß geplant sei, ein für das Abstimmungsgebiet von Wilna bestimmtes internationales Truppenkontingent, bestehend aus belgischen, englischen und spanischen Truppen, durch die Schweiz, Österreich und die Tschechoslowakei zu transportieren. Die Schweiz gestattete den Durchtransport nicht. In Beantwortung einer Interpellation Brüggers erklärte Bundesrat Motta am 7. Februar 1921 im Ständerat, daß nach der Londoner Erklärung für die Schweiz in keinem Falle, auch nicht in der Art des vorliegenden, eine Verpflichtung vorliege, Truppen durch ihr Gebiet marschieren zu lassen. Jedoch bestehe für die Schweiz auch keine Verpflichtung, einen solchen Durchtransport zu untersagen, und der in Frage stehende Beschluß des Bundesrates habe nicht den Charakter einer prinzipiellen Entscheidung, welche den Bundesrat auch für alle künftigen Fälle binden solle. In der Tat stand die Neutralität nicht unmittelbar auf dem Spiel, da kein Kriegszustand herrschte. Der Bundesrat begründete seine Stellungnahme vor allem mit dem Hinweis darauf, daß die Voraussetzungen des Volksentscheides in Wilna nicht genügend abgeklärt seien. Vermutlich herrschte die Befürchtung, daß es zu kriegerischen Verwicklungen kommen könnte, und daß sich für die Schweiz eine heikle Lage ergeben müßte, wenn sie dann, unter Berufung auf ihre Neutralität, den Nachschub von Truppen und Munition oder den Rückzug der Truppen durch ihr Gebiet verweigern müßte. Hier dürfte wirklich von »Vorwirkungen der Neutralität« — ein häufig mißbräuchlich verwendeter Begriff — gesprochen werden. Zudem entsprach die Verweigerung dem schweizerischen Volksempfinden, dem jede Berührung schweizerischen Territoriums durch fremde Truppen als neutralitätswidrig erscheint¹⁴⁾.

Das von der Völkerbundsversammlung am 29. September 1930 gutgeheißenene Abkommen über finanzielle Hilfeleistung bot der Schweiz wiederum Anlaß, den Grundsatz der Neutralität zur Anwendung zu

¹³⁾ Rappard, a. a. O. S. 138.

¹⁴⁾ Vgl. Burckhardt, Schweiz. Bundesrecht I No. 188; Journal officiel de la S.d.N. 1921, S. 170ff. Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. S. 635.

bringen. Die Schweiz lehnte die Unterzeichnung ab. Die Begründung für diese Stellungnahme lag im wesentlichen darin, daß nach allgemeinem Völkerrecht die Gewährung finanzieller Hilfe an einen Kriegführenden als Neutralitätswidrig gelte und im Falle der Schweiz eine solche Hilfeleistung auch nicht gedeckt wäre durch die aus Art. 16 des Paktes, resp. aus der Londoner Erklärung, resultierende Pflicht zur Ergreifung wirtschaftlicher Sanktionen gegenüber einem Paktbrecher¹⁵⁾.

III.

Im italienisch-abessinischen Krieg kam die Frage der schweizerischen Neutralität im Völkerbund zu einer kritischen Zuspitzung. Doch bevor darauf eingegangen wird, sei die Haltung der Schweiz im spanischen Bürgerkrieg skizziert. Sie liegt zwar zeitlich nach der Durchführung der Sanktionen gegen Italien und steht nicht im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz im Völkerbund, doch ist sie charakteristisch für die schweizerische Neutralitätspolitik im allgemeinen.

Keine Macht hat die beiden Parteien des spanischen Bürgerkrieges als kriegsrechtlich gleichberechtigte Parteien anerkannt. Die selbstverständliche Anwendung des Neutralitätsrechts, die sich aus einer solchen Anerkennung ergeben hätte, unterblieb deshalb. Die meisten Staaten haben sich jedoch durch das Nichtinterventionsabkommen Schranken auferlegt, die ihre Stellung in mancher Hinsicht der Rechtsstellung von Neutralen annähert, wobei freilich das Nichtinterventionsabkommen der Handlungsfreiheit der Staaten teils weiteren, teils engeren Raum gewährt als das allgemeine Neutralitätsrecht. Die Schweiz ist dem Abkommen trotz Aufforderung der französischen Regierung nicht beigetreten, nicht etwa deshalb, weil sie damit nicht einverstanden gewesen wäre, sondern, wie Bundesrat Motta am 6. Oktober 1936 im Ständerat ausführte »parce que cette signature aurait fait naître l'idée que notre neutralité n'était qu'occasionnelle, alors qu'elle est permanente et constitutionnelle«¹⁶⁾. »Même si le Gouvernement français n'avait pas pris l'initiative d'une déclaration générale de non intervention, le Conseil fédéral aurait proclamé sans hésiter la neutralité de la Confédération«¹⁷⁾. Eine eigentliche Neutralitätserklärung hat der Bundesrat im spanischen Bürgerkrieg zwar nicht abgegeben, aber er hat am 14. August 1936 einen Beschluß gefaßt, wonach »die Ausfuhr, die Wiederausfuhr und die Durchfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial aller Kategorien, mit Einschluß der Bestandteile sowie der Flugzeuge, montiert oder demontiert, nach Spanien, den spanischen Besitzungen und der spanischen

¹⁵⁾ Schweiz. Bundesblatt, 1929, III, S. 890ff.; 1931, I, S. 142ff.

¹⁶⁾ Stenogr. Bulletin, Ständerat, 6. Oktober 1936, S. 451.

¹⁷⁾ Bundesrat Motta, ebenda S. 450.

Zone Marokkos« untersagt wird¹⁸⁾. Ein gleiches Verbot gilt für die Ausfuhr nach irgendeinem Land zum Zwecke der Wiederausfuhr nach den genannten Gebieten. Ein weiterer Bundesratsbeschuß vom gleichen Tage verbietet »die Ausreise aus der Schweiz zur Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien«. (Das Verbot bezieht sich nicht auf spanische Staatsbürger.) Nach dem gleichen Beschuß dürfen die Feindseligkeiten in Spanien von der Schweiz aus »in keiner Weise unterstützt oder irgendwie begünstigt werden«. Die Generaldirektion der Post- und Telegraphenverwaltung wurde »angewiesen, keine Geldsendungen, die eine solche Unterstützung oder Begünstigung bezwecken, anzunehmen oder zu befördern«¹⁹⁾. Am 25. August 1936 faßte dann der Bundesrat einen Beschuß betreffend »Maßnahmen zur Durchführung des Verbotes der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien«²⁰⁾.

Da es sich um einen Bürgerkrieg handelt, in dem eine Anerkennung der Rechte Kriegführender nicht stattgefunden hat, bestand eine unmittelbare völkerrechtliche Pflicht zur Durchführung dieser Maßnahmen nicht. Die Möglichkeit jedoch, daß sich der spanische Bürgerkrieg zu einem europäischen Krieg ausweite, ließ den Erlaß dieser Bestimmungen als angezeigt erscheinen. Aber weder diese Befürchtung noch das Vorbild des Nichtinterventionsabkommens dürften für die Haltung des schweizerischen Bundesrates in erster Linie entscheidend gewesen sein. Selten zeigte es sich so deutlich wie in diesem Falle, daß die schweizerische Neutralität eine frei gewählte Staatsmaxime ist, deren Wirkung nicht erst dort beginnt, wo das Völkerrecht eine Pflicht statuiert. Das schweizerische Neutralitätsempfinden, wie es in dieser Staatsmaxime seinen Ausdruck gefunden hat, ist ein feineres Instrument als das in der V. Haager Konvention von 1907 niedergelegte Neutralitätsrecht; die Schweiz hat sich von jeher ihrer Staatsmaxime zuliebe Schranken auf-

¹⁸⁾ Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 52 (1936), S. 637.

¹⁹⁾ A. a. O. S. 639.

²⁰⁾ A. a. O. S. 645, Art. 1 lautet:

»Wer zur Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien aus der Schweiz ausreist oder hiezu Anstalten trifft, wer die Feindseligkeiten in Spanien von der Schweiz aus irgendwie unterstützt oder begünstigt, wer insbesondere Geldsammlungen zu anderen als wohltätigen Zwecken vorbereitet oder durchführt, wer öffentlich zu einer Widerhandlung gegen diesen Bundesratsbeschuß auffordert oder anreizt, wird mit Gefängnis bis zu 6 Monaten oder mit Buße bis zu Fr. 10000.— bestraft. Beide Strafen können verbunden werden.«

Wichtig ist ferner Art. 5, der folgenden Wortlaut hat:

»Kundgebungen, insbesondere Versammlungen oder Umzüge zugunsten einer der an den Feindseligkeiten in Spanien beteiligten Parteien bedürfen der Bewilligung durch die zuständige kantonale Behörde. — Solche Kundgebungen sind zu verbieten, wenn anzunehmen ist, daß dabei zu einer Widerhandlung gegen diesen Bundesratsbeschuß aufgefordert oder angereizt wird. — Unter den gleichen Voraussetzungen können die Kundgebungen aufgelöst werden. — Nötigenfalls erläßt der Bundesrat das Verbot.«

erlegt, die sie nicht als völkerrechtlich gebotene Schranken anerkennen würde. Diejenigen, die die Spanienbeschlüsse des Bundesrates anfochten, bewiesen nur, wie sehr ihnen das Verständnis für das Wesen der schweizerischen Neutralität abgeht. Bundesrat Baumann, der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, begründete in Beantwortung einer Interpellation das Vorgehen des Bundesrates mit seiner »Dringlichkeit« und »Selbstverständlichkeit«; gegenüber der in der Linkspresse aufgestellten Behauptung, Neutralitätsmaßnahmen seien nur zulässig, wenn Staaten gegeneinander Krieg führen, nicht aber in einem Bürgerkrieg, wies er auf die »tatsächlichen Verhältnisse« hin und fügte hinzu:

»Wie ganz unhaltbar die These von der Nichtanwendbarkeit unserer Neutralitätspolitik auf die spanischen Feindseligkeiten ist, zeigt das Beispiel aller andern Staaten, darunter auch Frankreichs und Rußlands, welche die Nichteinmischung in die Kämpfe in Spanien beantragten und sich dazu verpflichteten. Was ist Neutralität? Sie läßt sich wohl am besten in die einfache und volkstümliche Forderung zusammenfassen, sich nicht in fremde Händel einzumischen«²¹⁾

Zugunsten der Einschränkung der Presse- und Versammlungsfreiheit führte er aus:

»Wir fragen uns: Was ist wichtiger in dieser ernsten und mit Konfliktmöglichkeiten so reich durchsetzten Weltlage: Daß wir die Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, die wir auch in dieser Zeit als Prinzip hochhalten wollen, ungehemmt und schrankenlos sich ausleben lassen, oder daß wir Land und Volk vor ernsten Gefahren bewahren? Eine Demokratie ohne eine gewisse Disziplin und Selbstbeherrschung, eine Presse ohne die gleichen Eigenschaften können in einer Zeit, wie der heutigen, zu einer Gefahr für das Land werden«²²⁾.

