

Groupe de travail
 "Historische Standortsbestimmung"

Confidentiel

Protocole de la séance du 16 juin 1962

Membres présents:

Monsieur le Ministre A. Weitnauer (président)
 " le Professeur J. Freymond
 " le Professeur H. Lüthy
 " l'Ambassadeur P. Ruegger
 " le Professeur J. R. von Salis
 " le Ministre P. de Salis
 " le Conseiller national M. Weber

Membres excusés:

Monsieur le Professeur E. Bonjour
 " le Conseiller national P. Dürrenmatt
 " le Professeur W. Hofer
 " le Conseiller national O. Reverdin
 " le Conseiller national K. Wick

Autres participants:

Monsieur le Ministre R. Bindschedler
 " R. Probst
 " R. Pestalozzi
 " C. Caillat

Le Ministre Weitnauer ouvre la séance en rendant hommage à la mémoire de l'Ambassadeur de Torrenté.

Puis il expose qu'il a récemment pu s'entretenir de l'activité du Groupe de travail avec les Conseillers fédéraux Wahlen et Schaffner. Ces derniers lui ont dit que les échanges de vues des membres du Groupe avaient beaucoup d'intérêt. Ils ont chargé M. Weitnauer de remercier les membres du Groupe de leur précieuse collaboration.

- 2 -

Il faut conclure de ces entretiens que l'activité du Groupe se justifie pleinement et que d'autres séances devraient être prévues.

M. Weitnauer passe ensuite au sujet qui doit être traité lors de la présente séance: les services que peut rendre la Suisse du fait de sa neutralité.

Il remercie l'Ambassadeur Ruegger de sa remarquable étude intitulée: "Die guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat." Il exprime également au Professeur Bindschedler sa reconnaissance pour son excellent exposé: "Auswirkungen und Aktionsmöglichkeiten der ständigen Neutralität". (Ces deux documents sont annexés au présent procès-verbal.)

Le Groupe de travail accepte l'ordre du jour suivant, proposé par M. Weitnauer:

- 1) Commentaires de l'Ambassadeur Ruegger, complétant son exposé écrit.
- 2) Relation par M. Caillat des événements qui se sont déroulés depuis la dernière séance dans le domaine de l'intégration.
- 3) Exposé de M. le Conseiller national Weber sur les discussions de Strasbourg.

La parole est donnée à l'Ambassadeur Ruegger, qui souligne et développe quelques-uns des points qui figurent dans l'étude qu'il a rédigée. Ce qui importe, relève-t-il, ce n'est pas seulement que la Suisse soit en mesure de rendre certains services du fait de sa neutralité, comme le font d'ailleurs d'autres pays neutres, ou même neutralistes, mais qu'elle est en fait l'Etat neutre auquel on a recours le plus souvent pour de tels services. C'est ainsi que la Suisse a acquis une expérience de grande valeur dans le domaine de la représentation des intérêts étrangers. Cette expérience est si riche qu'elle justifierait une publication complétant celles de l'Ambassadeur Escher et du Dr. Janner.

- 3 -

Le rôle de la Suisse dans le développement de l'arbitrage des conflits de droit international est également remarquable.

L'Ambassadeur Ruegger relève en cette relation l'étude du Dr. Probst qui a paru dans l'annuaire de la Société suisse de droit international. Cette étude devrait être traduite en anglais et en français de manière à être diffusée aussi largement que possible.

En concluant avec plusieurs Etats nouveaux des traités d'arbitrage, la Suisse a rendu service à la Communauté internationale.

Certaines tâches peuvent être accomplies par la Suisse, du fait de sa situation particulière et du caractère unique de sa neutralité. L'Ambassadeur Ruegger rappelle à ce propos ce que les conventions de Genève doivent à la Suisse.

L'orateur donne ensuite quelques précisions sur les limites qui s'imposent à la liberté d'action des Etats neutres. Le droit de la neutralité ne connaît que des limites très larges. En revanche, la politique de neutralité ne peut se concevoir sans une attitude de réserve et de prudence dans plusieurs domaines, comme celui de la livraison de matériel de guerre. Il serait donc erroné de confondre le droit de la neutralité et la politique de neutralité. Nous devons en tout cas nous garder d'admettre que l'on transforme en obligations de caractère juridique les maximes de notre politique de neutralité que nous restons libres d'établir.

Il n'est pas toujours aisé de déterminer jusqu'à quel point nous pouvons tirer argument des services que nous rendons du fait de notre position. Il paraît en tout cas indiqué de se montrer discret sur les possibilités d'action que nous avons du fait de la "position de réserve" qu'a adoptée la Suisse en restant à l'écart des Nations Unies. En revanche, certaines publications seraient utiles. A part celles que l'orateur a déjà suggérées, on pourrait envisager une étude sur la participation de la Suisse à l'aide technique et une autre sur son action en faveur des réfugiés.

- 4 -

M. Weitnauer donne ensuite la parole à M. Caillat pour le deuxième point de l'ordre du jour: les événements qui se sont produits récemment dans le domaine de l'intégration.

M. Caillat résume ces événements comme suit:

La Suisse, de même que les deux autres pays neutres, membres de l'A.E.L.E., a proposé à la Communauté économique européenne le 15 décembre 1961, l'ouverture de négociations. Le 28 mai, le Conseil des Ministres de la Communauté a suggéré à chacun des trois pays neutres une première prise de contact, soit en juillet, soit au mois de septembre. Les gouvernements autrichien et suédois ont exprimé le désir d'être entendus en juillet. Le Conseil fédéral, en revanche, a laissé au Conseil des Ministres de la C.E.E. le choix des dates, lui demandant toutefois d'entamer les négociations avec la Suisse assez tôt pour que celle-ci puisse participer au Marché commun, à compter de la même date que les autres pays membres de l'A.E.L.E. Le 5 juin, le Conseil des Ministres de la C.E.E. nous a proposé de prévoir une réunion pour le 24 septembre, ce que nous avons accepté. Les réunions prévues pour l'Autriche et la Suède auront lieu le 28 juillet.

Si nous avons laissé au Conseil des Ministres de la Communauté le soin de choisir la date de cette prise de contact, c'est que nous savions que son programme était déjà extrêmement chargé avant les vacances des services de la Communauté au mois d'août. Il s'est avéré par la suite que le seul jour dont le Conseil des Ministres pouvait encore disposer était le samedi, 28 juillet. Il était impossible de prévoir des réunions avec chacun des trois pays neutres ce jour-là. C'est pourquoi le Conseil des Ministres de la Communauté nous a proposé le 24 septembre, qui est le premier jour de la première session du Conseil des Ministres après les vacances. Nous avons pu nous convaincre que le Conseil des Ministres de la Communauté n'a eu aucune arrière-pensée quant au sort des négociations, en proposant juillet à l'Autriche et à la Suède et septembre à la Suisse.

- 5 -

En fait, septembre nous convient très bien parce que nous désirons l'intervalle le moins long possible entre cette première prise de contact et le début des négociations. La déclaration que nous ferons à l'occasion de cette première prise de contact perdra de son efficacité si elle est suivie d'un long délai avant le début des négociations. De plus, il est évident que cette déclaration sera plus difficile à formuler si les négociations paraissent encore très lointaines et que l'on ignore les circonstances exactes dans lesquelles elles s'engageront.

Le Conseil des Ministres de la C.E.E. a nettement marqué que la réunion du 24 septembre ne constituerait pas l'ouverture de négociations ni ne l'engagerait d'ailleurs à négocier par la suite avec nous. Cette prise de contact aura le caractère d'une audition de la Suisse: elle nous permettra d'exposer notre cas au niveau ministériel, aux représentants des gouvernements des six pays. Nous sommes conscients que nos négociations ne pourront utilement commencer qu'au moment où l'on verra se dessiner l'issue probable des négociations entre le Royaume-Uni et la Communauté. On peut se demander si les négociations britanniques auront fait en septembre assez de progrès pour justifier notre première prise de contact avec la Communauté. A cet égard, les Anglais continuent de se montrer optimistes. Ils maintiennent qu'il sera possible de tracer les grandes lignes d'un règlement entre le Royaume-Uni et la Communauté avant la fin du mois de juillet. Ils comptent soumettre l'esquisse d'une solution d'ensemble au mois de septembre à la Conférence des Premiers Ministres des Etats du Commonwealth. Nous verrons si ce programme peut être tenu. S'il n'est pas modifié, rien ne devrait faire obstacle, en ce qui nous concerne, à l'ouverture de négociations avec la Communauté en automne.

Que doit contenir la déclaration - très importante pour nous - que nous ferons le 24 septembre au Conseil des Ministres de la C.E.E.? Il paraît évident que cette déclaration doit être conçue dans un esprit positif. Il est en effet important d'éviter que l'on puisse nous dire que notre attitude ne peut pas constituer une base de départ convenable pour des négociations. En somme, cette déclaration doit

- 6 -

contribuer à créer l'état de négociations. Il est utile à ce propos de rappeler la déclaration faite par M. Heath lors de l'ouverture des négociations entre le Royaume-Uni et la C.E.E. L'élément principal de cette déclaration était que le Royaume-Uni acceptait, en principe, les dispositions du Traité de Rome. Le gouvernement britannique a voulu marquer par là qu'il avait la ferme intention de devenir membre de la Communauté. Il lui fallait couper court aux rumeurs selon lesquelles Londres ne cherchait, en négociant, qu'à se créer un alibi. Bien entendu, la déclaration Heath avait un caractère très différent de celle que nous ferons étant donné qu'elle marquait l'ouverture des négociations tandis que la nôtre n'est qu'une déclaration préliminaire.

Notre déclaration doit rester plutôt générale parce qu'il y aura un certain délai avant l'ouverture des négociations. En fait, nous ne savons pas si et quand notre déclaration sera suivie de négociations. Au moment où nous ferons cette déclaration, nous ne connaissons pas les circonstances exactes dans lesquelles la négociation s'engagera et il nous sera donc impossible de prendre des attitudes définitives sur des points particuliers.

Tout en ayant un caractère plutôt général, notre déclaration devra être assez précise pour dissiper les doutes que l'on peut avoir sur nos intentions et écarter l'éventualité de spéculations sur notre position.

Il nous faudra expliquer que nous recherchons un arrangement qui sauvegarde notre neutralité, qui nous laisse la liberté d'action nécessaire pour suivre une politique de neutralité. En cette relation, nous serons amenés à exposer pourquoi la neutralité nous est nécessaire et comment elle est utile aux pays tiers.

En contrepartie, l'arrangement que nous envisageons devra respecter l'intégrité de la Communauté. Cela signifie que cet arrangement ne devra pas faire obstacle aux progrès de la Communauté vers les buts qu'elle s'est assignés, ni menacer la cohésion des Etats membres.

Nous expliquerons aussi que l'arrangement envisagé devrait préserver l'intégration économique qui existe déjà entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté et permettre de développer cette intégration.

Nous dirons enfin qu'à notre avis le cadre le plus approprié pour un arrangement serait celui que trace l'article 238 du Traité de Rome sur l'association. L'association est caractérisée selon cet article par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. C'est donc bien d'un cadre qu'il s'agit et nous croyons qu'à l'intérieur de ce cadre nous pourrions trouver des solutions avantageuses pour les deux parties.

L'Ambassadeur Ruegger se félicite que l'exposé suisse à Bruxelles ait lieu plus tard que ceux de l'Autriche et de la Suède. La différence des dates lui paraît avantageuse à plusieurs égards. Tout d'abord nous pourrions tenir compte de l'évolution qui se produira de juillet à septembre. Ensuite, la position de l'Autriche et celle de la Suède sont différentes de la nôtre. L'occasion se présente de marquer cette distance. Au surplus, ce n'est pas nous qui avons créé cette occasion, mais les Autrichiens et les Suédois, en insistant pour être entendus au mois de juillet.

Y a-t-il une entente entre les Neutres sur la teneur des déclarations?

M. Caillat: Il n'y a pas d'entente, en ce sens que nous restons libres de formuler notre déclaration comme nous l'entendons. Les déclarations n'auront pas le même texte.

Le Conseiller national Weber regrette que l'audition de la Suisse n'ait pas lieu à la même date que celles de l'Autriche et de la Suède. Il est fâché de créer l'impression que la Suisse va désormais suivre sa propre route. Les trois Neutres devraient, en effet, adopter une ligne commune dans les questions politiques.

L'orateur remarque, en outre, que les Autrichiens auraient tort d'espérer un accord commercial qui leur donnerait des avantages spéciaux. Un tel accord ne pourrait être conforme au GATT.

- 8 -

Il demande s'il est exact que la Suisse a fait des sondages à Bruxelles sur les possibilités d'un arrangement spécial. Il y a eu des rumeurs à ce sujet.

Le Ministre Weitnauer considère que le choix des dates pour les auditions à Bruxelles n'est pas désavantageux. D'ailleurs, ce choix a été fait par la C.E.E., en tenant compte du temps disponible. On ne saurait, dans ces conditions, parler d'une rupture entre les trois Neutres. En ce qui concerne le GATT, il faut rappeler que cette organisation possède la flexibilité sans laquelle elle ne serait pas viable. Ainsi, il peut arriver que les Parties Contractantes renoncent, dans certains cas, à s'opposer à un Traité qui s'écarte en plusieurs points du GATT.

Enfin, il faut répondre par la négative à la question posée par le Conseiller national Weber: la Suisse n'a fait aucun sondage à Bruxelles au sujet d'un règlement spécial.

Le Professeur Freymond souligne l'importance des débats de Strasbourg qui ont eu, à son avis, un echo insuffisant en Suisse romande. Ces débats permettent de mieux faire comprendre la situation dans laquelle vont se trouver les négociateurs suisses.

Quant à l'opposition des Etats-Unis à l'association des Neutres, il est possible de la contrer: pourquoi certains pays africains auraient-ils davantage le droit d'être associés que la Suisse? Bien entendu, l'argument n'est valable qu'en certaines occasions. En tout cas, l'immixtion de Washington dans les affaires européennes est difficilement justifiable.

Le Ministre Weitnauer, à propos à ce que vient de dire le Professeur Freymond, rapporte ce qui suit: Il a demandé à un haut fonctionnaire allemand pourquoi les Six donnaient tant de poids à l'opinion des Américains. Ce fonctionnaire lui répondit que l'intégration européenne était bien entendu l'affaire des Européens mais qu'il était impossible de conclure un accord avec la Grande-Bretagne ou avec un Etat neutre sans tenir compte des vœux des

- 9 -

Etats-Unis. L'assentiment américain était nécessaire afin d'éviter des difficultés au moment où un tel accord serait soumis au GATT. De plus, les Allemands, tout en restant solidaires de la France, désirent éviter ce qui pourrait amener une tension avec les Etats-Unis.

Le Conseiller national Weber: Je crois savoir qu'on a prétendu que M. le Conseiller national Bretscher avait donné à Strasbourg trop de détails sur la position suisse. A cet égard je tiens à relever que le manuscrit de M. Bretscher avait été soumis au préalable au Bureau de l'intégration. De plus, si notre déclaration de septembre reste dans les généralités, les Six nous demanderont d'être plus concrets et de préciser quelles sont les dispositions du Traité de Rome que nous pouvons accepter.

Professeur von Salis: Il est utile d'étudier comment les Autrichiens et les Suédois conçoivent leur neutralité. Je ne connais pas le problème suédois, mais celui de l'Autriche a longuement retenu mon attention. Voici un texte que je me permets de vous citer parce qu'il apporte des éclaircissements utiles sur la conception autrichienne de la neutralité. Son auteur, Karl Renner, l'a publié en 1947 et il est repris dans une étude de Gerald Stourzh, intitulée: "Zur Geschichte der österreichischen Neutralität".

"Wie nun die Schweiz zwischen den drei grossen Nationen Westeuropas, so liegt das Gebiet Oesterreichs zwischen den fünf Völkern Mitteleuropas, und deren Verbindungswege führen über dieses Gebiet. Es ist das gemeinsame Interesse dieser fünf Nachbarn, dass dieser Verbindungsmann für alle frei sei und frei bleibe, dass ihn keiner für sich und gegen die anderen monopolisiere oder gar zum Sprungbrett militärischer Aggression mache ... Beide republikanischen Staatswesen zusammen stellen eine geschlossene Völkerbrücke quer durch Mitteleuropa her, deren Bestand nicht nur die freie Verbindung dieser Völker im Frieden garantiert, sondern auch ihre heilsame Trennung im Falle beabsichtigter Kriege und vor allem, was uns selbst betrifft, die Aussicht, dass unser Volk endlich ebenso zur Ruhe komme wie die Schweiz nach dem Wiener Kongress."

La même étude de Gerald Stourzh cite la déclaration suivante que le Dr. Alphonse Gorbach fit en 1952:

"Ein Staatsvertrag, der uns zwänge, unsere Neutralität aufzugeben und uns gänzlich einer der beiden Mächtegruppen anzuschliessen, ist für uns untragbar und unannehmbar. Ich hoffe, dass wir aus der Stärke unserer Tradition den wünschenswerten Ausgleich finden und uns weder dem Osten noch dem Westen verbünden."

Rappelons encore qu'à la Conférence de Vienne de 1955, Molotow avait proposé d'inclure dans le Traité d'Etat une clause sur la neutralité. L'Autriche refusa parce qu'elle voulut que sa neutralité fût comme celle de la Suisse l'objet de son libre choix. Citons encore deux passages de l'étude de Stourzh qui méritent d'être retenus:

* "Eine Neutralität ist achtbar, wenn sie von einer Nation freiwillig erwählt ist. Die Schweiz hat sich entschieden, neutral zu sein, und hat als neutrale Macht einen geachteten Platz in der Völkerfamilie erreicht. Unter dem bisherigen Entwurf des Staatsvertrags würde es Oesterreich freistehen, sich für die Rolle eines neutralen Staates wie die Schweiz zu entscheiden. Die Vereinigten Staaten jedenfalls würden seine Wahl in dieser Beziehung voll und ganz achten, so wie sie die damit vergleichbare Entscheidung des Schweizervolkes voll und ganz achten."

"Es ist jedoch eines für eine Nation, sich für die Neutralität zu entscheiden, ein anderes aber, die Neutralität als eine ständige Sklaverei durch andere Staaten gewaltsam auferlegt zu bekommen."

.
 "Man muss nur bedenken, dass die Sowjetunion mit ihrem Abzug aus Ostösterreich ja auch den Abzug der westlichen Truppen aus Westösterreich veranlasste. Dadurch wurde aber die durch Tirol führende Verbindungslinie zwischen dem neuen NATO-Mitglied Westdeutschland und dem alten NATO-Mitglied Italien zerrissen. Bisher war die Schweiz eine neutrale Insel, umgeben von NATO-Verbindungslinien gewesen. Nun wurde die Schweiz der westliche Teil eines tiefen neutralen Keils, der vom Neusiedlersee bis zum Genfersee reichte und das NATO-Gebiet

* Les deux premiers paragraphes cités sont tirés d'une déclaration de M. John Foster Dulles, le troisième est de M. Stourzh.

- 11 -

empfindlich in zwei Teile teilte. So hat denn Bulganin richtig darauf hingewiesen, dass "sich erst durch die letzten Ereignisse - er meinte damit den Anschluss Westdeutschlands an die NATO - eine neue Situation ergeben hätte".

Il faut conclure de tout ce qui précède que l'Autriche a constamment tendance à concevoir sa neutralité en relation avec la nôtre. Ce devrait être une raison pour que les déclarations autrichienne et suisse à Bruxelles ne s'écartent pas sensiblement.

Professeur Lüthy: Admettons, cependant, que l'Autriche et la Suède disposent d'arguments auxquels nous ne pouvons pas avoir recours. La Suède peut faire état de la situation particulière de la Finlande et l'Autriche citer son Traité d'Etat. Ce sont là des moyens de pression morale sur les Six dont ne dispose pas la Suisse.

Professeur de Salis: Il est malgré tout évident que l'attitude de la Suisse n'est pas sans effet sur la destinée de l'Autriche.

Le Professeur Lüthy: Si l'on compare la situation de la Suède à l'égard de la Finlande avec celle de la Suisse à l'égard de l'Autriche on constate ceci: la Suisse peut suivre son propre chemin sans que l'Autriche soit perdue pour l'Occident, tandis que la Suède est un pont entre la Finlande et l'Ouest. Nous ne jouons pas le même rôle pour l'Autriche.

Le Professeur Freymond: La neutralité des pays européens est d'autant plus à l'avantage de l'Occident qu'elle permet à un pays comme la Finlande de conserver un statut spécial. Les grandes puissances occidentales se sont révélées incapables de protéger un pays comme la Finlande contre l'U.R.S.S. Attaquer la neutralité est donc un jeu dangereux pour les Européens occidentaux et il conviendrait de rappeler à ce propos que l'URSS ne garantit aucunement de respecter la neutralité suisse.

L'Ambassadeur Ruegger estime que notre intérêt est plutôt de faire ressortir que l'URSS, en droit international, est l'héritière de l'Empire russe qui a signé les Actes de 1815. En revanche, il

- 12 -

n'existe aucune reconnaissance formelle de notre neutralité de la part des Etats-Unis.

Le Ministre Weitnauer: Nous avons des indications selon lesquelles il existe aux Etats-Unis, dans les milieux officiels, un courant d'opinion dont voici l'essentiel:

- 1) La Suède deviendra finalement membre à part entière de la C.E.E.
- 2) L'Autriche sera mise au bénéfice d'un statut spécial.
- 3) La Suisse restera sur le terrain de la neutralité classique, ce qui la tiendra à l'écart de la C.E.E.

Les Américains ont tendance, comme d'ailleurs les Russes, à considérer la C.E.E. comme la contrepartie économique de l'OTAN. On comprend que, selon cette conception, il n'y ait pas place pour la Suisse dans la C.E.E. Au surplus, on ferait tort aux Américains en les accusant d'ignorer l'utilité de la neutralité suisse. C'est précisément parce qu'ils apprécient notre neutralité à sa juste valeur qu'ils ne souhaitent pas des relations étroites entre la C.E.E. et nous.