Zur gleichen Frage äußerte sich in der gleichen Sitzung Bundesrat Motta:

»Il y a dans toutes les circonstances graves un devoir général de modération et de contrôle de soi-même; mais, je le répète, la neutralité n'est pas une attitude de l'individu. Elle ne concerne que l'État et ses organes; l'État a cependant le droit d'exiger des citoyens qu'ils ne mettent point sa neutralité en péril«^{23) 24)}.

IV.

Der italienisch-abessinische Krieg stellte die differentielle Neutralität der Schweiz zum ersten Mal auf eine Probe. In der Sitzung der Völkerbundsversammlung vom 10. Oktober 1935 hatte sich die Schweiz »taci-

²¹⁾ Stenogr. Bulletin, Ständerat, 6. Oktober 1936, S. 448.

²²⁾ A. a. O. S. 449.

²³⁾ A. a. O. S. 450.

²⁴⁾ Es sei ferner daran erinnert, daß sich die Schweiz bei der Abstimmung der Völkerbundsversammlung vom 2. Oktober 1937 über den spanischen Bürgerkrieg, unter Berufung auf die Neutralität, der Stimme enthielt. Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No. 169, S. 105.

tement associée . . . à la constatation faite par les membres du Conseil²⁵⁾, wonach Art. 12 des Paktes verletzt worden war und Sanktionen nach Art. 16 gegen Italien ergriffen werden mußten. Bundesrat Motta ergriff das Wort, um auf die schweizerische Neutralität hinzuweisen: »Celle-ci découle de l'histoire, de la tradition, de la constitution écrite et de la composition ethnique du pays«. Unter Hinweis auf die völkerrechtliche Anerkennung der Neutralität und die Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 zog er die Folgerung für den vorliegenden Fall:

»Dès lors, notre obligation générale de concourir à des sanctions économiques et financières, à l'exclusion de toute participation à des sanctions militaires, n'est pas absolue et doit être interprétée à la lumière des résolutions de 1921 concernant l'arme économique. Les limites de notre obligation sont déterminées par notre neutralité qui constitue, à nos yeux, un principe fondamental et, en même temps, un intérêt vital. Nous n'estimons pas être tenus à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient notre neutralité à un danger réel que nous avons à apprécier dans la plénitude de notre souveraineté«²⁶⁾.

In der ersten Sitzung des Achtzehnerausschusses verteidigte Motta die Ansicht, daß die Richtlinien von 1921 zu Art. 16 des Paktes allein die »lignes directrices de l'action que doit envisager le Comité« bilden können²⁷⁾. In einer späteren Sitzung wandte er sich, und nach ihm der schweizerische Gesandte Stucki, gegen die völlige Einfuhrsperre gegenüber Italien, die für die Schweiz praktisch kaum durchführbar und zudem keineswegs erforderlich sei, um die Sanktionen wirksam zu gestalten²⁸⁾. Die gemäß den Vorschlägen des Koordinationsausschusses über die Durchführung der Sanktionen gegen Italien von der Schweiz getroffenen Maßnahmen wurden in einem Schreiben des Chefs des Eidgenössischen Politischen Departements vom 28. Oktober 1935 dem Generalsekretär des Völkerbundes zur Kenntnis gebracht²⁹⁾. Gegenüber den Vorschlägen des Ausschusses traf die Schweiz in zwei Punkten eine abweichende Regelung: das Waffenausfuhrverbot wurde nicht nur gegenüber Italien, sondern auch gegenüber Äthiopien ausgesprochen, und an Stelle der Einfuhrsperre trat ein Clearingabkommen mit Italien, durch das verhindert werden sollte, »daß Italien mit den aus seiner Ausfuhr gewonnenen Devisen die Waren kaufen kann, die es zur Kriegführung bedürfte«. Beide Maßnahmen wurden in dem genannten Schreiben, in Übereinstimmung mit den Äußerungen der schweizerischen Vertreter in der Völkerbunds-

²⁵⁾ Bundesrat Motta, Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 138, S. 106.

²⁶⁾ A. a. O.; vgl. auch diese Zeitschrift Bd. VI, S. 387.

²⁷⁾ Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 145, S. 30.

²⁸⁾ A. a. O. S. 41, 65, 107, 115.

²⁹⁾ Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 150, S. 272; auch Schweiz. Bundesblatt 1935, II, S. 956.

versammlung, dem Koordinationsausschuß und seinen Unterausschüssen näher begründet. Die Einführung des Clearingabkommens an Stelle der Einfuhrsperre gab in der Sitzung des Achtzehnerausschusses vom 2. November 1935 Anlaß zu einigen Anfragen und Kritiken. Der Vertreter Frankreichs (Coulondre) und derjenige der südafrikanischen Union (Te Water) beriefen sich vor allem auf die öffentliche Meinung ihrer Länder, um die schweizerischen Maßnahmen abzulehnen. Der letztere stellte sogar die Behauptung auf: »A tort ou à raison, l'impression s'est répandue, dans les rues du Cap et dans celles de Londres, que l'attitude de la Suisse à cet égard est une attitude d'obstruction. Justifiée ou non cette opinion s'est répandue«³⁰⁾. Diese Kritik war für die Schweiz unangenehm, aber nicht schwerwiegend. Viel gefährlicher war der Angriff, dem die Schweiz in derselben Sitzung wegen des gleichzeitigen Waffenembargos gegen Italien und Abessinien ausgesetzt war. Die Schweiz hatte im Schreiben vom 28. Oktober 1935 zur Begründung dieser Maßnahme an die oben erwähnte Stellungnahme Bundesrat Mottas vom 10. Oktober 1935 über den Vorbehalt der schweizerischen Neutralität bei Durchführung der Sanktionen erinnert und sodann ausgeführt:

»En conséquence, le Gouvernement de la Confédération a décidé d'interdire, dès le 31 octobre 1935, l'exportation, la réexportation et le transit, à destination de l'Ethiopie et de l'Italie, des catégories d'armes, munitions et matériels de guerre énumérées dans la liste arrêtée par le Comité de coordination. Il a également interdit l'exportation, aux fins de réexportation en Ethiopie et en Italie, des mêmes catégories d'armes, munitions et matériels de guerre dans des pays autres que l'Ethiopie et l'Italie. Vu l'article 9 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et notre statut de neutralité, il ne nous a pas été possible de renoncer à l'embargo sur les armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie«³¹⁾.

Im Achtzehnerausschuß ergriff zuerst der französische Vertreter Coulondre das Wort, um den schweizerischen Standpunkt zurückzuweisen. Das Ausfuhrverbot gegen Äthiopien habe zwar keine große praktische Bedeutung, aber im Falle eines europäischen Konfliktes »la même attitude pourrait avoir de conséquences très graves, car nul n'ignore le rôle que la Suisse joue en Europe dans le domaine du transit«. Der französische Vertreter »ne pouvait laisser se créer sur ce point un précédent que, de l'avis du Gouvernement français, la Société des Nations ne saurait accepter«. Der polnische Delegierte Komarnicki schloß sich den Ausführungen des französischen Vertreters an. Politis gab im Namen der griechischen Delegation und im Namen der Balkanentente eine Erklärung ab, durch die ebenfalls die französische Kritik gutgeheißen wurde:

³⁰⁾ Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 146, S. 36.

³¹⁾ A. a. O. Supplément spécial No 150, S. 272.

«Nous considérons que l'interprétation que le Gouvernement fédéral a donnée à la Déclaration de Londres pour ce qui concerne l'embargo double et l'interdiction de transit à destination des deux parties dans le présent conflit n'est pas conforme au sens de la Déclaration de Londres telle que nous l'avons comprise».

Er wünschte auch, daß die Meinungsverschiedenheit über die Tragweite der Londoner Erklärung »puisse être éclaircie le plus tôt possible«. Der rumänische Vertreter Visoianu schloß sich namens der Kleinen Entente den französischen und griechischen Delegierten an, ebenso Antonov, der Vertreter der UdSSR, für den der von der Schweiz geschaffene Präzedenzfall »ne serait pas acceptable pour la Société des Nations«. Der englische Delegierte Malkin lehnte den schweizerischen Standpunkt ebenfalls ab, fand aber, daß es nicht notwendig sei, »d'étudier la question à fond immédiatement«. In einer darauffolgenden längeren Rede rechtfertigte Motta den schweizerischen Standpunkt unter eingehender Würdigung der Londoner Erklärung ³²⁾.

Weiterhin unterließ Motta nicht, darauf hinzuweisen, daß es sich um eine Frage handelt »qui touche profondément aux conceptions traditionnelles de son pays« und daß »le Gouvernement suisse et le peuple suisse seraient placés devant un grave dilemme si l'on voulait leur imposer tout à coup une interprétation de la neutralité qui n'est pas celle de la tradition«. In einem weiteren Vorstoß suchte Politis nachzuweisen, daß die Anrufung des Art. 9 der Haager Konvention auf einem Mißverständnis beruhe.