Le Ministre de Salis: Nous n'avons pas intérêt à nous hâter d'engager des pourparlers avec les Six. La situation évolue et il faut éviter de prendre trop vite position.

Le Ministre Weitnauer: Le Conseil fédéral, de même que des milieux importants de notre industrie, estiment qu'il faut agir avec circonspection. M. le Conseiller fédéral Wahlen n'a rencontré aucune opposition de la part de notre économie ni de notre opinion publique lorsqu'il a déclaré récemment que la Suisse devra peut-être s'accommoder pour un certain temps de l'isolement dans le domaine économique. A cet égard les opinions qui semblent prévaloir en Autriche et en Suède sont différentes.

Le Conseiller national Weber: Le front intérieur en Suisse est solide et nous n'avons rien à craindre de ce côté-là. Ce serait donc une erreur de se hâter. D'ailleurs, si nos efforts pour obtenir une association échouent, nous n'en mourrons pas.

La dernière session du Conseil de l'Europe appelle les commentaires suivants: les observateurs suisses ont participé aux travaux de la Commission économique. Cela leur a permis d'influencer dans un sens qui nous est favorable la rédaction du rapport de cette Commission. Les observateurs suisses, en revanche, n'ont pu assister aux séances de la Commission politique. M. Bretscher a, cependant, adressé un mémoire détaillé au rapporteur de cette Commission, M. Macmillan. Cela a permis d'éliminer un passage du rapport de la Commission qui n'était pas favorable à la Suisse.

La première intervention de M. Spaak dans les débats de l'Assemblée ne contenait aucune remarque désobligeante à l'égard des Neutres. Lorsque M. Spaak prit la parole pour la deuxième fois, il était manifestement indisposé par la conférence de presse du Général de Gaulle. Il s'exprima en termes très vifs sur les thèses du Général et sa mauvaise humeur fit qu'il s'en prit également à M. le Conseiller national Bretscher. L'attaque de M. Spaak contre les Neutres fut accueillie assez fraîchement par l'Assemblée qui eut, en général, une attitude plutôt amicale à l'égard des Neutres.

Sans vouloir exagérer le rôle des observateurs suisses, il faut cependant relever que leur participation aux débats a été utile. Le statut d'observateur ne saurait être permanent et c'est pourquoi un postulat a été déposé au Conseil national visant à l'accession de la Suisse au Conseil de l'Europe. Il est particulièrement regrettable que le Conseil fédéral, ainsi que cela a été annoncé, renonce à traiter ce postulat au cours de la présente session. Les observateurs suisses se trouvent de ce fait placés dans une situation si équivoque qu'ils pourraient être obligés de renoncer au voyage de Strasbourg. L'absence d'observateurs suisses à Strasbourg risquerait de faire planer des doutes sur notre volonté d'intégration.

Le Ministre Weitnauer: Je remercie très vivement M. le Conseiller national Weber de son exposé très intéressant sur les débats de Strasbourg et l'éventuelle accession de la Suisse au Conseil de l'Europe. Nous reprendrons ces questions dans la suite de notre discussion.

- 14 -

Je vous propose tout d'abord de procéder à un échange de vues sur l'un des problèmes abordés par M. l'Ambassadeur Ruegger. M. Ruegger a fait ressortir l'écart qui existe entre le droit et la politique de la neutralité. Cet écart nous ménage une certaine liberté d'action. A la faveur de cette liberté, nous pourrions théoriquement nous rapprocher considérablement de la C.E.E. et même envisager l'accession. Cette dernière solution ne serait en principe pas incompatible avec le droit de la neutralité. Nous pouvons aussi, en interprétant strictement les maximes de notre politique de neutralité, nous tenir complètement à l'écart de la C.E.E. pour éviter même de paraître nous lier à un bloc. Entre ces deux extrêmes, il doit être possible de trouver un grand nombre de solutions intermédiaires. Le choix du Gouvernement suisse s'est porté sur un rapprochement vers la C.E.E., qui est dicté uniquement par des raisons économiques.

Ce que nous pouvons offrir à la Communauté, ce sont tout d'abord les possibilités d'action d'un Etat perpétuellement neutre. Nous pourrions aussi aller plus loin et, comme l'a relevé M. l'Ambassadeur Ruegger, entre autres participer à des sanctions économiques sans pour cela porter atteinte aux obligations que nous impose le droit de la neutralité. Devons-nous aller du premier coup jusqu'à la limite de nos possibilités ou ne vaudrait-il pas mieux tenir compte de la situation très fluide de l'Europe actuellement et conserver une bonne marge de liberté d'action? Telle est l'une des questions qui viennent à l'esprit à la lecture de l'exposé de M. l'Ambassadeur Ruegger.

L'Ambassadeur Ruegger: L'intention de mon exposé était en somme de désigner les possibilités qui s'offraient à nous, de montrer que ces possibilités étaient nombreuses et que nous disposions d'une marge de négociation relativement considérable. Je ne crois pas qu'il soit indiqué d'épuiser du premier coup toutes nos possibilités de concession. Gardons plutôt une marge de négociation pour les prochaines étapes, s'il y en a. Dans la phase actuelle, notre argumentation devrait se limiter à exposer en quoi notre neutralité peut être utile.

- 15 -

Le Ministre Bindschedler relève les points suivants:

- 1) L'adhésion de la Suisse à la C.E.E. n'est pas seulement impossible au point de vue de la politique de neutralité, mais aussi selon le droit de neutralité. Les articles 223 et suivants du Traité de Rome ne permettent pas à un Etat neutre de remplir en cas de guerre ses obligations de droit international.
- 2) La théorie de l'association que nous avons choisie présente une difficulté essentielle: l'Etat associé risque d'être obligé d'assumer des obligations, sans consultation préalable, c'est-à-dire sans avoir eu la possibilité de participer aux discussions au cours desquelles ces obligations ont été formulées. Ce problème ne se poserait pas dans le cas de l'accession. On peut se demander si dans ces circonstances la solution du traité de commerce ne serait pas préférable. Dans tous les cas, il faudrait veiller lors des futures négociations sur l'association à ne pas casser trop de vaisselle, de manière à garder la possibilité, à une date ultérieure, de régler nos relations avec la C.E.E. par le moyen d'un traité de commerce.
- 3) Il faut être très prudent au sujet des interventions de caractère politique qui sont possibles à la Suisse du fait de sa neutralité. Notre neutralité ne doit pas être mise au service de la politique d'une grande puissance. Les appels du Conseil fédéral en faveur d'une conférence au sommet ou du désarmement sont dangereux. Presque toujours ces initiatives favorisent l'un ou l'autre camp.

Le Ministre de Salis constate que les catalogues de M. l'Ambassadeur Ruediger et de M. le Ministre Bindschedler sur les "bons offices" de la Suisse lui semblent très complets, mais il s'inquiète de l'usage inconsidéré que l'on pourrait en faire. Il les considère plutôt comme documents de travail pour la commission elle-même, mais insiste sur le fait que dans des conversations avec des interlocuteurs étrangers il y a lieu d'être extrêmement prudent et discret en faisant valoir ces arguments.

- 15 a -

A son avis, il faut éviter de donner, dans de pareilles conversations, l'impression que l'objet de la neutralité est essentiellement de poursuivre une politique de bons offices. La neutralité est en premier lieu le moyen qui nous semble le plus apte à sauvegarder notre indépendance. La Suisse est, en revanche, disposée, pour compenser les avantages qui en découlent, à faire une large politique de bons offices et de la développer toujours plus; mais cet argument ne saurait, à son avis, être que complémentaire et non déterminant dans notre politique de neutralité.

Le Professeur Freymond partage cet avis.

Pour ce qui est des bons offices, il faut être très prudent. Les petits Etats qui veulent jouer le rôle de médiateur ont souvent des mésaventures.

Nous pouvons tirer argument de l'assistance technique que nous donnons. Mais soyons conscients que cette assistance n'a pas toujours la qualité désirable. Des jeunes diplomates étrangers que nous avons accueillis sont quelquefois repartis assez déçus: on ne leur a fait ici que des exposés. La vérité est que nous ne sommes pas équipés, comme certains grands pays le sont, pour recevoir chez nous des jeunes gens venant de pays nouveaux et désirant faire leur éducation.

La préparation de nos négociations avec la C.E.E. me paraît comporter une tâche très importante pour notre diplomatie: il s'agit de faire comprendre que nous ne sommes pas hostiles à l'unité de l'Europe et que nous sommes décidés à participer aux efforts d'intégration. C'est d'ailleurs la voie que suit notre Gouvernement, qui paraît actuellement plutôt en avance sur l'opinion publique. Cette opinion, reconnaissons-le, n'est pas pressée. Elle n'estime pas qu'un arrangement avec la C.E.E. soit urgent. Nos négociateurs risquent donc de se trouver en flèche, mais, comme disait le gendarme vaudois: "Ce sont les alinéas du métier".

Le Professeur de Salis: Il est évident que les exposés de M. l'Ambassadeur Ruegger et de M. le Ministre Bindschedler ne sont pas destinés au grand public. Ce sont des textes différents qu'il faut rédiger pour notre propagande, comme l'annuaire que va publier la Nouvelle Société Helvétique.

Parmi les arguments auxquels nous pouvons recourir pour justifier notre position, je voudrais citer ceux qui suivent:

- l'oeuvre accomplie par la Suisse dans le domaine de l'arbitrage;
- la représentation des intérêts étrangers;
- l'aide technique: nous avons fait des progrès dans ce domaine et notre contribution n'est pas négligeable.

En somme, il s'agirait de démontrer que la Suisse ne se dérobe pas à ses obligations internationales. La neutralité suisse, dont l'origine est la raison d'Etat, permet à notre pays de rendre certains services à la communauté internationale.

Le Professeur Lüthy: Nous rencontrons parfois quelques difficultés lorsqu'il s'agit de justifier notre neutralité aux yeux des jeunes Suisses. L'origine de la neutralité se comprend: les différences de langue et de confession l'ont rendue nécessaire. Mais de nos jours, la neutralité n'apparaît plus comme une condition indispensable de notre cohésion puisque dans le grand conflit idéologique de notre temps nous nous trouvons sans aucun doute dans l'un des camps.

Revenons à la question de la neutralité telle qu'elle apparaît aux yeux des Soviétiques. La Russie contemporaine considère la Suisse comme un Etat capitaliste et ne s'intéresse pas aux justifications que le passé donne à notre neutralité. Les références au Congrès de Vienne ne trouvent aucun écho en URSS. Ce qui intéresse les Soviétiques c'est l'existence de pays non engagés où certaines négociations internationales peuvent avoir lieu entre l'Est et l'Ouest.

Ainsi, dans l'optique soviétique, la neutralité ne se conçoit que pour autant qu'elle signifie indépendance. C'est pour cela qu'il faut nous efforcer de déterminer ce qui est nécessaire à la sauvegarde de notre souveraineté et de notre indépendance. A ce propos, je relève encore que la différence que l'on marque en Suisse entre la collaboration économique et la collaboration politique n'est sans doute pas appréciée en URSS. Pour les Soviétiques il s'agit plutôt de déterminer jusqu'à quel point nous sommes liés, de quelque manière que ce soit, au bloc occidental.

L'Ambassadeur Ruegger: C'est avec le plus grand intérêt que j'ai écouté les remarques de M. Lüthy. Je désire, cependant, relever que nous devrions nous garder de modifier notre doctrine sur la neutralité en raison d'une idéologie qui n'est peut-être pas éternelle. Notre intérêt me paraît de constater que l'Union soviétique a déclaré se considérer comme le successeur de l'Empire des Tsars, qu'elle est ainsi liée par les conventions de La Haye et particulièrement par celle de 1907, qui contient l'essentiel du droit de la neutralité.

- 18 -

Je crois aussi que les formules de 1815 n'ont jamais été aussi valables que maintenant: la neutralité suisse correspond aujourd'hui encore à l'intérêt de l'Europe tout entière. A l'égard de l'Est, nous devons nous en tenir à la théorie selon laquelle la neutralité comporte des devoirs en temps de guerre. Il n'y a aucune raison d'assumer, pour plaire à l'Est, des obligations supplémentaires dont nous ne pourrions encore mesurer la portée.

Permettez-moi maintenant de passer à un autre sujet: la déclaration très importante que la Suisse fera à Bruxelles le 24 septembre. Cette déclaration aura une grande portée tant au point de vue interne qu'externe. Il s'agira en somme d'exposer la doctrine suisse sur la neutralité. C'est pourquoi le document devra être rédigé avec le plus grand soin, et en disant cela ce n'est bien entendu pas de la forme que je me préoccupe, mais du fond. Le texte devrait avoir une flexibilité suffisante pour laisser ouverte non seulement la voie de l'association, mais aussi celle de l'accord commercial.

Dans le domaine de notre propagande, je pense que nous pourrions faire oeuvre utile en mettant au courant de nos arguments les délégués et les experts suisses qui participent à des conférences internationales.

Ce qu'il s'agit avant tout de prouver, c'est notre volonté de participer à l'intégration européenne. Il faut nous en tenir dans nos propos, à l'association que nous avons demandée: ne mentionnons pas, pour le moment, la possibilité d'une ligne de repli, qui serait celle de l'accord commercial.

Permettez-moi de vous soumettre encore quelques remarques sur les observations de M. le Conseiller national Weber au sujet des observateurs suisses qui vont à Strasbourg. Il me paraît très important que dans la phase actuelle ces observateurs ne renoncent pas à exercer leur mandat. Il n'est d'ailleurs pas certain que la position d'observateur soit aussi désavantageuse que l'on pourrait le croire. Elle semble faible du point de vue formel, mais il arrive qu'elle confère plus d'influence que n'en ont des délégués. Quoi qu'il en soit,

- 19 -

nous avons été fort bien représentés à Strasbourg et cela a plus d'importance que le statut de notre délégation. Un jour le problème trouvera sa solution, mais il faut prendre patience.

Le Conseiller national Weber: A Strasbourg on sait parfaitement que des efforts ont été entrepris en Suisse afin de changer le statut de la délégation suisse. Si ces efforts échouaient, cela ferait une impression désagréable. Notre position à Strasbourg est importante, que nous nous associions ou non avec la C.E.E. Dans tous les cas, la présence d'une délégation suisse à Strasbourg, bien qu'elle n'ait compris que des observateurs, s'est révélée utile.

Lorsque nous défendons notre position, je me demande si nous n'avons pas tendance à nous concentrer trop exclusivement sur notre neutralité. Ne faudrait-il pas aussi décrire les problèmes que pose notre association du fait de nos institutions de démocratie directe et de notre structure fédérale. On peut concevoir que nous acceptions des décisions de Bruxelles si elles ont trait à des questions se trouvant dans le domaine des compétences des autorités fédérales. Le problème se pose tout à fait différemment s'il s'agit de questions soumises au référendum ou tombant dans la compétence des cantons. Les difficultés qui se présentent en cette relation sont considérables.

Le Professeur de Salis: Je signale que M. le Conseiller fédéral Petitpierre a abordé ces problèmes dans le discours remarquable qu'il a fait à la Chambre de Commerce suisse en France le 12 avril 1962. Les formules de ce discours me paraissent excellentes et elles devraient être une source d'inspiration pour la rédaction du document qui sera présenté à Bruxelles en septembre.

Le Professeur Freymond: La déclaration que nous ferons à Bruxelles en septembre me paraît très difficile à rédiger parce qu'elle s'adressera non seulement aux spécialistes de Bruxelles, mais à l'opinion publique suisse.

- 20 -

Soyons conscients du fait que notre neutralité est difficile à justifier du point de vue de l'équilibre européen ou mondial. Mais, comme on l'a dit ici à plusieurs reprises, elle donne à la Suisse des possibilités d'action dont l'intérêt n'est pas négligeable. C'est ainsi que s'est créée en Suisse une infrastructure technique remarquable pour les contacts internationaux.

Il me semble que nous pouvons trouver de la compréhension pour la nécessité dans laquelle un petit Etat comme le nôtre se trouve d'être très prudent. Un grand pays peut changer de Gouvernement et du même coup changer aussi de politique. Mais de telles initiatives ou de telles audaces ne sont pas à la portée d'un petit pays dont la démarche, en politique, ne saurait jamais être glorieuse. La prudence est d'autant plus recommandable pour nous que la situation créée par l'existence de la C.E.E. est loin d'être aussi irréversible qu'on le prétend. Cette situation dépend notamment de la politique intérieure française, de l'avenir de l'Allemagne et de l'adhésion du Royaume-Uni.

La discussion de notre adhésion au Conseil de l'Europe ne devrait pas avoir lieu avant septembre. Laissons passer l'été avant de régler cette affaire. Il y aura peut-être des événements importants dans l'intervalle.

Le Professeur de Salis: J'espère que l'opinion n'aura pas le sentiment que le Conseil fédéral préfère ne pas discuter notre accession au Conseil de l'Europe. Une telle impression ferait mauvais effet. Nous pourrions être soupçonnés de n'avoir pas sérieusement l'intention de nous associer à la C.E.E.

Le Ministre Weitnauer: Il ne devrait y avoir aucun doute sur nos intentions véritables. Notre but est de nous associer et nous sommes décidés à suivre cette voie jusqu'au bout.

Ce que nous recherchons, c'est de participer au marché intégré européen. Ce marché se caractérise par la disparition à l'intérieur des droits de douane et des restrictions quantitatives. Nous sommes, d'autre part, disposés à collaborer dans le domaine de la politique sociale, celui des transports, celui des prestations de services etc.

et, à certaines conditions, dans celui de l'agriculture. L'association devrait former le cadre de cette collaboration. C'est ce que l'on pourrait appeler la solution dogmatique.

Il reste également une solution pragmatique, celle de l'accord commercial. C'est à ce même domaine qu'appartiennent les négociations douanières que nous venons de conclure avec la C.E.E. dans le cadre du GATT. L'accord commercial ne peut actuellement être considéré que comme une solution de rechange puisque notre but est l'association.

Sans vouloir résumer la discussion fort intéressante que nous avons eue, je voudrais en relever quelques points:

- le droit de la neutralité ne nous impose que peu d'obligations et nous restons libres de déterminer notre politique. Cette politique doit, cependant, être très prudente parce que la situation internationale reste fluide:
- notre attitude à l'égard des Six doit être positive. Le document qui sera préparé pour le 24 septembre a une grande importance. Il ne devrait pas être doctrinaire et plutôt que de contenir l'exposé de conditions précises, faire ressortir notre désir de participer au destin de l'Europe future. Au surplus, la déclaration que nous ferons doit être assez souple pour que nous restions libres de choisir, le cas échéant, entre plusieurs formules de collaboration avec la C.E.E.

Le Professeur de Salis: Je désire, au nom de mes collègues et au mien, remercier le Ministre Weitnauer d'avoir si bien conduit les discussions de notre groupe. Mes collègues et moi-même considérons comme un privilège de pouvoir nous réunir et discuter les questions qui nous occupent. Nous avons été très heureux d'apprendre par la bouche de M. Weitnauer que nos efforts ont quelque utilité pour le Gouvernement. Il me semble que notre travail devrait être poursuivi, même si les séances du groupe devaient être plus espacées qu'auparavant. Il est très désirable que des hauts fonctionnaires, des diplomates expérimentés, des membres de l'Assemblée fédérale, des rédacteurs de

journaux importants et quelques professeurs soient réunis dans une même équipe. Pour un professeur, cette collaboration est certainement très précieuse parce qu'elle l'aide à ne pas perdre contact avec la pratique.

Le Ministre Weitnauer remercie le Professeur de Salis de son intervention dont il ne manquera pas de faire part au Conseil fédéral.

2 annexes

Die guten Dienste der Schweiz als neutraler Staat

(Exposé von Herrn Botschafter Dr. P. Ruegger)

Die klare und übersichtliche Darstellung, welche der Rechtsberater des Politischen Departements in seinem Exposé vom 2. April 1962 zum Thema der Aktionsmöglichkeiten der Schweiz als neutraler Staat gegeben hat, erübrigt es, in den folgenden Ausführungen bereits Gesagtes zu wiederholen oder bei Einzelheiten länger zu verweilen. Im Rahmen der Studiengruppe dürfte es indessen erwünscht sein, da wo es sich um einen "Katalog" der spezifischen Aktionen unseres Landes handelt, doch auf einige allgemeine Zusammenhänge erneut hinzuweisen, im Hinblick auf die besonderen Probleme und, gegebenenfalls, auch die Initiativen, deren Diskussion von unserem Gremium vielleicht erwartet werden kann; es mag sein, dass auch einige weitere Hinweise auf charakteristische Spezialfälle nicht ganz überflüssig sind.

Erst auf Grund dieser Ausführungen kann zur Diskussion gestellt werden, in welchem Umfang und in welcher Art Hinweise auf die Dienste der Schweiz intern und nach aussen im gegenwärtigen Zeitpunkt der Vorverhandlungen auf europäischem Boden nutzbar gemacht werden könnten.

I.

Wenn wir von einem "Katalog" der Wirkungsmöglichkeiten der Schweiz im allgemeinen Interesse reden, so sehen wir - dies geht auch aus dem Exposé hervor, das wir dem Politischen Departement verdanken - dass es nicht so sehr die Länge der Rubriken ist, unter der sich die Aktionen unseres Landes vollziehen können, als vielmehr deren sehr reicher Gehalt in der Vergangenheit, der auch berechtigterweise auf die Zukunft schliessen lässt. Die virtuelle Spanne der Tätigkeit, welche ein neutraler Staat, insbesondere der immerwährend neutrale Staat dank seinem Statut als stabiler Faktor des Ausgleichs ausfüllen kann, ist bedeutend, sowohl in Perioden grösster Konflikte als auch angesichts räumlich beschränkter Spannungen. Die Aktionsmöglichkeit des ständig neutralen Landes ist auch beträchtlich bei Initiativen, die von Staaten und Staatengruppen verschiedener Konzeption unternommen werden auf Gebieten, auf denen sie sich Rechenschaft geben, zusammenarbeiten

zu müssen. Schlussendlich ist der Beitrag der "wirklich Neutralen" bei gemeinsamer aufbauender Aktion nicht zu unterschätzen.