»La neutralité traditionnelle de la Suisse, depuis que ce pays est membre de la Société des Nations n'est plus exactement la même. Elle n'est plus la même pour ce qui concerne ce qu'on appelle les sanctions économiques et financières. Elle n'est plus surtout la même parce qu'on abandonne un des principes fondamentaux de la neutralité, celui d'après lequel les pays neutres n'avaient pas le droit de faire de distinction; ils s'interdisaient le droit d'apprécier l'attitude des deux belligérants; ils devaient tenir la balance absolument égale à l'égard des deux belligérants. Or, ce principe est abandonné par les Membres de la Société des Nations et par la Suisse elle-même, puisque ce dernier pays accepte d'examiner avec les autres membres de la Société des Nations, en cas de rupture de pacte, qui en a la responsabilité».

Die Diskussion wurde durch den Vertreter von Luxemburg, Bech, abgeschlossen, der mitteilte, daß seine Regierung ebenfalls ein zweiseitiges Waffenausfuhrverbot erlassen habe ³³⁾.

Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung einen vom 2. Dezember 1935 datierten Bericht betreffend die Anwendung des Art.

³²⁾ Vgl. diese Zeitschrift Bd. VI, S. 393.

³³⁾ Das Protokoll der Diskussion findet sich in Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 146, S. 39—42.

16 des Völkerbunds paktes auf den italienisch-abessinischen Konflikt 34). Darin wird, nach einem historischen Überblick über den Konflikt, ausführlich berichtet über die Maßnahmen des Bundesrates und die Verhandlungen der Völkerbundsversammlung und des Koordinationsausschusses, insbesondere auch über die Kritik, die die Maßnahmen des Bundesrates dort gefunden hatten. Die Begründung, die der Bundesrat gegenüber dem Völkerbund für seine Stellungnahme vorgebracht hatte, wird im wesentlichen in diesem Bericht wiederholt.

Der Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 1935 wurde vom Nationalrat und Ständerat einhellig genehmigt. Ein im Nationalrat gestellter kommunistischer Antrag auf Nichtgenehmigung vereinigte nur drei Stimmen auf sich. Aus der Diskussion sind einige Punkte hervorzuheben. Der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission, Piller, wies auf den Vorrang der Neutralität vor den Sanktionsverpflichtungen hin. Die Sonderstellung der Schweiz im Völkerbund habe zur Folge »que notre pays reste tenu par les dispositions du droit international concernant les neutres. Il est tenu également par les dispositions du Pacte de la Société des Nations, pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec le statut spécial de notre neutralité« 35). Der nächste Redner, de Coulon, setzte sich für die vollständige Neutralität ein und lehnte daher alle Sanktionen ab.

»Nous sommes dans un engrenage et nous ne sommes pas maîtres de la machine dans laquelle nous avons engagé un doigt; ce sont d'autres qui la dirigent et nous avons malheureusement trop de raisons de croire que le souci de leurs intérêts particuliers n'est pas complètement étranger à leur manière d'agir«.

»Notre neutralité, après notre volonté de la défendre, dépend beaucoup plus de l'intérêt que peuvent avoir nos voisins à la maintenir que de traités ou de discours. Il est dès lors dangereux de ne pas l'observer également à l'égard de tous les Etats qui nous entourent et nous devrions nous abstenir avec soin de tout ce qui peut être envisagé par l'un ou l'autre comme un acte inamical, portant atteinte à cet équilibre« 36).

Trotz der Kritik stimmte der Redner, nachdem Motta die Haltung des Bundesrates gerechtfertigt hatte, nicht gegen den Bericht. In den Ausführungen Mottas kamen neben der Bestätigung früherer Ausführungen politischer und rechtlicher Art einige neue Gesichtspunkte zur Geltung. Treffend ist seine Bemerkung: »Les questions de politique étrangère dominant tous les intérêts des partis et toutes les vues particulières. Elles se distinguent de toutes les autres questions par ce caractère spécial

34) Schweiz. Bundesblatt 1935, II, S. 921—949; auf S. 950—972 findet sich der Wortlaut der Empfehlungen und Beschlüsse des Koordinationsausschusses, des Schreibens des Politischen Departements vom 28. Oktober 1935 und der verschiedenen zur Durchführung der Sanktionen ergangenen Bundesratsbeschlüsse.

35) Stenographisches Bulletin, Ständerat, 8. Januar 1936, S. 27.

36) A. a. O. S. 30 und 31.

qu'elles expriment les intérêts permanents de la nation « 37). Er erinnerte sodann daran, daß die Schweiz im Jahre 1923 Bedenken gegen die Aufnahme Abessiniens in den Völkerbund geäußert hatte und daß es die Delegierten Frankreichs und Italiens gewesen waren, die mit besonderer Energie, selbst gegen den anfänglichen Widerstand Englands, sich für die Aufnahme eingesetzt und sie erreicht hatten. Motta erwähnte ferner seine Erklärungen in der Völkerbundsversammlung vom 10. Oktober 1935. Art. 16 des Paktes

»est un article mal rédigé, assez malheureux et que seule la sagesse des Etats réunis à Genève a pu transformer en un article applicable. Tel qu'il est, pris à la lettre, il est rempli de matières explosives. Il respire encore la poudre des batailles. C'est dans cette atmosphère qu'est née, hélas! la Société des Nations, issue d'un enfantement douloureux, comme il arrive souvent aux grands événements de l'histoire. Je n'en tire pas une conclusion contre elle. Si cette atmosphère n'avait pas existé, la Société des Nations ne serait jamais née. Et voilà pourquoi, lorsqu'on apprécie cette institution il convient de mettre beaucoup d'équité dans le jugement! « 38).

Doch hätte die interpretative Resolution von 1921 den Artikel anwendbar gemacht. Das Problem habe sich für die Schweiz gestellt: »Comment harmoniser l'idée de la neutralité avec l'idée de la solidarité? « Nach Darlegung der getroffenen Maßnahmen erklärte Motta, unter Bezugnahme auf die Auseinandersetzung vom 2. November 1935: »vous pouvez compter sur la vigilance du Conseil fédéral et sur sa volonté de ne pas céder un pouce de son terrain«. Die weiteren Ausführungen über die Sanktionen schloß er mit der Bemerkung:

»Aujourd'hui la situation est telle que nous estimons avoir rempli les obligations découlant de la solidarité, sans avoir fait un acte inamical à l'égard de l'Italie. Je ne trahis pas un secret en disant que le Gouvernement d'Italie n'a pas seulement compris, il a apprécié l'attitude de la Confédération suisse à son égard « 39).

Im Nationalrat wurde die Diskussion durch den Berichterstatter Vallotton eingeleitet, der in einem ausführlichen Exposé das ganze Problem der Sanktionen aufrollte. Mit Bezug auf die Abweichungen, die die Beschlüsse des Bundesrates an den Vorschlägen des Koordinationsausschusses angebracht hatten, erklärte er:

»Je me résume en disant que la solidarité n'implique nullement une coopération identique de tous les Etats. Vouloir appliquer à tous, mécaniquement, un traitement identique, conduirait aux pires injustices, étant donné les grandes différences qui, en fait, existent entre eux « 40).

Die einstimmig angenommene Schlußfolgerung der Kommission, die

37) A. a. O. S. 32.

38) A. a. O. S. 34.

39) A. a. O. S. 34 und 35.

40) Stenographisches Bulletin, Nationalrat, 23. Januar 1936, S. 601.

Vallotton, und nach ihm der deutsche Berichtstatter Oeri dem Rat unterbreitete, hatte folgenden Wortlaut:

»1. Die Schweiz hat, indem sie sich den Feststellungen der Mitglieder des Völkerbundsrates anschloß, ihre internationalen Verpflichtungen als loyales Völkerbundsmitglied eingehalten.

2. Die Schweiz will sich mit ihrer Haltung nicht vom Grundsatz und von der Überlieferung ihrer jahrhundertealten ewigen Neutralität entfernen, die durch die Akte von 1815, durch Art. 435 des Vertrages von Versailles und durch die Londoner Deklaration des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 immer wieder anerkannt worden ist.

3. Die Schweiz wird fortfahren, ihre auf dem Völkerbundspakt beruhenden Verpflichtungen im Vollbesitz ihrer nationalen Souveränität und im Rahmen ihrer Neutralität auszulegen und zu erfüllen.

4. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung gemäß Art. 85, Ziff. 6 der Bundesverfassung bleibt vorbehalten für den Fall, daß im weiteren Verlauf des italienisch-abessinischen Konfliktes eine Erschwerung der Lage der Schweiz drohen sollte.

5. Die Kommission schlägt dem Nationalrat vor, den Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 1935 zur Kenntnis zu nehmen und die Haltung des Bundesrates zu billigen«⁴¹⁾.

Die staatsrechtliche Frage, die in Ziffer 4 angeschnitten wird, braucht hier weiter nicht verfolgt zu werden. Im Votum von Nationalrat Oeri, dem Chefredaktor der »Basler Nachrichten«, fanden sich, neben den bekannten Argumenten, noch eine Reihe neuer Gesichtspunkte — deren Darlegung hier zu weit führen würde — und ein kurzer geschichtlicher Exkurs, aus dem eine Stelle zitiert sei:

»Welchem Verhängnis ein Land mit interessanten Alpenpässen, wenn es nicht neutral sein will oder kann, geweiht ist, hatte inzwischen das Unglück Graubündens im 17. Jahrhundert bewiesen. Wie damals Rhätien, so würde jetzt und in alle Zukunft die Schweiz der klassische Kriegsschauplatz Europas, wenn sie nicht neutral zu bleiben verstünde«⁴²⁾

Aus der folgenden Diskussion ist vor allem das Votum Gut bemerkenswert. Der Redner gab seiner lebhaften Beunruhigung Ausdruck über die »unhaltbare Situation«, die infolge der am 2. November 1935 im Achtzehnerausschuß zu Tage getretenen Meinungsverschiedenheit entstanden sei.

»Einem Teil des Volkes ist es nicht entgangen, daß sich in dieser Sitzung und mit diesem Zwischenfall am 2. November 1935 der Vorhang heben wollte über einem politischen Stück, das für die Schweiz eine Tragödie werden könnte«⁴³⁾.

»Die Konsequenz meiner Ausführungen ist die Einladung an den Bundesrat, er möchte die ihm seitens der Kommission offen gelassene Frage in dem Sinne entscheiden, daß er zu einem durchaus ihm passenden Zeitpunkt auf die Probleme des 2. November zurückkommt, unsere Stellung abklärt und uns eine saubere Position schafft. Ich sage innerhalb

41) A. a. O. S. 602 und 609.

42) A. a. O. S. 609.

43) A. a. O. S. 616.

des Völkerbundes, weil ich überzeugt bin, daß es eine Pflicht der Schweiz ist, solange im Völkerbund zu bleiben, als es die Interessen unseres Landes ertragen, und es damit vereinbar ist« 44).

Eine ähnliche Forderung stellt später Stucki auf 45). Bundesrat Motta gab die Zusicherung »que le Conseil fédéral suivra, avec une vigilance extrême, le développement de la situation« 46).

Eine Gelegenheit, ihre Stellung gegenüber den Völkerbundssanktionen zu präzisieren, ergab sich für die Schweiz sodann durch die Mitunterzeichnung der Erklärung der »Neutralen« vom 1. Juli 1936, durch die festgestellt wurde, daß Art. 16 nicht als obligatorisch betrachtet werden könne, solange die Völkerbundssatzung in ihrer Gesamtheit nicht vollständig und in konsequenter Weise durchgeführt sei 47).

In der Sitzung der Völkerbundsversammlung vom 2. Juli 1936 setzte sich der Bundesrat Motta warm für die Aufhebung der Sanktionen gegen Italien ein; er tat dies im Interesse sowohl des Völkerbundes wie der Schweiz.

»Le but des sanctions était d'empêcher, si possible, et d'arrêter la guerre. Ce but n'a pas été atteint«.

»La guerre terminée, les sanctions, si elles étaient maintenues, changeraient entièrement de caractère et de portée. Elles ne seraient plus une tentative d'empêcher une action en cours, mais un moyen de punir, ou d'exprimer un jugement politique et moral. Or, l'article 16 du Pacte n'a été ni conçu ni stipulé à cet effet«.

Doch folgt ein Bekenntnis zum Völkerbund:

»La Société des Nations a subi un ébranlement redoutable, mais elle ne périra pas, parce qu'elle répond à des nécessités vitales de l'humanité et du monde: celles de l'organisation internationale et de la collaboration entre les Etats. La Société des Nations reprendra sa marche, à la condition que les expériences du passé servent de leçon« 48).

44) A. a. O. S. 618.

45) A. a. O. S. 637.

46) A. a. O. S. 651.

47) Der Text der Erklärung ist enthalten in Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 154, S. 19; die wichtigste Stelle lautet:

»En premier lieu, il faut s'entendre en vue d'arriver à une préparation plus précise de l'application des règles contenues dans le Pacte et qui visent à empêcher la violation de ses principes, en renforçant l'activité préventive de la Société des Nations. Tout en rappelant que des directives ont été adoptées en 1921 pour la mise en œuvre de l'article 16, nous déclarons que tant que le Pacte dans son ensemble n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente, nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article. En second lieu, il importe de reprendre dans tous les domaines politiques et économiques l'activité de la Société des Nations, qui a été paralysée dans une certaine mesure par les crises de ces derniers temps, et de chercher une solution progressive des grands problèmes qui se posent«.

Vgl. auch diese Zeitschrift Bd. VI, S. 671/2.

48) Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 151, S. 42/3.

Die Schweiz setzte die Sanktionen gegen Italien vom 14. Juli 1936 ab außer Kraft.

Die nächste Etappe der schweizerischen Neutralitäts- und Völkerbundspolitik wird gebildet durch das Schreiben des Eidgenössischen Politischen Departements an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 4. September 1936 über die Paktreform 49). Der Grundsatz der Universalität wird in den Vordergrund gestellt.

»Die Universalität, die von Anfang an als eine wesentliche Voraussetzung seines Erfolgs gegolten hatte, scheint uns eines der Ziele der künftigen Neugestaltung sein zu müssen. Die Änderungen, die zu treffen sind, sollen infolgedessen den Staaten, die dem Völkerbund noch nicht oder nicht mehr angehören, den Eintritt oder die Rückkehr erleichtern. Dieses Ziel wäre für sich allein schon aller Anstrengungen wert und würde Änderungen rechtfertigen, die einigen als Opfer erscheinen mögen, die aber keine wirklichen Opfer wären. Was der Völkerbundsvertrag an juristischem Gehalt verlieren würde, gewönne er an moralischer Wirksamkeit. Solange übrigens mehrere große Länder dem Völkerbund fernbleiben, darf dieser kaum hoffen, auf wirtschaftlichem Gebiet die Aufgaben erfüllen zu können, die zu seinen wichtigsten gehören. Auch darf nicht außer acht gelassen werden, daß ein nicht universeller Völkerbund nicht nur weniger stark und weniger wirksam, sondern auch eine Einrichtung ist, die einen anderen Sinn erhalten könnte. Aus einer universellen Gemeinschaft zur Entwicklung und Erhaltung des Völkerrechts, die er von Anfang an hätte sein sollen, könnte er sich leicht in eine Vereinigung von Staaten verwandeln, die durch die Macht der Verhältnisse der Gefahr ausgesetzt wären, in einen Antagonismus zu geraten zu den Staaten, die ihm nicht angehören«.

Unmittelbar daran anschließend folgt eine Kritik des Art. 16:

»Man gäbe sich einer Täuschung hin, wenn man annehmen wollte, daß der Völkerbund die zu geringe Zahl der Mitglieder durch die Zwangsmittel des Paktes kompensieren könnte. Die durch den Art. 16 geschaffenen Sanktionen haben in vielen Ländern sehr begründete Einwendungen gerufen. Sie sind in gewissen Fällen angewendet worden; in anderen sind sie nicht angewendet worden, und es gibt offensichtlich Fälle, in denen sie niemals zur Anwendung gelangen könnten. Sie schaffen auch zu ausgesprochene Ungleichheiten. Sind zwar die allseits übernommenen Pflichten theoretisch dieselben, so sind sie doch in ihren Wirkungen sehr verschieden, je nachdem es sich um eine Großmacht oder um einen Staat mit beschränkten Mitteln handelt. Der Gedanke drängt sich, wie uns dünkt, auf, zwischen den Risiken der einen und denjenigen der anderen einen gerechteren Ausgleich zu schaffen. Für ein kleines Land ist die Anwendung des Artikels 16 unter Umständen eine Frage von Sein oder Nichtsein. Eine Umgestaltung dieses Artikels sollte deshalb in Erwägung gezogen werden; die Untersuchungen der internationalen Blockadekommission vom Jahre 1921 würden mit Nutzen wieder aufgenommen werden«.

49) Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial No 154, S. 18, auch abgedruckt im Schweiz. Bundesblatt 1936, III, S. 493ff. Vgl. ferner meinen Aufsatz in »Völkerbund und Völkerrecht«, 4. Jahrgang, S. 268.

Sodann wird der Wunsch ausgesprochen, es möchten die Methoden zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten verbessert werden. Dann folgt die für die Schweiz selbst wichtigste Stelle:

»Sollte der Artikel 16, trotz der Kritik, die an ihm geübt wird, in der gegenwärtigen Fassung beibehalten oder sollten die Risiken, die er mit sich bringt, gar noch verschärft werden, so sähe sich die Schweiz veranlaßt, erneut auf die ganz besondere Lage hinzuweisen, in der sie sich befindet und die der Rat des Völkerbundes in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 als einzigartig gekennzeichnet hat. Der Bundesrat muß im übrigen bestätigen, daß die Schweiz keinesfalls zu Sanktionen verhalten sein könnte, die ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach die Neutralität einer wirklichen Gefahr aussetzen würden. Diese immerwährende Neutralität beruht auf jahrhundertalter Überlieferung, und Europa hat schon vor mehr als hundert Jahren ihren hohen Wert verkündet«.

Damit hatte die Schweiz einmal mehr die von Bundesrat Motta am 10. Oktober 1935 eingenommene Stellung in einem amtlichen Dokument zuhänden des Völkerbundes bestätigt.

Über die Beendigung der Sanktionen gegenüber Italien berichtete der Bundesrat in seiner Botschaft über den Abschluß der 16. und über die 17. Völkerbundstagung⁵⁰⁾. Aus der Diskussion der Bundesversammlung sei zuerst das Votum des Berichterstatters im Ständerat, Malche, erwähnt, aus dem sich die neue Einstellung zum Völkerbund ergibt:

»Au fond, l'idée de la Suisse semble être celle-ci: la Société des Nations, cessant d'être considérée comme une puissance supranationale qu'elle n'est pas, deviendrait un instrument d'organisation une sorte de... je ne dirai pas d'académie, mais de clearing supérieur qui tente de rapprocher les nations, un centre de réalisations solidaristes, ou, peu à peu, d'une manière modeste et sans à-coups, se ferait l'éducation morale des Etats sur le plan international«⁵¹⁾.

Bundespräsident Motta⁵²⁾ führte aus: »on peut dire que la démonstration est faite: ou l'article 16 aboutit à la guerre, ou il n'est que pure vanité«. Mit aller Energie betonte er sodann den Vorrang der Neutralität vor den Sanktionen:

»La déclaration de Londres nous dispense de toute sanction militaire, sous quelque forme que ce soit. Nous avons ajouté que les sanctions économiques elles-mêmes ne nous obligent que dans la mesure où elles n'amulent pas l'aspect militaire de la neutralité. Le juge de la question de savoir si, dans une hypothèse déterminée, la neutralité militaire est engagée ou non, c'est le gouvernement suisse, en contact bien entendu, avec le Parlement et avec l'opinion publique. C'est dans la plénitude de sa souveraineté que la Suisse décidera en toute hypothèse si elle peut s'associer, à l'avenir, à des sanctions économiques ou si elle estime ne pouvoir

⁵⁰⁾ Schweiz. Bundesblatt 1936, III, S. 469ff.

⁵¹⁾ Stenographisches Bulletin, Ständerat, 2. März 1937, S. 146.

⁵²⁾ Herr Motta war Bundespräsident für das Jahr 1937.

le faire. Là-dessus, il ne saurait y avoir de discussion entre la Société des Nations et nous; ce point de vue est essentiel, il est fondamental et définitif.»