Eine zweite, ganz einleitende Feststellung: Die Liste, der Katalog dessen, was dem neutralen Staat, insbesondere dem immerwährend neutralen Staat auf Grund seines internationalen Statuts untersagt ist, ist naturgemäss viel kürzer als die Liste, der "Katalog" nicht so sehr des nach Völkerrecht dem Neutralen Gestatteten, als der Aktionen, die sich gerade auf die neutrale Haltung des Staates gründen können. Das Positive in dieser Hinsicht ist sehr überwiegend. Rechtlich ist (hierüber noch im folgenden) die Handlungsfreiheit viel grösser als gemeinhin angenommen wird. Freilich sind die Dienste, welche die Schweiz auf allgemeiner Ebene zu leisten berufen sein kann, weniger die Folge des Neutralitätsstatuts an sich als der sich auf dem Rechtsinstitut gründenden Neutralitätspolitik, welche elastischer ist und sein darf - auch im strikten Rahmen der Bundesverfassung - als intern und oft auch im Ausland (was nicht unbedenklich ist) vermutet werden mag.

Im folgenden kann versucht werden, auf Grund der vom Politischen Departement bereits ausgearbeiteten Liste - welche auf treffliche und umfassende Zusammenstellungen des Departements zurückgreifen konnte und das Wesentlichste derselben richtig verwertet - die nachstehende Klassifizierung vorzunehmen: A) Die Funktionen, welche die neutrale Schweiz grundsätzlich mit anderen - vorab gelegentlich neutralen, aber nicht notwendigerweise neutralen - Staaten teilen kann, die aber unser Land auf Grund seines unbestrittenen Vertrauenskapitals in besonderem Masse durchführen kann. B) Die Funktionen, welche spezifisch als Ausfluss der ständigen Neutralität der Schweiz erscheinen. - Sodann ist auf das Problem der Schranken des Wirkens unseres Landes kurz einzugehen: der wirklichen, im Recht der Neutralität als Institut des Völkerrechts begründeten und der viel weiteren, oft nur vermeintlichen, die aus der in Kriegszeiten natürlich sehr strikt gehandhabten Neutralitätspolitik abgeleitet werden, ohne dass in Wirklichkeit eine rechtliche Bindung besteht. Endlich kann vielleicht der Versuch unternommen werden, einiges von dem zu skizzieren was die neutrale Schweiz, ohne ihren ständigen Neutralitätsverpflichtungen Abbruch zu tun, einer auf europäischem Boden sich entwickelnden Re-

gionalorganisation als besondere Leistung zu bieten vermag.

X

A) Ein grosser Teil der "bons offices" im weitesten Sinne des Wortes wird zwar faktisch durch in einem Konflikt neutrale oder als unparteiisch betrachtete Mächte durchgeführt. Es ist indessen nicht notwendigerweise und auch durchaus nicht stets der Fall. Hierbei ist nicht nur von den "guten Diensten" und den Vermittlungs-Möglichkeiten im Sinne der Haager Konvention von 1907 über den friedlichen Austrag internationaler Streitfälle die Rede, sondern von der ganzen Spanne der Initiativen und Aktionen, welche auf eine Lösung von Konflikten oder zum mindesten auf eine Milderung bestehender Gegensätze, auf den Schutz und die Wahrung berechtigter Ansprüche gefährdeter Personen abzielen können. Da - vom Eingreifen internationaler Organisationen abgesehen - die Voraussetzung solcher Initiativen und Aktionen ausschliesslich vom Willen der Streitparteien abhängt, ist das internationale Statut der zur Hilfe bereiten Macht juristisch irrelevant. Auch eine politisch führende Grossmacht kann auf solchen Gebieten initiativ vorgehen und tut es auch nicht selten.

Was das Eingreifen, oder das Ansuchen auf Eingreifen der neutralen Staaten - auch der gelegentlich neutralen - oft wünschbar macht und erleichtert, ist (dies wurde mit Recht hervorgehoben) das Vertrauen in die Unbefangenheit des ständig oder gelegentlich Neutralen, die Annahme, dass er an der Art des Austrags kein unmittelbares eigenes, nationales Interesse besitzt. Dies gilt sowohl für die Abhaltung in "neutralem" Klima von Konferenzen zum Austrag von Streitigkeiten oder zur Anregung der Zusammenarbeit sich opponierender Parteien in Fragen gemeinsamer höherer Interessen, wie für die Vertretung fremder Interessen in Fällen von Kriegen oder auch des Abbruchs diplomatischer Beziehungen, für den schiedlichen Austrag von Konflikten, in Bezug auf fast die gesamte Liste der im Bericht des Rechtsberaters des Politischen Departements erwähnten übrigen Punkte (Treuhand-Funktion, Förderung internationaler Mandate, Mitwirkung bei Entwicklungshilfe etc.)

Was den einzigen ständig neutralen Staat, die Schweiz - welche institutionell durchaus nicht allein dasteht auf den angedeuteten

Gebieten - anbetrifft, so ist festzustellen, dass ihr de facto ein bedeutender Vorrang zugestanden wurde und noch wird. Dies ist eine Erfahrungstatsache, zweifellos begründet in der Permanenz ihrer Neutralität, welche sie von gelegentlich neutralen und von kürzlich neutral gewordenen oder gar von den "non-engagés", den "Neutralisten" grundsätzlich unterscheidet; begründet auch in ihrem Patrimonium der Erfahrung im Verständnis und des Zusammenwirkens verschiedener Kulturen; die Ausstrahlung in der Schweiz geformter oder entwickelter Konzeptionen, deren Betonung im heutigen Europa vielleicht ermüden mag, deren auf unser Land zurückgeführte Schlagkraft andernorts (in sehr hoher Masse in Lateinamerika, inskünftig vielleicht auch in Teilen Afrikas) ein sehr wertvolles Imponderabile darstellt und übrigens einen nicht unbeträchtlichen Teil dessen darstellt, das die Schweiz einem sich organisierenden Europa zu "bieten" vermag.

Tatsache ist es jedenfalls, dass kein Land, kein "gelegentlich neutrales", kein "nicht-engagiertes", kein anderes, die Technik der Vertretung der Interessen anderer Staaten im Kriegs- oder Konfliktfalle so sehr auszubilden in der Lage war und ist wie die Schweiz. Im ersten Weltkrieg haben auch andere Staaten, z.B. Spanien, auf diesem Feld ein mehreres getan, auch gelegentlich unter Zuhilfenahme von uns nicht gegebenen Schutzmethoden, wie dynastischer Beeinflussung in Einzelfällen. Zu Beginn des zweiten Weltkrieges hat sich Schweden sehr angelegentlich und äusserst aktiv, aber mit relativ geringem Erfolg um die Uebernahme fremder Interessenvertretungen beworben. Was der Schweiz den Vorzug gab, war nicht nur das in sie und ihre Verwaltung gesetzte Vertrauen, sondern das grössere Zutrauen in die Stabilität der Schweiz, in ihre Chancen den Sturm des zweiten Weltkrieges bis zum Ende, in der Neutralität und der effektiven Möglichkeit, als Sachwalter zu wirken, zu überleben.

Der Schweiz war es auch beschieden, durch die Tatsache, dass sie die Interessen grösster kriegsführender Mächte im zweiten Weltkrieg reziprok vertrat, bei Uebermittlung der an sie ergangenen Aufträge abwägend vorzugehen und auf verschiedenen Gebieten der Hilfeleistung vermittelnd eingreifen zu können. Dies war, zum mindesten in jenem Ausmass, ein Novum, das viel zur Linderung der

Leiden beitragen konnte. Endlich gab die Tatsache, dass schweizerische Vertreter ordnungsgemäss zur Vertretung fremder Interessen legitimiert waren, den Anlass, ohne den Anschein unerlaubter Einmischung zum Schutz von Personen und Kulturgütern eingreifen zu können (Beispiele : Walter Stucki in Vichy, Ch. Steinhäuslin in Florenz etc.). Die Gesamtheit der erfolgten und noch erfolgenden Dienstleistungen, welche faktisch vorab die Schweiz erfüllt, die nur zum Teil tabellarisch erfasst werden können, ist nicht unter den Scheffel zu stellen. Die gesammelte Erfahrung des getreuen, unbefangenen, zuverlässigen Sachwalters ist auch eine mögliche Gabe an ein selbst organisiertes Europa oder Teil-Europa, das auf dem Planeten nicht allein da ist.

Ein anderes Kapitel betrifft den schiedlichen Austrag von rechtlichen Konflikten, soweit dieselben nicht der internationalen Judikatur überwiesen werden, für deren Schaffung, Formung und Ausgestaltung übrigens schweizerische Beiträge grösser sind, als vielfach bekannt ist. Auch die Bewirkung von Schiedsurteilen zwischen andern Staaten, die Mitarbeit an solchen, ist eine Funktion, welche die Schweiz - glücklicherweise! - mit andern Mächten teilt, gelegentlich neutralen und nicht neutralen. In den ganz grossen Sammlungen von Schiedsurteilen in der Welt - wie derjenigen von John Bassett Moore - mag der Beitrag unseres Landes, -begrifflicherweise, in absoluten Zahlen nicht als besonders gross erscheinen, trotzdem es sich hier um ein seit Jahrhunderten in den eidgenössischen Bünden und in der Praxis tief verankertes Prinzip handelt ¹⁾. Auch in der Ausgestaltung der Methoden, dem Suchen nach lückenlosen Systemen des Austrags, auch in der Qualität der Urteile kann der Beitrag der Schweiz als bahnbrechend bezeichnet werden.

Zu zwei Malen hat die Schweiz Initiativen grösseren Ausmasses ergriffen, um auf dem Weg von bilateralen Verträgen die Idee des Vergleichs, der Schiedsgerichtsbarkeit und der internationalen Gerichtsbarkeit zu fördern, und in die Tat umzusetzen. Zuerst nach dem ersten Weltkrieg, als der Bundesrat, gestützt auf die einstimmige Gutheissung

1) Wird doch bloss die Zahl der Schiedsurteile auf dem Boden der heutigen Eidgenossenschaft zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert auf etwa 1500 geschätzt.

seines Berichts vom 11. Dezember 1919 an die eidgenössischen Räte an zahlreiche Mächte mit dem Vorschlag gelangte, soweit als möglich lückenlose Abkommen für den Austrag jeder Streitigkeit abzuschliessen. So kam es zu einer stattlichen Zahl von Musterverträgen, deren Bedeutung sich nach aussen darin äusserte, dass dieselben als Vorbilder für ähnlliche Abmachungen zwischen dritten Mächten dienten. Dieser Beitrag an die internationale Gemeinschaft, über den Dienst an das eigene Land hinaus, wurde vor nicht langer Zeit zu erneuern gesucht, als der Bundesrat den Vorschlag machte, den Kreis der bestehenden Abkommen nach Möglichkeit zu schliessen und auch auf neu zur Unabhängigkeit gelangte Länder auszudehnen. Es besteht anerkanntermassen eine spezifisch schweizerische Schiedspolitik.