Die Stelle des Schreibens vom 4. September 1936, das von der schweizerischen Neutralität handelt, umschlieÙe vom schweizerischen Standpunkt aus »toute la philosophie du débat«, »elle mérite, je crois, de rester gravée dans notre histoire«. Das Bestreben, dieser Erklärung einen ganz besonderen Nachdruck zu verleihen, tritt deutlich in Erscheinung. Auch der Wunsch nach Universalität wird wieder geäuÙert und mit Bezug auf die Mitarbeit Italiens in Genf ausgeführt:

»nous devons désirer qu'elle y revienne bientôt, qu'elle y reprenne un rôle actif; nous devons espérer et souhaiter aussi que le retour de l'Italie à l'activité dans la Société des Nations, libère la route de certaines difficultés qui pourraient empêcher un autre de nos grands voisins de revenir à Genève« 53).

Auch bei anderen Gelegenheiten zeigte sich das Bestreben der Schweiz, Italien die Rückkehr zu aktiver Mitarbeit im Völkerbund zu erleichtern 54). Im Nationalrat betonte Vallotton neuerdings die außergewöhnliche Wichtigkeit der Ausführungen über die Neutralität im Schreiben vom 4. September 1936 und fügte bei:

»Nous ne doutons d'ailleurs pas que le Conseil fédéral continuera à saisir toutes les occasions — nous disons occasions: bonnes et sûres — qui lui seraient offertes par la suite, pour rappeler à toutes les chancelleries du monde le statut très particulier de la Suisse. Il faut que l'on sache à Genève et dans les chancelleries étrangères que la volonté unanime des Chambres fédérales et du peuple suisse est de demeurer fidèles à notre neutralité et que nous n'admettrions pas que l'on cherchât, soit à la mettre en discussion, soit pis encore, à l'affaiblir« 55).

Ähnlich äußerte sich der folgende Redner, Oeri: »Wir wollen im Völkerbund bleiben und unsere Neutralität wahren« 56). Gut versuchte in seinem Votum 57) »den Eindruck der gefährlichen Lage« aufzufrischen, die sich für die Schweiz aus der am 2. November 1935 zutage getretenen Meinungsverschiedenheit ergebe. Die Schweiz habe zwar ihren Standpunkt in Genf vertreten, aber er sei eben bestritten worden. Niemand wisse, wie jetzt die anderen Staaten darüber denken, es müsse Klarheit

53) A. a. O. S. 148/9.

54) So z. B. bei der Stimmenthaltung der schweizerischen Delegation anlässlich der Validierung der Vollmachten der äthiopischen Delegierten an der 17. Völkerbundsversammlung; die schweizerische Delegation »hielt sich die verheerenden Folgen vor Augen, die nach dem Austritt Deutschlands und Japans der Rücktritt einer dritten Großmacht für den Völkerbund haben könnte« (Schweiz. Bundesblatt 1936, III, S. 481). Auch die schon am 23. Dezember 1936 ausgesprochene de jure Anerkennung der italienischen Souveränität über Abessinien darf in diesem Zusammenhang erwähnt werden.

55) Stenographisches Bulletin, Nationalrat, 10. März 1937, S. 108.

56) A. a. O. S. 112.

57) A. a. O. S. 113 ff.

geschaffen und eine Stellungnahme des Völkerbundes verlangt werden. Hunziker ging noch weiter:

»Wir können nicht mehr dem Weltfrieden dadurch dienen, daß wir den Gerichtsvollzieher für Sanktionen machen.«

»Ich vertrete deshalb die Auffassung, daß die Eidgenossenschaft unter der gegenwärtigen Weltlage gar nicht anders kann als zur vollen Neutralität zurückzukehren, sowohl in bezug auf die Waffendurchfuhr als auch in bezug auf den Wirtschaftskrieg. Sonst wird die Neutralität von unserer Umwelt doch nicht richtig anerkannt werden im Ernstfall«⁵⁸⁾.

Motta umriß nochmals seine Auffassung von den Möglichkeiten des Völkerbundes:

»Il ne faut pas admettre que la force de la Société des Nations soit dans les moyens de contrainte. Ce n'est pas l'article 16 qui la sauvera. La Société des Nations est un grand organe de collaboration internationale, où tous les Etats viennent s'asseoir autour d'une grande table, pour discuter honnêtement de leurs intérêts et des solutions à donner aux questions qui les préoccupent. La Société des Nations, c'est la conception que nous avons expliquée brièvement dans notre lettre du 4 septembre 1936 au secrétariat général, devrait être, permettez-moi cette expression, un grand, un nouveau clearing international où toutes les questions sont abordées dans le désir de les liquider sagement«⁵⁹⁾.

Schließlich faßte der Nationalrat folgenden Beschluß, dem später auch der Ständerat zustimmte:

»1. Unter Hinweis auf die von den Berichterstattern erwähnten Reserven einzelner Mitglieder dieser Kommission beschließt der Nationalrat zustimmende Kenntnisnahme vom Bericht des Bundesrates.

2. Die Bundesversammlung hebt besonders die Bedeutung des Schreibens des Bundesrates vom 4. September 1936 an das Generalsekretariat des Völkerbundes über die Reform des Völkerbundspaktes hervor. Sie stellt fest, daß in diesem Schreiben die Grundsätze wiedergegeben sind, nach denen sich die Neutralitätspolitik der Eidgenossenschaft im Rahmen des Völkerbundes richten wird«⁶⁰⁾.

Die auf Antrag Gut formulierte Ziffer 2 bezweckte eine möglichst deutliche Kundgebung des Neutralitätswillens, läßt aber auch die immer noch bestehende Beunruhigung erkennen.

V.

Kurz vor diesen Verhandlungen hatte die schweizerische Öffentlichkeit mit großer Genugtuung von der Erklärung über die schweizerische Neutralität Kenntnis genommen, die der deutsche Führer und Reichskanzler am 23. Februar 1937 gegenüber alt Bundesrat Schultheß abgegeben hatte. Sie lautet:

⁵⁸⁾ A. a. O. S. 121.

⁵⁹⁾ A. a. O. S. 125.

⁶⁰⁾ A. a. O. S. 127 und Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, I, 1937, S. 4.

»Der Bestand der Schweiz ist eine europäische Notwendigkeit. Wir wünschen mit ihr als gute Nachbarn in bestem Einvernehmen zu leben und uns mit ihr in allen Dingen loyal zu verständigen. Als ich in meiner jüngsten Reichstagsrede von der Neutralität zweier anderer Länder sprach, habe ich die Schweiz 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 sage ich Ihnen mit aller Bestimmtheit. Noch nie habe ich Anlaß zu einer anderen Auffassung gegeben. Ich ermächtige Sie, diese Erklärung Ihrer Regierung zuhanden des schweizerischen Volkes mitzuteilen.«

Die verbleibende Unsicherheit erweckte aber das Bedürfnis, immer wieder von neuem den Neutralitätswillen der Schweiz öffentlich zu bekunden. Bundespräsident Motta benützte eine Radioansprache, die er am 1. August 1937, dem schweizerischen Nationalfeiertag, für die Auslandsschweizer hielt, um die unverbrüchliche Entschlossenheit der Schweiz zur militärischen Landesverteidigung und zur Neutralität zu betonen. Über die Neutralität führte er aus: Der Grundsatz der Neutralität

»beherrscht unsere gesamte auswärtige Politik. Er ist in der Bundesverfassung niedergelegt und entspricht für uns einer Lebensnotwendigkeit. Die Erfahrung der letzten Jahre zwingt uns, die Maxime der Neutralität selbst dem Völkerbund gegenüber zu behaupten. Gerne stellen wir unsere Mitarbeit in den Dienst dieser großen Institution, wenn immer der Grundsatz unserer Neutralität nicht auf dem Spiele steht, doch weiter können wir nicht gehen. Anlässlich eines denkwürdigen und schmerzreichen Konfliktes haben wir gesehen, daß die Unterscheidung zwischen der militärischen Neutralität und der wirtschaftlichen Neutralität zwar theoretisch vorgenommen und schriftlich festgelegt werden kann, daß sie indessen dem Anprall der Wirklichkeiten nur schwer standhält. Sollten wir daher in Zukunft erneut vor eine ähnliche Lage gestellt werden, so würden wir allein und souverän die Frage entscheiden, ob und in welchem Umfange wir uns gemeinschaftlichen Zwangsmaßnahmen anschließen könnten. — Wenn sich die Schweiz hinter der unversehrten Festung ihrer Neutralität verschanzt, so hat sie damit dem Weltfrieden — und sie wird dies weiterhin tun — unendlich größere Dienste geleistet, als wenn sie einen Zweifel aufkommen läßt über ihren unbeirrbaren Willen, sich von fremden Händeln fernzuhalten. Die Neutralität könnte für uns erst an dem Tage ein Ende nehmen, wo wir einem Angreifer Angesicht zu Angesicht gegenüberstünden. An diesem Tage würde vor den Augen der Welt das Heldentum unserer Väter wieder auferstehen: *Helvetiorum fides ac virtus!*«

Trotz dieser verschiedenen Erklärungen waren weite Kreise der schweizerischen Öffentlichkeit der Ansicht, daß die Rechtsstellung der Schweiz einer weiteren Abklärung bedürfe. Es war seit Beginn des Jahres 1937 bekannt worden, daß ein Initiativkomitee in Bildung begriffen sei, das auf dem Wege des Volksbegehrens eine neue Bestim-

mung der Bundesverfassung einzuverleiben beabsichtige, durch welche die immerwährende Neutralität verfassungsmäßig verankert und die Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen ausdrücklich verboten werden sollte⁶¹⁾. Mit dem Ziel dieser Initiative wäre wohl die erdrückende Mehrheit des Volkes im Grunde des Herzens einverstanden gewesen. Und doch wäre ihre Lancierung politisch gefährlich gewesen. Zur Diskussion heikler außenpolitischer Fragen eignet sich die breite Öffentlichkeit in einer Zeit voller internationaler Spannungen sehr schlecht, und die Gefahr, daß die schweizerische Neutralität zum Spielball politischer Leidenschaften würde, war groß. Dazu kam, daß sowohl die Annahme wie die Verwerfung der Initiative die Schweiz in den Augen des Auslandes in ein falsches Licht gerückt hätte. Ihre Annahme wäre im völkerbundsfreundlichen Ausland als eine Eingliederung der Schweiz in die Achse Berlin-Rom mißverstanden worden, und im Hinblick auf dieses zu erwartende Resultat wäre sie wahrscheinlich von nicht unbeträchtlichen Kreisen in der Schweiz selbst bekämpft worden. Die Verwerfung der Initiative wäre aber noch schlimmer gewesen, denn sie hätte im Ausland den Eindruck erwecken müssen, die Schweiz wolle ihre jahrhundertealte Neutralität aufgeben, obschon niemand in der Schweiz daran dachte. Selbst eine bloß knappe Annahme hätte Zweifel am Neutralitätswillen des Volkes aufkommen lassen. Zudem schien die verfassungsmäßige Verankerung der Neutralität überflüssig und mißverständlich, denn die Bundesverfassung enthält den Grundsatz bereits in Art. 85, Ziff. 6 und 102, Ziff. 9, wenn auch in anderer Fassung als die Initianten anstrebten. Zu alledem hätte auch die Annahme der Initiative an den Rechtsbeziehungen zum Völkerbund nichts geändert. In dieser Hinsicht hätte eine Initiative auf Austritt aus dem Völkerbund zu weniger Bedenken Anlaß gegeben; sie hätte die Rechtsfragen klar gestellt und in einem oder anderen Sinn klar entschieden.

Jedoch läßt sich nicht bestreiten, daß die Möglichkeit der Lancierung der Initiative einen Druck auf die Regierung ausübte, umso mehr als die Initianten aus durchaus ernsthaften Motiven handelten und keine parteipolitischen Absichten verfolgten. Wenn die Regierung zögerte, den entscheidenden Schritt zu unternehmen, so geschah es wohl vor allem deshalb, weil sie die Hoffnung hegte, der Völkerbund werde sich von seiner Krisis erholen, Italien werde die aktive Mitarbeit in Genf wieder aufnehmen und vielleicht werde sogar Deutschland zurückkehren. Im Hinblick auf diese Möglichkeiten schien es unzweckmäßig, eine Aktion zu

⁶¹⁾ Der Text hätte gelautet:

»In ihren Beziehungen zu den auswärtigen Staaten hält sich die schweizerische Eidgenossenschaft an den Grundsatz der uneingeschränkten Neutralität. — Sie beteiligt sich nicht an internationalen Zwangsmaßnahmen militärischer oder wirtschaftlicher Art.«
Vgl. Schweizer Monatshefte März 1938, S. 541.

unternehmen, die zum Austritt aus dem Völkerbund hätte führen können.

Das änderte sich gründlich mit dem am 11. Dezember 1937 erfolgten Austritt Italiens aus dem Völkerbund und der Erklärung der deutschen Regierung vom 12. Dezember, daß eine Rückkehr Deutschlands in den Völkerbund niemals mehr in Betracht komme. Damit waren die Hoffnungen auf Überwindung der Krisis endgültig zerstört. Ja, die Krisis war erheblich verschärft worden. Die Gefahr, die schon im Schreiben des Eidgenössischen Politischen Departements vom 4. September 1936 angedeutet worden war, daß der Völkerbund durch die Verhältnisse in einen Antagonismus zu den Staaten geraten könnte, die ihm nicht angehören, war nun zur Wirklichkeit geworden. Wenn der machtpolitische und ideologische Gegensatz der Großmächte sich weitgehend deckt mit dem Gegensatz von Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft im Völkerbund, so wird das vom Völkerbundspakt geschaffene System der Kollektivsicherheit allzu leicht zu einem Bündnis der Mitglieder gegenüber den Nichtmitgliedern. Dies ist für die Neutralen, die nach Geschichte und Eigenart außerhalb des machtpolitischen und ideologischen Gegensatzes stehen, schlechthin unannehmbar, denn andernfalls würde der Völkerbund für sie aus einem Mittel der Sicherheit zu einem Instrument der Gefährdung. Deshalb ist für sie die einzig mögliche Lösung der mehr oder weniger weitgehende Verzicht auf Teilnahme an zukünftigen Sanktionen, ein Verzicht, wie er in den neueren Kundgebungen sämtlicher Neutraler zum Ausdruck kommt. Was für die Neutralen im allgemeinen gilt, gilt für die Schweiz, die am Brennpunkt der friedensgefährdenden Gegensätze gelegen ist, in vielfach verstärktem Maße.

Es war wiederum Nationalrat Gut, der durch eine Interpellation die Diskussion über die außenpolitische Lage der Schweiz veranlaßte: Die bisher bloß einseitigen Erklärungen der Schweiz über ihre Haltung in zukünftigen Sanktionsfällen hätten eine ungeklärte Situation geschaffen, die in großen Teilen des Volkes dauernde, schwere Beunruhigung erwecke. Man werde sich der Ansicht nicht mehr verschließen können,

»daß unter den heutigen Umständen, nach dem formellen Austritt unseres zweiten großen Nachbars, jede Möglichkeit, die Neutralität zu differenzieren, gefahrvoll-mißverständlich wirkt und daß uns alles auf die Wiederinanspruchnahme unserer traditionellen Neutralität hinweist. Zahlreiche Pressestimmen aus allen Teilen unseres Landes haben sich mit großem Nachdruck in diesem Sinne geäußert, wobei namentlich auf die völlige Übereinstimmung der Auffassungen welscher und deutschsprachiger Organe hinzuweisen ist.«

Wenn die »Sanktionen-Hypothek« liquidiert werde, »so geschieht das niemand zu liebe und niemand zu leide, sondern einfach deshalb, um aus einer ohne unser Zutun total veränderten Situation die dem Neutralitäts-

gewissen sich aufdrängenden Schlüsse zu ziehen«⁶²⁾. Bundespräsident Motta erinnerte in Beantwortung der Interpellation an die Hoffnung »que, la souveraineté italienne sur le territoire de l'Éthiopie venant, un jour à être, directement ou indirectement, reconnue, le Gouvernement italien ne se refuserait plus à reprendre sa collaboration active, qui avait été jusqu'alors celle d'un Etat fondateur. La politique du Conseil fédéral a été constamment inspirée — et le Parlement le sait — par le désir de cette reprise«⁶³⁾

Und er macht die wichtige Mitteilung:

»L'avis du Conseil fédéral est que la Confédération doit viser désormais sans hésitation à faire entendre que sa neutralité ne peut pas se borner à être différentielle et qu'elle sera entière conformément à la tradition séculaire, à la géographie et à l'histoire du pays«.

Aus der weiteren Rede sei folgende Stelle zitiert:

»Nous ne pourrions pas non plus donner l'impression ou faire naître le doute que nous nous mouvons dans l'orbite d'un groupe déterminé de Grandes Puissances. Nous sommes neutres parce que nous voulons être autonomes et libres. Le sens supérieur de notre neutralité est qu'elle est pour nous une des garanties les plus précieuses de notre indépendance et de notre intégrité« . . . »La Société des Nations, telle qu'elle est, ne peut plus songer à des sanctions économiques contre qui que ce soit. Le système des sanctions est désormais pratiquement irréalisable. L'article 16 du Pacte est frappé de paralysie« . . . »Genève ne pourrait à aucun prix devenir le siège d'une coalition«⁶⁴⁾.

Über das weitere Vorgehen des Bundesrates erfuhr die Öffentlichkeit vorerst nichts. Am 31. Januar 1938 fand in Genf eine Sitzung des sogenannten 28er Komitees zur Beratung der Völkerbundsreform statt, in welcher der schweizerische Vertreter Gorgé eine scharfe Kritik des Sanktionensystems des Völkerbundes vornahm. Die Absicht dabei war, wie später in der Botschaft des Bundesrates vom 3. Juni 1938 erklärt wurde, den schwedischen Antrag, Art. 16 fakultativ zu erklären, zu unterstützen, da, wenn dieser Antrag Erfolg gehabt hätte, es für die Schweiz leichter geworden wäre, die Stellung eines vollständig neutralen Staates wiederzuerlangen⁶⁵⁾. Doch stieß der schweizerische Standpunkt auf den Widerspruch zahlreicher Delegierter, auch des französischen Delegierten Paul-Boncour⁶⁶⁾.

Bevor die Frage der Wiederherstellung der integralen Neutralität bereinigt war, trat ein Ereignis ein, das die außenpolitische Lage der Schweiz noch viel stärker berührte als der Austritt Italiens aus dem Völkerbund: der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich. Seit Ausbruch des Weltkrieges hat nichts auf die schweizerische Bevölkerung einen der-

⁶²⁾ Stenographisches Bulletin, Nationalrat, 22. Dezember 1937 S. 918/9.

⁶³⁾ Vgl. Anmerkung 2 S. 432.

⁶⁴⁾ A. a. O. S. 919—921.

⁶⁵⁾ Völkerbundsdokument A. 7. 1938. VII. S. 10ff.

⁶⁶⁾ A. a. O. S. 32.

art tiefen Eindruck gemacht. Die Existenz der kleinen Nachbarstaaten Deutschlands schien nach der Selbstaufgabe Österreichs überhaupt gefährdet zu sein; erst allmählich brachte ruhigere Überlegung die grundlegenden Unterschiede in den Beziehungen Deutschlands zu Österreich und zur Schweiz zum Bewußtsein ⁶⁷⁾. Eine endgültige und tiefgreifende Änderung erfuhr die strategische Lage der Schweiz; noch nie hatte das Land auf $\frac{2}{3}$ seiner Grenzen an zwei untereinander eng verbundene Großmächte gegrenzt. Über den unerschütterlichen Willen der Schweiz, ihre Selbständigkeit aufrechtzuerhalten und zu verteidigen, durften keine Zweifel aufkommen. Daher entschlossen sich der Bundesrat und die politischen Parteien, mit einer machtvollen Kundgebung an die Öffentlichkeit zu treten. Die Gelegenheit dazu bot sich anlässlich des Zusammentritts der Bundesversammlung zur ordentlichen Frühjahrs-session. In der Eröffnungssitzung am 21. März 1938 verlasen Bundespräsident Baumann in deutscher, Bundesrat Motta in italienischer und Bundesrat Pilet-Golaz in französischer Sprache zuerst im Nationalrat, sodann im Ständerat folgende Erklärung der Regierung:

»Am 13. März hat der Bundesstaat Österreich, mit dem die Schweiz herzliche nachbarliche Beziehungen unterhalten hat, als unabhängiger Staat zu bestehen aufgehört. Das historische Ereignis, das sich vor unsern Augen vollzogen hat, ist von größter Tragweite. Der Wille, die Völker Deutschlands und Österreichs zu vereinigen, war nicht neu. Er hat bereits im letzten Jahrhundert zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt; dieser Wille hat sich nun durchgesetzt.