Eine Sammlung der Urteile und Entscheide, die seit Bestehen unseres Bundesstaates vom Bundesrat selbst, von dessen Mitgliedern, früheren Mitgliedern, oder von ihm bezeichneten oder vorgeschlagenen Schiedsrichtern, Vorsitzenden von Spezialgerichten usw. gefällt wurden, aber auch von anderen schweizerischen, zum Austrag von Differenzen berufenen Juristen, wäre relativ - im Verhältnis zu dem, was von anderen Ländern ausging - überraschend lang und ist erst spät, nach Gehalt und Umfang (man denke an den Alabama-Fall, den Grenzstreit Columbien-Venezuela und das Urteil betr. die Insel Palmas), von der ständigen Judikatur überholt worden.

In der Zuwendung zu der Schweiz, die sich aus der Summe der Anfragen aus den zwei Hemisphären ergibt, spiegelt sich das Vertrauen in die objektive Einstellung, die Neutralitätspolitik unseres Landes wieder; das Kapital dieses Vertrauens erscheint noch grösser, wenn man die vielen Fälle zuzählt, in denen eine der Streitparteien sich an die Schweiz wenden wollte, ohne dass man effektiv an unser Land gelangte.

All dies ist ein Indiz, wenn nicht ein Beweis dafür, dass auch das der Organisation zustrebende Europa, trotz des begrüssten Ausbaus der nunmehr bestehenden judiziellen Organisationen, auf unser Land weiterhin zählen kann. Im Hinblick auf die europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist es auch wohl nicht ohne Bedeutung, dass die schwei-

zerischen Initiativen auf diesem Gebiet noch im Gang und lebendig sind, unter anderem im Verhältnis zu neuen Staaten. Die Schweiz kann auf einem Feld, das ihrem "génie national" besonders naheliegt, etwas **Beträchtliches** bieten, virtuell auch im Verhältnis zwischen einer europäischen Gemeinschaft, der sie assoziiert wäre und anderen regionalen Organisationen diesseits und jenseits des Atlantik. Im gegebenen Moment kann dies wohl gesagt werden, - es ist eine dauernde und nicht ungeneröse Kompensation für anderes, das die Schweiz nicht geben kann.

Auch die Tatsache, dass die Schweiz zwar bei weitem nicht alle umfassenden internationalen Organisationen auf ihrem Gebiet beherbergt, aber doch eine verhältnismässig ausserordentlich hohe Zahl derselben, dass sie den geeigneten Treffpunkt für sehr viele zwischenstaatliche Begegnungen darstellt, ist zu einem grossen Teil das Ergebnis ihrer neutralen Tradition und Funktion. Bei der Wahl Genfs als Sitz des Völkerbundes, die einen keineswegs unbestrittenen Entschluss bedeutete, kam dies nach langen Auseinandersetzungen zwischen den damals alliierten Mächten schliesslich mit klarer Begründung zum Ausdruck. Dass die Schweiz nach dem II. Weltkrieg Sitz spezialisierter Organisationen der Vereinigten Nationen wurde, ist eine Erbschaft und Folge dieser Situation. Es ist aber nicht zu vergessen, dass, vom Internationalen Roten Kreuz abgesehen, schon vor Ende des letzten Jahrhunderts die Schweiz ganz natürlich dazu berufen schien, die internationalen Aemter zu beherbergen, die in gewissem Sinne als die ersten Ansätze zu einer internationalen Verwaltung erscheinen.

In sich allein bestünde wohl in der Rolle der Schweiz als Sitz vieler internationaler, nicht auf Europa beschränkter Organisationen, kein besonderer Grund für die Begünstigung ihrer notwendigen Sonderansprüche im Rahmen einer allfälligen Assoziation mit einer europäischen Organisation. Immerhin, verbunden mit anderen Elementen, ergibt sich auch durch diesen Beitrag ein Gesamtbild, das den uns umgebenden Grossstaaten auf die Dauer eine Verbindung mit der Schweiz, die mehr als in einem blossen Wirtschaftsvertrag verankert wäre, als wünschbar erscheinen lassen sollte.

B) Nach den vorstehenden Bemerkungen über Funktionen, welche die Schweiz mit anderen Ländern teilt - wenn auch die ihr zufallende Aufgabe dank ihrer ständigen Neutralität und des bestehenden Vertrauens in dieselbe faktisch eine grössere ist - bleibt auf die spezifische Rolle einzugehen, die dem einzigen nach Völkerrecht/^{ständig}neutralen Staat allein zusteht, die nur dieser durchführen kann und welche für die Staatengemeinschaft eine nicht zu bezweifelnde Bedeutung besitzt. Hier besonders sind die Rubriken kurz, der Gehalt indessen wichtig.

Da ist zunächst der Komplex der effektiv ausgeübten Aktionsmöglichkeiten, die sich aus der Tatsache ergeben, dass die Schweiz zwar in mancher Beziehung ein "zugewandter Ort" der Vereinigten Nationen ist, indessen der politischen Organisation derselben nicht angehört. Wie bereits in früheren Sitzungen mehrfach betont wurde, ergeben sich aus dieser "Reserve-Stellung" der Schweiz wesentliche Vorteile, indem die Schweiz nicht veranlasst ist, in New York in Fragen politischer Divergenzen in Abstimmungen usw. Stellung zu nehmen, und daher das Zutrauen der Streitparteien sich wahren kann für eventuell spätere Ausgleichsmöglichkeiten. Diese "Reserve-Stellung" ist an sich eher durch einen negativen Prozess die Folge der ständigen juristischen Neutralität der Schweiz; sie ergibt sich aus der Tatsache, dass im Gegensatz zu dem 1920 in Bezug auf die Mitgliedschaft unseres Landes am Völkerbund Ausbedungenen und Erreichten, die Charta der Vereinigten Nationen eine wirkliche, volle Neutralität jedes seiner Mitglieder ausschliesst und somit die Schweiz - als einziger Staat - sich nicht um die juristische Zugehörigkeit zur Organisation der Vereinigten Nationen bewerben konnte und wollte, an deren friedlichen Aktionen^{sie} indessen in beträchtlichem Umfang durch materiellen, finanziellen und auch persönlichen Einsatz (wie die Stellung von Funktionären und zahlreichen Experten) teilnimmt.

Die Früchte dieser Sonderposition zeichneten sich - auch dies ist erwähnt worden - am augenscheinlichsten und in für den Frieden wertvollster Weise (wenn auch die Schweiz selbst dies nur in diskreter Weise andeuten kann, eher andere hierüber reden lassen muss) bei der Lösung des Algerien-Konfliktes ab. Nach den in New York seit Jahren in

der algerischen Frage stattgefundenen Debatten hätte kaum ein den Vereinten Nationen angehörendes Land bei beiden Parteien ein ähnliches Mass des Vertrauens besessen, um in so wirksamer Weise der Befriedung helfen zu können.

Auch die Tatsache, dass bei den Wirren im Congo kein europäisches Land so viele Experten für die versuchte internationale Verwaltung auf offizielles Ansuchen gestellt hat wie die Schweiz (und, von Tunesien abgesehen, überhaupt kein Land mehr) spricht für das Vertrauen, das wegen der Schweiz Europa noch zukam.

Auch in der früheren Periode des Völkerbundes hat die persönliche, von allen gewünschten (Nicolas Politis, Salandra & Robert Cecil) Intervention von Bundesrat Motta in sehr drohenden und gefährlichen Momenten des italienisch-griechischen Konflikts betr. Korfu in ganz besonderem Masse der Erhaltung des Friedens gedient.

Auch die eine Zeitlang (1922-1924) in Oberschlesien drohende und Menschenleben kostende Situation konnte durch den Einsatz von alt-Bundesrat Calonder entgiftet werden, sowohl durch den unter dessen Vorsitz ausgearbeiteten Vertrag über das damalige Statut des geteilten Oberschlesien wie auch durch den von ihm übernommenen Vorsitz der "Gemischten Kommission für Oberschlesien".

Ferner darf vielleicht erwähnt werden, nach den in den Memoiren von Sir Anthony Eden ("Full Circle") kürzlich erfolgten, wenn auch auf Ansuchen abgetönten Veröffentlichungen - dass gegen Ende des Korea-Krieges zwischen den Vereinten Nationen und Nord-Korea, als noch keine Kontakte zwischen den Streitparteien gefunden werden konnten, der zufolge einer Mission nach Peking 1951 vom Roten Kreuz gemachte Vorschlag, zum mindesten einen Austausch der beiderseitig Verwundeten und schwerkranker Gefangener, den Modus bot, die Kriegführenden zu einer Fühlungnahme unter sich zu veranlassen, was sodann zu erweiterten Gesprächen im Rahmen von Waffenstillstandskommissionen führte.

Es handelt sich hierbei um Beispiele ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit, welche aber die erlaubten, spezifisch vom ständig neutralen Staat ausgehenden Aktionsmöglichkeiten beleuchten können.

- 10 -

Institutionell wichtig ist die ständige Rolle unseres Landes als Promoter und als Depositär-Macht der Genfer Rotkreuz-Konventionen, diejenige des Bundesrates als Regierung, von welcher die Einberufung aller diplomatischen Rotkreuzkonferenzen abhängt. Das Internationale Rote Kreuz in seiner herkömmlichen Form steht und fällt mit der ständigen Neutralität der Schweiz, die Vorbedingung seines Entstehens und Wirkens ist (freilich liegt es im reziproken Interesse, da es nicht vom Willen der Schweiz allein abhängt, ob sie ausserhalb aller Konflikte bleibt, dass die Leitung des I.K.R.K. unabhängig sein muss).

Von faktisch entscheidender Bedeutung für die heute effektive Universalität der revidierten und neuen Rotkreuz-Konventionen von 1949 war die Tatsache, dass der damalige Chef des Politischen Departements, Bundesrat Petitpierre, sich dazu entschliessen konnte, während 4 Monaten die diplomatische Rotkreuzkonferenz zu präsidieren, deren Generalsekretär Botschafter Pierre Micheli war. Nur der Einladung und der Intervention des Bundesrates ist es zu danken, dass die U.R.S.S. und sämtliche europäische Staaten des Ostblocks nicht nur an der Konferenz erschienen, sondern daran aktiv teilnahmen, die Konventionen unterzeichneten und ratifizierten. So kam - was allgemein noch zu wenig bekannt ist - dank einer Funktion, die nur der immerwährende neutrale Staat erfüllen kann, das universellste und umfassendste Werk der Kodifizierung des Völkerrechts in der Nachkriegszeit zustande, so wurde erreicht, was auf anderen Rechtsgebieten, trotz vieler anerkannter Versuche der Vereinigten Nationen bisher noch nicht gelungen ist.