Der Bundesrat hat Verständnis dafür, daß diese Vorgänge unser Volk stark bewegen. Er benützt die Gelegenheit, die ihm der Zusammentritt der Bundesversammlung zur ordentlichen Frühjahrs-session bietet, um die öffentliche Meinung aufzuklären und grundlose Befürchtungen zu zerstreuen. Die Veränderung, die die politische Karte Europas erfahren hat, kann keine Schwächung der politischen Lage der Schweiz zur Folge haben. Die Unabhängigkeit und die Neutralität der Eidgenossenschaft erweisen sich im Gegenteil mehr denn je als unentbehrlich für die Aufrechterhaltung des europäischen Gleichgewichts. Feierliche Zusicherungen sind uns in dieser Hinsicht von allen Seiten gegeben worden. Ihr Wert ist unbestreitbar. Keiner unserer drei Nachbarstaaten kann den Untergang der Schweiz wünschen oder anstreben; keiner von ihnen bedroht unsere demokratischen Einrichtungen, die ein wesentliches Lebensprinzip der Eidgenossenschaft und ihrer 22 Kantone ausmachen.

Es ist eine Jahrhunderte alte Mission der Schweiz in Europa, im Interesse Aller die Alpenpässe zu hüten. Die Schweiz deckt und schützt lebenswichtige Grenzabschnitte ihrer Nachbarn. Der Wille des Schweizervolkes, diese Aufgabe zu erfüllen und seine Unabhängigkeit unter Einsatz seines Blutes zu behaupten, ist einhellig und unerschütterlich. Die Schweiz hält sich von fremden Händeln fern. Jeder Angriff auf die Unversehrtheit ihres Gebietes würde ein verabscheuungswürdiges Verbrechen gegen das Völkerrecht darstellen.

⁶⁷⁾ Dazu J. R. von Salis, Österreichs Schicksal und wir, Neue Schweizer Rundschau, April 1938 (Neue Folge, 5. Jahrg. S. 713).

Die Lehre, die unser Land aus den Ereignissen zu ziehen hat, liegt klar zutage: Mehr als je müssen die Bestrebungen zur Anerkennung unserer umfassenden Neutralität fortgesetzt und zum Ziele geführt werden; in der Tat muß in dieser Hinsicht jegliche Zweideutigkeit beseitigt werden. Ferner ist es eine Notwendigkeit, daß wir mit allen unseren Nachbarn in gleicher Weise korrekte und freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten bestrebt sind. Der Kampf der gegensätzlichen politischen Systeme in anderen Ländern berührt unsern Staat nicht. Es steht jedem Volke frei, sich seine eigenen inneren Einrichtungen zu geben. Das Schweizervolk ist einig und muß einig bleiben in dem Willen, das unvergleichliche Vaterland, das Gott ihm gegeben hat, gegen jedermann und bis zum letzten Atemzug, koste es, was es wolle, zu verteidigen.

Wir werden uns in diesen bewegten Zeiten immer mehr der Aufgabe bewußt, die uns die Vorsehung zugewiesen hat: zeigen wir, daß eine Demokratie wie die unsrige auf dem Grundsatz der Freiheit in der Ordnung beruht und daß nichts den Bund der Eidgenossen zu erschüttern vermag.

Auf diese Erklärung der Regierung folgte eine Erklärung der politischen Parteien, in beiden Räten in den drei Amtssprachen ⁶⁸⁾ des Bundes und von Vertretern der verschiedenen Fraktionen ⁶⁹⁾ verlesen. Diese Kundgebung der Landesparteien lautet:

»Alle Gruppen der Bundesversammlung billigen die Erklärung des Bundesrates und erklären feierlich, daß das gesamte Schweizervolk, ohne Unterschied der Sprache, der Konfession oder der Partei, entschlossen ist, die Unverletzlichkeit seines Vaterlandes bis zum letzten Blutstropfen gegen jeden Angreifer, wer es auch sei, zu verteidigen. Je stärker der Wille des Schweizervolkes zur Wahrung seiner Rechte auf dem Boden der verantwortungsbewußten Zusammenarbeit im Staate zum Ausdruck kommt, desto wirksamer wird dieser Widerstand sein.

Das Schweizervolk ist bereit, die Opfer für seine Landesverteidigung zu bringen; aber die militärische Rüstung wäre nutzlos, wenn sie sich nicht auf die geistigen und moralischen Kräfte des gesamten Volkes stützen könnte: die Einigkeit unter allen Eidgenossen muß den Sieg über politische und wirtschaftliche Gegensätze davontragen, und unsere innern Auseinandersetzungen müssen sich in Würde, in der gegenseitigen Achtung vor der Auffassung der Andern und im Rahmen unserer demokratischen Einrichtungen vollziehen.

Die Bundesverfassung hat dem Bundesrat die Aufgabe überbunden, über die äußere Sicherheit der Schweiz zu wachen, ihre Unabhängigkeit und Neutralität zu wahren. Das Schweizervolk ist bereit, den Bundesrat in dieser wichtigen Aufgabe zu unterstützen, die im Sinn und Geiste unserer Demokratie und in Übereinstimmung mit der Bundesversammlung erfüllt werden muß.

⁶⁸⁾ Nach dem in der Abstimmung vom 20. Februar 1938 angenommenen Wortlaut des Art. 116 der Bundesverfassung sind das Deutsche, Französische und Italienische die »Amtssprachen des Bundes«, diese drei Sprachen sowie das Rätoromanische bilden die »Nationalsprachen der Schweiz«.

⁶⁹⁾ Zugestimmt hatten die sieben Fraktionen der Bundesversammlung: die Radikaldemokraten, die Sozialdemokraten, die Katholischkonservativen, die Bauernfraktion, die Liberalkonservativen, die Freien Demokraten und die Unabhängigen.

Im Vertrauen auf eine gütige Vorsehung, die über der Jahrhunderte alten Geschichte unseres Landes waltet, ist das Schweizervolk gewillt, mit Entschlossenheit und Mut den aus dem Ernst der Zeit sich ergebenden Schwierigkeiten zu begegnen«.

Daß sich Bundesrat und Bundesversammlung zu diesem außergewöhnlichen Verfahren entschlossen, weist auf die tiefe Erregung hin, in der sich das ganze Land befand, und auf die Bedeutung, die der Kundgebung beigemessen wurde.

Der Anschluß Österreichs und die Kundgebung vom 21. März mag bei den Völkerbundsmächten die letzten Widerstände gegen die Wiederherstellung der umfassenden Neutralität der Schweiz — sofern solche Widerstände noch bestanden — beseitigt haben. Am 29. April 1938 unterbreitete der Bundesrat dem Völkerbundsrat ein Memorandum ⁷⁰⁾, in welchem, nach einem kurzen Überblick über die Geschichte der schweizerischen Neutralität seit 1919 und nach Darlegung der Gründe, die zur Beibehaltung der militärischen Neutralität im Völkerbund geführt hatten, ausgeführt wird:

»Die Bedingungen, unter denen die Schweiz in den Völkerbund eintrat, haben sich seither gründlich verändert. Der Völkerbundspakt ist in gewissen seiner wesentlichsten Bestimmungen nicht angewendet worden. Das Sanktionensystem hat nicht in allen Fällen funktioniert. Der Rüstungswettlauf hat mit einer bisher nie gekannten Intensität wieder eingesetzt. Statt sich zur Universalität zu entwickeln, sah sich der Völkerbund im Gegenteil der Mitwirkung wichtiger Staaten beraubt. Die Vereinigten Staaten von Amerika sahen keine Möglichkeit, ihm beizutreten, und vier große Länder, darunter zwei Nachbarn der Schweiz, haben ihn verlassen.

Diese Lage der Dinge mußte die Stellung eines immerwährend neutralen Landes notwendigerweise berühren. Die Schweiz kann sich angesichts ihrer einzigartigen Lage nicht mit einem fakultativen Sanktionensystem abfinden. Ihre Neutralität darf nicht von den Umständen abhängen, sie ist ein für allemal gegeben. Ihre Stärke beruht auf ihrer Klarheit und auf ihrem immerwährenden Bestand.

Die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen würde sich heute für die Schweiz als illusorisch erweisen. Wenn sie zu wirtschaftlichen Druckmitteln griffe, würde sich die Schweiz der schweren Gefahr aussetzen, so behandelt zu werden wie ein Staat, der militärische Maßnahmen trifft.

Die Schweiz hegt den Wunsch, daß die Genfer Institution — deren Sitz zu sein sie sich zur Ehre anrechnet — die Schwierigkeiten, die sie umringen, überwinde. Obwohl sie entsprechend ihrer Verpflichtung vom 13. Februar 1920 ihre Armee, für welche sich das Schweizervolk tatsächlich die größten Opfer auferlegte, modernisiert und reorganisiert hat, bleibt die Schweiz dem Völkerbund sowie seinem Ideal des Friedens und der internationalen Zusammenarbeit verbunden. Sie wird ihm weiterhin ihre Mitwirkung leihen in allen Fragen, die ihr Statut eines neutralen

⁷⁰⁾ Völkerbundsdokument C. 146. M. 87. 1938. Vgl. auch den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neutralität der Schweiz im Völkerbund vom 3. Juni 1938, Schweiz. Bundesblatt 1938, I, S. 840ff.