Es ist beizufügen, dass die Kodifikation des internationalen Rechts auf humanitärem Gebiet sich in den bestehenden Genfer Konventionen nicht erschöpft hat; auch hier handelt es sich um eine "création continue", deren weitere Etappen der verbriefte Schutz politischer Häftlinge und die Fixierung von Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung angesichts neuer Gefahren sein mögen. Um solche Etappen zu erreichen, ist die Initiative und Förderung durch die Schweiz als Land natürlich unerlässlich. - Unter relativ neueren Aktionen, die auf dem jetzt erwähnten Gebiet von der Schweiz ausgegangen sind, kann

man das System der Errichtung von Schutzzonen in Kriegsschauplätzen erwähnen, das, nach fruchtlosen Versuchen in Shanghai und im spanischen Bürgerkrieg, sich in Palästina durch die Rettung von tausenden von Existenzen bewährt und seinen Niederschlag in einem Anhang zur IV. Genfer Konvention gefunden hat. Auch die Aktion als Surrogat einer Schutzmacht für fremde Interessen, um welche, dank der besonderen Lage der Schweiz, das I.K.R.K. in Indonesien und kürzlich in Nord-Guinea angegangen wurde; freilich war die mögliche Aktion äusserst beschränkt und fragmentär. Als Land könnte indessen die Schweiz die Möglichkeit haben, auf Grund der Genfer Konventionen, deren Respektierung weitgehend von der Intervention der Schutzmächte abhängt, gegebenenfalls zu weiteren Initiativen zu greifen. Wie im Bericht Bindschedler mit Recht angedeutet ist, bestehen in der gegenwärtigen vertraglichen Regelung noch Lücken: Im Koreakonflikt könnte keine Schutzmacht agieren, auch das I.K.R.K. nicht als Surrogat derselben. So konnte damals die Frage untersucht werden, ob die ständig neutrale Schweiz - nur im Dienste der Allgemeinheit und der zahlreichen Kriegsoffer, ad hoc, ohne sonstige eigene Interessen in Nord-Korea - eine Anerkennung dieses Satelliten des kontinentalen China erwägen könnte, bloss um als Schutzmacht menschlicher Interessen fungieren zu können.

Der Spielraum der positiven Aktionsmöglichkeiten des ständig neutralen Staates im allgemeinen Interesse ist gross und der Erweiterung fähig. Freilich ist Herrn Professor Bonjour durchaus und voll darin zuzustimmen, dass angesichts ganz neuer Probleme der europäischen Organisation auf wirtschaftlichem, technischem und schliesslich politischem Boden Hinweise beispielsweise auf Rotkreuzfragen, die auf Konflikte ausgerichtet sind, ermüdend wirken und spärlich zu verwenden sind. Aber immerhin kann und darf wohl, auch auf spezifisch europäischem Boden, auf höherer Warte (nicht so sehr gegenüber den Technokraten unserer Zeit) die allgemeine Funktion des "Pacigérat" (nach dem Ausdruck des Belgiers Baron Descamps an der II. Haager Friedenskonferenz) angedeutet werden, welche allein oder in erster Linie der ständig neutrale Staat, im europäischen wie im allgemeinen

Interesse durchführen kann, und dies nur dann, wenn der europäische Raum, dem er angehört, seine Sonderstellung berücksichtigt, ihn nicht in seinen Existenzgrundlagen beeinträchtigt. Ganz selbstverständlich muss auch der neutrale Staat, wie dies mit Recht im Exposé Bindschedler wiederholt wird, aus Pflicht gegenüber seinen Landesangehörigen, sich eines gewissen "Sacro egoismo" befleissen, der für jeden Staat gerechtfertigt ist. Immerhin ist hervorzuheben, dass das auf der ständigen Neutralität beruhende, staatserhaltende Prinzip wohl mehr als andere Staatsmaximen mit dem ethischen Grundsatz "neminem laedere", der vollen Achtung begründeter Rechte anderer, in Einklang steht. Zur Gesamtheit der Dienste, welche allein unter den "Neutralen" die Schweiz dank ihres Statuts wie dank ihrer Traditionen zu leisten befähigt ist, gehört nicht in letzter Linie das Weiterwirken der auf ihrem Boden entstandenen oder durchgebildeten Idee der Selbstverwaltung, die lange, fruchtbare Erfahrung des Zusammenwirkens in Regierung und Verwaltung von drei der grössten europäischen Zivilisationen, sowie ihre politische und wirtschaftliche Stabilität, welche in gewissem Ausmass ein kompensierendes Element bereits dargestellt hat und weiterhin darstellen kann bei periodischen Erschütterungen in umliegenden Räumen.

X

C. Wenn von den Diensten die Rede ist, welche die Schweiz einer europäischen und einer noch grösseren Gemeinschaft leisten kann, so muss auch auf das leider umstrittene Gebiet der Schranken derselben eingegangen werden. Da ist zunächst zu wiederholen, dass die völkerrechtlichen Grenzen der Handlungsfreiheit des Neutralen weiter gesteckt sind als diejenigen, die sich der neutrale Staat aus Gründen der äusseren Sicherheit in seiner Neutralitäts-Politik mit Recht selbst auferlegen mag. Die ersteren, im geltenden Völkerrecht definierten sind starr, die letzteren mehr flexibel und können sich in gewissem Umfang je nach den Perioden und auswärtigen Verhältnissen etwas wandeln. Für die Schweiz bleibt indessen zu berücksichtigen, dass ihre

Neutralitäts-Politik in der Bundesverfassung verankert ist.

Um zunächst auf den völkerrechtlichen Aspekt einzutreten, so ergibt sich derselbe klar aus dem Völkergewohnheitsrecht und der teilweisen Kodifikation in den Haager Konventionen. Die Wiener Kongressakte vom 20. März 1815 erklärt, dass "das allgemeine Interesse die immerwährende Neutralität der Schweiz erfordert", die Akte vom 20. November 1815 enthält die "Anerkennung, dass die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem äusseren Einfluss im wahren Interesse des gesamten Europa" liege, doch wird keine weitere Definition der Konsequenzen der Neutralität gegeben (abgesehen von einem Hinweis darauf, dass erfolgte Truppendurchzüge nicht Schlüsse auf die Zukunft gestatten sollten). Art. 435 des Versailler Vertrages bekräftigt, dass die erwähnten Akten "Garantien zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden".

Nach Völkergewohnheitsrecht und Haager Konventionen darf der neutrale Staat den Durchzug und den Nachschub kriegsführender Truppen durch sein Gebiet nicht dulden, sich an militärischen Allianzen nicht beteiligen, daher auch in Friedenszeiten keine militärischen Stützpunkte auf seinem Gebiet dulden und, sofern er die Ausfuhr oder den Transit von Kriegsmaterial auf seinem Boden verbietet oder einschränkt, beide kriegsführenden Parteien gleich behandeln.

Der ständig neutrale Staat - m.E. nur dieser - ist, wie Minister Bindschedler in seinem Exposé mit Recht betont, gehalten, auf seinem Gebiet kein virtuelles Vakuum eintreten zu lassen, daher für seine Verteidigung im richtigen Ausmass zu sorgen.

Aus der ständigen Neutralität als Rechtsinstitut ergibt sich in der uns heute interessierenden Sphäre sodann die Verpflichtung, nicht aus jenem Teil seiner Souveränität Konzessionen an supranationale Instanzen abzugeben, von dem seine freie und volle Entschlusskraft zur Wahrung der Unversehrtheit seines Gebietes im Falle militärischer Ereignisse oder der Drohung solcher Ereignisse in der Umwelt abhängt. Das Recht und die Pflicht des neutralen Staates, in Zeiten von Krieg oder Kriegsgefahr in aller Unabhängigkeit Massnahmen zum Schutz der Neutralität zu treffen, muss ungeschmälert bleiben.

Darüber hinaus hat der neutrale Staat keine spezifisch völkerrechtlichen Pflichten; er ist im übrigen rechtlich völlig frei, in Friedenszeiten alle ihm passenden Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten oder Staatengruppen einzugehen.

Soweit der neutrale Staat sich aus eigenem Willen weitere Schranken auferlegt, so geschieht dies im Rahmen der ihm in aller Freiheit zustehenden Neutralitätspolitik, die ihm eine grosse Aktionsfreiheit - auch der differenzierten Aktionen - lässt. In Zeiten höchster Spannungen und Konflikte kann die Maxime (nicht die "Pflicht") zur "Gleichbehandlung" sich opponierender Mächte, oder des "gleichen Abstandes" von den gegnerischen Parteien einen Höhepunkt erreichen. Dauern die Konflikte oder Spannungen Jahre oder Jahrzehnte an, so ist es naheliegend, dass faktisch das Prinzip der politischen Gleichbehandlung im erweiterten Sinne "nachlebt" und sich auf zu vielen Gebieten mit der Auffassung von der Erfüllung rechtlicher Pflichten, die man dem Neutralitätsstatut zuschreibt, vermischt.

Diese Vermengung der Begriffe kann - aus bestimmten politischen Gründen - nach aussen hin erfolgen, manchmal aber auch in sehr gutem Glauben im Innern unseres Landes.

Aus der Periode des zweiten Weltkrieges sind die Versuche gewisser Mächte zur Genüge bekannt, unter Berufung auf angebliche Neutralitäts-"Pflichten" der Schweiz unserem Land zuzumuten, von sich aus fundamentale Prinzipien, wie das der Pressefreiheit, einzuschränken. Auch nach dem Kriege fehlte es nicht an Versuchen ähnlicher Art: So hat z.B. anlässlich der II. Seerechtskonferenz der Vereinigten Nationen von 1960 die Sowietdelegation in Genf die Meinung geäußert, die Schweiz solle sich beim umstrittenen Entscheid über die Frage der Territorialgewässer (welche auch unser Land als seefahrenden und an der Sicherheit des Völkerrechts interessierten Staat berührt) aus "Neutralitätsgründen" der Stimme enthalten. Derartige Zumutungen sind natürlich stets zurückzuweisen, wie dies auch von höchster Regierungsstelle namentlich gegenüber dem Ansinnen der sogenannten "Gesinnungs-Neutralität" geschehen ist.

Aber auch intern sollte der berechtigte Stolz auf unsere

traditionelle Neutralität nicht dazu führen, blosser Verhaltensregeln oder zeitweilige, der politischen Situation schwieriger Perioden angepasste Maximen einer Neutralitäts-Politik als juristisch unlösbare Fesseln zu betrachten.

Freilich könnte - wenigstens theoretisch - die Frage gestellt werden, ob angesichts der Bedeutung, die das völkerrechtliche Institut der Neutralität in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts erlangt hat, eine Ausdehnung der Pflichten des neutralen Staates sich nicht durch eine Entwicklung des Völker-Gewohnheitsrechtes ergeben habe. Auch auf diese Frage ist die Antwort zweifellos eine verneinende. Zur Schaffung wie zur Umwandlung einer Völkerrechtsregel bedarf es einer durch allgemeine Rechtsüberzeugung getragenen Übung. Eine "allgemeine Rechtsüberzeugung" im Sinne einer Wandlung bestehenden Rechts fehlt selbst auf dem wesentlich berührten, territorial beschränkten Raum des ständig neutralen Staates; in Bezug auf andere Mitglieder der Staatengemeinschaft - die übrigens ein "neues Gewohnheitsrecht" bestimmt nicht ohne Zustimmung der Neutralen aufoktroyieren könnten - lässt sich eine gewandelte, einhellige neue Rechtsüberzeugung gewiss nicht nachweisen. Auch die allgemein akzeptierte Übung als zweite Vorbedingung zu einer neuen Bildung lässt sich nicht zu Recht konstruieren. Der Kampf der Meinungen vor und während zwei Weltkriegen verhinderte dies zum vornehieren.