Staates nicht berühren. Sie glaubt sich indessen berechtigt, zu verlangen, daß ihre umfassende Neutralität im Rahmen des Völkerbundes ausdrücklich anerkannt werde.

Aus diesem Grunde wendet sich der Bundesrat, von der wuchtigen Entschlossenheit der eidgenössischen Räte und des Volkes getragen, in aller Zuversicht an den Völkerbundsrat mit dem Verlangen, daß die überlieferte Neutralität der Eidgenossenschaft mit den Bestimmungen des Paktes vereinbar erklärt werde.

Die schweizerische Regierung zweifelt nicht daran, daß der Völkerbundsrat die vorangegangenen Erklärungen zustimmend zur Kenntnis nehmen und damit den einzigartigen Charakter der schweizerischen Neutralität bestätigen wird.«

In der Sitzung des Völkerbundsrates vom 11. Mai 1938 begründete Bundesrat Motta das Begehren der Schweiz ⁷¹⁾). Als Berichterstatter wurde der schwedische Vertreter Sandler bezeichnet. Er unterbreitete in der Sitzung vom 14. Mai einen Bericht, der von vollem Verständnis für die besondere Lage der Schweiz zeugt und mit einem Resolutionsentwurf schließt. Bericht und Resolutionsentwurf lauten:

Rapport du représentant de la Suède.

1. Par des communications en date du 20 et 29 avril 1938, le Conseil fédéral suisse a saisi le conseil de la Société des Nations de la question de la neutralité de la Suisse dans le cadre de la Société des Nations. Dans un mémorandum joint à la seconde communication le gouvernement suisse a soumis au conseil ses desiderata qu'a développés oralement le représentant de la Suisse dans la séance du conseil du 11 mai 1938.

2. La situation spéciale reconnue à la Suisse par la Société des Nations en tant que membre de la Société a été définie par une résolution du conseil en date du 13 février 1920. Cette résolution n'a soulevé aucun débat au sein de l'assemblée. En ce qui concerne la question de la compétence respective du conseil et de l'assemblée, il faut remarquer qu'il ne s'agit pas d'une matière qui, aux termes du pacte, ressort de la compétence exclusive soit du conseil, soit de l'assemblée. Les deux organes de la Société des Nations sont de ce fait l'un et l'autre compétents.

En la circonstance, le Conseil fédéral désireait que la Société des Nations prît aussitôt que possible sa requête en considération.

3. Le mémorandum suisse contient des observations d'ordre général sur lesquelles il n'y a pas lieu, en la circonstance, pour le conseil de se prononcer.

Le motif qui, de l'avis du conseil, permet de régler le cas de la Suisse, en raison de ses données particulières, est la position spéciale de la Suisse qui jouit traditionnellement du statut de puissance perpétuellement neutre. Cette neutralité reconnue par les traités de 1815 constitue un principe incontesté du droit des gens. Le traité de Versailles a confirmé ce principe dans son article 435. Le conseil de la Société des Nations, dans sa résolution du 13 février 1920, a constaté que «la Suisse est dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles ...

⁷¹⁾ C. 101^e Session / P. V. 3 (1).

explicitement incorporée dans le droit des gens». Il déclarait «que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire . . . sont justifiées par les intérêts de la paix générale».

En considération de son statut d'Etat perpétuellement neutre, le conseil de la Société des Nations avait en 1920 admis que la Suisse ne participerait pas à des mesures de caractère militaire. Aujourd'hui, le gouvernement suisse demande au conseil d'aller plus loin dans cette voie et de reconnaître que la Suisse ne participera pas à des mesures quelconques de sanction.

Pour éviter tout malentendu, il convient de préciser que la Suisse ne participera à aucune mesure prévue par l'article 16, sans qu'il y ait lieu de distinguer si de telles mesures sont prises en application de l'article 16 ou d'un autre article du pacte.

Tenant compte de la situation très particulière de la Suisse et informé de son intention, tout en ne participant plus à la mise en œuvre des sanctions, de continuer à apporter à tous autres égards son concours à la Société des Nations, le conseil de la Société des Nations croit aujourd'hui devoir faire droit à sa demande.

4. Conformément à la politique d'abstention qu'il se propose en conséquence de suivre, le gouvernement suisse ne participera pas aux décisions concernant la mise en œuvre de sanctions par les organes de la Société des Nations.

5. Le conseil de la Société des Nations enregistre avec satisfaction les assurances données à Londres en 1920 par le Conseil fédéral que la Suisse est prête à tous les sacrifices pour défendre son territoire en toutes circonstances et il constate le renforcement de sa défense, dont l'informe le mémorandum du Conseil fédéral.

6. Le gouvernement suisse a manifesté par la voix de son représentant au conseil sa fidélité à la Société des Nations et son désir de continuer à lui apporter une collaboration que les membres du conseil seront d'accord pour apprécier. Ainsi, sous la réserve de la non participation à la mise en œuvre de sanctions, la situation de la Suisse en tant que membre de la Société des Nations et en tant qu'Etat sur le territoire duquel est établi le siège de la Société des Nations reste inchangée. Demain comme hier la position de la Suisse demeure inchangée par rapport à toutes les prescriptions du pacte sauf celles concernant les sanctions, de même la Suisse assurera aux organes de la Société des Nations la pleine liberté nécessaire à leur fonctionnement.

7. Le représentant de la Suisse a eu soin de préciser qu'il n'entendait traiter que le cas particulier de son pays, en laissant complètement intacte la position des autres membres de la société en ce qui concerne la portée qu'ils attribuent à l'article 16 du pacte.

Il va de soi que la demande du gouvernement helvétique et la suite qui y sera donnée ne sauraient affecter en rien les positions qui ont été prises à cet égard, ni préjuger les décisions qui pourraient intervenir au sein de la Société des Nations.

J'ai l'honneur de soumettre au conseil le projet de résolution suivant:

Projet de résolution.

«Le Conseil saisi du mémorandum du gouvernement suisse en date du 29 avril 1938,

Ayant examiné les demandes formulées dans le mémorandum du Conseil fédéral suisse et développées par le représentant de la Suisse dans la séance du 11 mai 1938,

Considérant la situation particulière de la Suisse résultant de sa neutralité perpétuelle fondée sur une tradition séculaire et reconnue par le droit des gens,

Rappelant que par sa déclaration de Londres du 13 février 1920 le conseil a reconnu que la neutralité perpétuelle de la Suisse est justifiée par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, est compatible avec le pacte,

Approuve le rapport du représentant de la Suède,

Prend acte, dans ces conditions, de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer,

Constata que le gouvernement suisse déclare sa volonté de maintenir inchangée à tous autres égards sa position de membre de la société et de continuer à assurer les facilités accordées à la société pour le libre fonctionnement de ses institutions sur le territoire suisse.»

In der Sitzung vom 14. Mai nahm der Völkerbundsrat den Bericht und die Resolution einstimmig an, unter Stimmenthaltung der Delegierten von China und Rußland. Die Kompetenz des Völkerbundsrates — die in Ziffer 2 des Berichts berührt wird — war um so eher zu bejahen, als die Resolution vom 14. Mai 1938 eine Abänderung der auch vom Völkerbundsrat erlassenen Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920 darstellt.

Damit war die Schweiz mit ihrem Begehren in vollem Umfange durchgedrungen. Da die Wiederherstellung der umfassenden Neutralität vor allem mit Rücksicht auf das Ausscheiden des Deutschen Reiches und Italiens aus dem Völkerbund geschehen war, wurde die neue Rechtslage der Schweiz im Völkerbund diesen beiden Mächten amtlich zur Kenntnis gebracht. Die deutsche und die italienische Regierung begnügten sich nicht mit der bloßen Kenntnisnahme der schweizerischen Mitteilung, sondern benützten die Gelegenheit, um in beinahe gleichlautenden Noten vom 21. Juni 1938 der schweizerischen Regierung ihren Willen kund zu tun, die schweizerische Neutralität anzuerkennen und zu achten. Die deutsche Note lautet: 72)

»Herr Gesandter! Mit Note vom 20. Mai dieses Jahres hat Ihr Herr Amtsvorgänger mir davon Mitteilung gemacht, daß die Schweiz in dem Bestreben, ihre traditionelle Neutralitätspolitik weiterzuführen und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen auf das genaueste einzuhalten, den Völkerbundsrat zu einem Beschluß veranlaßt habe, der die Schweiz von jeder Verpflichtung entbindet, an der Anwendung der Sanktionsbestimmungen des Völkerbunds Paktes teilzunehmen. Namens der deutschen Regierung habe ich die Ehre, Ihnen hierauf folgendes zu erwidern:

72) Neue Zürcher Zeitung vom 24. Juni 1937, No. 1127.

Die deutsche Regierung hat mit großem Interesse davon Kenntnis genommen, daß es den Bemühungen der schweizerischen Regierung gelungen ist, sich von Verpflichtungen zu befreien, die in der Tat geeignet waren, die Neutralität der Schweiz zu gefährden. 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.

Ich benütze auch diesen Anlaß, um Ihnen, Herr Gesandter, die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung zu erneuern.

(gez.) Ribbentrop.«

Die Schweiz hat das Maximum dessen erreicht, was erreichbar war. Die Resolution des Völkerbundsrates vom 14. Mai und die Kundgebungen der deutschen und italienischen Regierung vom 21. Juni 1938 haben in der schweizerischen Öffentlichkeit die denkbar größte Befriedigung ausgelöst. Die schweizerische Neutralität hat ihre ungebrochene Lebenskraft durch die Jahrhunderte bewiesen. Es gibt kaum ein völkerrechtliches Institut, in dem Individualinteresse und Kollektivinteresse so vollkommen harmonieren. Eine Lebensnotwendigkeit für die demokratische, mehrsprachige, föderative Schweiz und getragen vom unverbrüchlichen Wehrwillen des Volkes ist die schweizerische Neutralität gleichzeitig ein unentbehrliches Element der Sicherheit für die Nachbarstaaten. Sie liegt, wie 1815 auf Grund einer bereits 300jährigen Erfahrung festgestellt, 1919 und 1920 wiederholt und 1938 in besonders bedeutungsvoller Weise bestätigt wurde, im Interesse des europäischen Friedens.