Rechtlich steht somit die Doktrin der ständigen Neutralität nach wie vor auf der Basis derjenigen des letzten Jahrhunderts, teilweise präzisiert durch die Haager-Abkommen von 1899/1907; sie geht nicht darüber hinaus. Das juristische Gesamtbild ergibt eine sehr grosse Handlungsfreiheit des neutralen Staates, die durch sehr wichtige, aber nicht zahlreiche Regeln im Hinblick auf kriegerische Handlungen eingeschränkt wurde. Im übrigen ist der neutrale Staat juristisch freier als er es bei Gelegenheit selber annehmen mag. Wenn er sich über seine Verpflichtungen hinaus andere, in gewissen Lagen berechnigte, vielleicht politisch notwendige Schranken der Bewegungsfreiheit freiwillig und temporär auferlegt, so ist dies seine Sache; er kann nicht von aussen zu deren Innehaltung veranlasst werden, es sei denn auf

Grund besonders eingegangener Verpflichtungen.

Freilich ist es richtig, dass bloss die Verbindung der - wie gesagt wenigen - ausdrücklichen Regeln des Neutralitätsrechts mit den nach den Epochen und Umständen sich möglicherweise wandelnden Maximen der Neutralitäts-Politik die Plattform schafft, auf welcher der ständig neutrale Staat seine Persönlichkeit auf internationalem Boden in konstruktivem Sinne voll entfalten kann. Es liegt aber im Interesse der Neutralitätspolitik selbst und der mit ihr verfolgten Ziele (die in einer sich wandelnden Welt elastisch zu verfechten sind), der nicht seltenen Verwechslung von Maximen und Rechtsregeln entgegen zu treten und die Handlungs- und Entschlussfähigkeit des ständig neutralen Staates nicht über Gebühr einzuengen. Dieser muss, der rechtlichen Schranke seines Statuts eingedenk, andererseits aber auch der weiten Marge seiner Aktionsmöglichkeiten bewusst sein; er muss mit "Souplesse" und mit Kühnheit vorgehen können, wenn er seine Missionen voll erfüllen will.

Die weite Spanne zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitäts-politik lässt sich vielleicht am besten auf Grund einiger extremer - ausserhalb des Bereichs des Reellen gewählter - hypothetischer Beispiele verdeutlichen.

Wäre es mit der Neutralität unvereinbar, ein Verwaltungsmandat in einem anderen Kontinent zu übernehmen, sagen wir in Ruanda-Urundi? Juristisch nicht, so sehr Gründe der Neutralitätspolitik und die Befürchtung mehrerer Konflikte mit andern, alten oder neuen Staaten gegen die Annahme eines solchen Mandates sprächen. Das 1830 neutral oder neutralisiert geschaffene Belgien vermochte sein Statut zwar nicht in aller Form auf das später zu Brüssel geschlagene Kongogebiet auszudehnen. Es konnte aber sein eigenes neutrales Statut, trotz seiner Kolonialengagements in Zentralafrika bis zu dessen brutaler Verletzung im Jahre 1914 wahren. - In einer ganz andern Sphäre kann und darf übrigens die Schweiz an einem Teil ihrer östlichen Grenze - gegenüber Liechtenstein - auf Ansuchen dieses Staates in wirtschaftlicher,

-- 17 --

legislativer und administrativer Beziehung helfend und schützend eingreifen, ohne ihre eigene Neutralität irgendwie zu beeinträchtigen.

Ein anderer, heute sehr extrem scheinender Fall wäre der folgende: Wäre es mit der Neutralität des Landes vereinbar, wenn die Bürger auch unseres Staates zum Beispiel zur Mitbestellung, zur Mitwahl eines europäischen beratenden Parlamentes aufgerufen würden? Hier ist jedenfalls ein "distinguo" notwendig: Sofern ein solches, wenn auch nur beratendes und nicht zu Entscheidungen berufenes "Parlament" über Fragen von Krieg und Friede in concreto zu beraten hätte, und sofern hochpolitische Entscheidungen anderer Gremien sich auf diese Beratungen stützen würden, so wäre eine Teilnahme von schweizerischer Seite aus Gründen des Neutralitätsrechts anfechtbar. Anders würde sich das Problem stellen, wenn es sich um blosse Beratungen über ganz allgemeine, die Welt und Europa beschäftigende politische Probleme handeln sollte, oder um wirtschaftliche, finanzielle, juristische Fragen, beispielsweise solche des Verkehrs im weitesten Sinne. Im letzteren Falle - und wenn von Anfang an feststände, dass Resolutionen einer solchen europäischen Körperschaft in keiner Weise mit den verfassungsmässigen Kompetenzen und Pflichten des Bundesstaates in Bezug auf den Schutz der Neutralität des Landes in Konflikt geraten könnten -- läge der Entscheid über eine Teilnahme der Schweiz rechtlich frei; es würde sich um eine Frage der Politik, der Opportunität handeln.

Die vorstehenden extremen Hypothesen dürften klar zu Tage treten lassen, dass das Neutralitätsrecht wohl unser Schutzwall ist und unbedingt bleiben muss, dass indessen dieser Wall nicht ohne rechtliche Veranlassung auf Wolkenkratzerhöhe zu treiben ist, die den Ausblick auf die Welt ohne Not vermauern könnte.

Unter den Problemen, die anlässlich der Assoziationsverhandlungen auch von der rechtlichen Seite weiterhin zu prüfen sein dürften - natürlich unbeschadet der möglicherweise überwiegenden neutralitätspolitischen Erwägungen - seien im folgenden zwei erwähnt.

Zunächst die Frage, ob jede Teilnahme an "wirtschaftlichen Sanktionen" zum vorneherein und ganz allgemein abgelehnt werden muss oder nicht. Aus Gründen der Neutralitätspolitik mag es ratsam erscheinen,

sich nicht an ökonomischen Sanktionen einer Staatengruppe, oder selbst einer umfassenden Gemeinschaft, zu beteiligen. Aber juristisch gesprochen sind der Schweiz die Hände nicht absolut gebunden; ihre allfällige Beteiligung an solchen Sanktionen könnte rechtlich nicht als "Bruch der Neutralität" betrachtet werden. Das grundsätzliche Problem ist in der Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund so einlässlich erörtert worden, dass ein Hinweis hierauf genügt. Durch den Entscheid von Volk und Ständen vom 16. Mai 1920 ist die Zustimmung des Landes zum Prinzip der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen, allerdings im allgemeinen Rahmen des Völkerbundes erfolgt. Nach aussen wurde der Grundsatz der Neutralität der Schweiz verbunden mit ihrer Beteiligung an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen seitens der damaligen Staatengemeinschaft durch die Zustimmung zur Londoner-Resolution des Völkerbundsrats vom Februar 1920 ratifiziert. Wenn die Schweiz es vor dem zweiten Weltkrieg erreichen konnte von der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen befreit zu werden und wenn sie damit eine neue Bekräftigung ihres neutralen Statuts seitens der dem Völkerbund nicht mehr angehörenden Mächte verband, so war dies eine neutralitätspolitische Tat und nicht eine Konsequenz ihrer Pflichten als neutraler Staat.

Sollte -- dies ist vorerst vielleicht eine theoretische Frage -- die Schweiz sich dazu bewegen sehen über ihre Beteiligung an wirtschaftlichen Sanktionen zu verhandeln, sei es im Rahmen eines Raumes, dem sie durch Assoziation angehören würde, sei es im Verhältnis zwischen diesem Raum und anderen Staaten oder Staatengruppen, so könnte sie, auch auf Grund des bestehenden gewichtigen Präzedenz-falles, eine grosse Handlungsfreiheit beanspruchen und Einwendungen von aussen gegen diese ihre allfällige Haltung zu Recht zurückweisen. Wir müssen uns dessen bewusst sein, wie immer der politisch begründete Entschluss fallen möge. Die Schweiz hat die Möglichkeit an kollektiven Sanktionen teilzunehmen und auch zu individuellen Repressalien zu schreiten, natürlich unter Vorbehalt von bestehenden Sonderverträgen.

Sollten schliesslich auf Grund einer allgemeinen Abmachung,

welche für assoziierte Staaten verbindlich würde, Sanktionen vorgesehen sein, so müsste natürlich die Schweiz, wenn sie derartige Verpflichtungen für tragbar hielte, vorher in Bezug auf ihre anderweitigen und früheren Verbindlichkeiten Klarheit schaffen; sie müsste anders gerichtete Verträge mit Drittstaaten kündigen oder mit Vorbehaltsklauseln erneuern. Dies ist aber nicht eine Frage des Rechts, sondern der diplomatischen Technik die einem politischen Beschluss folgt.

Ein weiteres Problem, das sich stellen kann und muss, ist dasjenige, ob die Schweiz als ständig neutraler Staat Partner eines unkündbaren Kollektivvertrages werden kann oder nicht - beispielsweise in Bezug auf die Assoziation, oder - theoretisch - in fernerer, noch unüberblickbarer Zukunft, selbst in Bezug auf den Anschluss an eine Organisation wie die auf dem Römer-Vertrag begründete, die sich nach dem eventuellen Anschluss Englands in Doktrin und Praxis ohnehin unweigerlich wandeln würde. Diese Frage ist eine von jenen, die zweifellos in guten Treuen verschieden beantwortet werden kann. Staatspolitische, neutralitätspolitische Erwägungen können es als wünschbar erscheinen lassen - sofern die engeren Verhandlungspartner hierauf ohne grosse Benachteiligung unseres Landes auf anderen Gebieten eingehen - die Form eines kündbaren Assoziationsvertrages anzustreben. Der Neutralität als Völkerrechtsinstitut ist indessen Genüge getan, wenn der Neutrale in Zeiten von Krieg oder Kriegsgefahr die Möglichkeit hat, sich jeder seiner Neutralität entgegenstehenden Verpflichtung zu entziehen. Neben der Kündigung besteht hier noch die Möglichkeit der Suspension der Verpflichtungen des Anschlusses im Falle eines drohenden oder offenen Krieges. Diese zweite Möglichkeit, die in der Unterbrechung der Pflichten des angeschlossenen Staates besteht, ist bereits in einem kürzlichen Referat von Botschafter Pierre Micheli angedeutet worden, welches in bemerkenswerter Weise die Gesamtheit der sich für die Schweiz im Hinblick auf das werdende Europa stellenden Probleme beleuchtet. Dem Völkerrecht wäre mit einer Suspensionsmöglichkeit Genüge getan. Doch ergeben sich auch hier heikle Fragen der Handhabung des Rechtes. Da es der ständig neutrale Staat ist, der die Verantwortung für seine Neutralität trägt, sollte es in seinem Ermessen liegen zu

erklären, von wann an er seiner Verpflichtungen gegenüber einer Staaten-
gruppe wie jener des "Gemeinsamen Marktes" entbunden sein muss. Prak-
tisch dürfte dies jedoch auf Schwierigkeiten stossen, sodass ein
institutioneller Ausweg gefunden werden muss. Dieser kann nur in
einer rechtlichen Instanz gefunden werden, die sowohl über der euro-
päischen Gemeinschaft als über dem assoziierten oder sonst ange-
schlossenen Staate steht, wie beispielsweise der Internationale
Gerichtshof im Haag. So könnte ein von der Schweiz aus Neutralitäts-
gründen und nach eigenem Ermessen, auch vor einer allfälligen Mobil-
machung oder Pikettstellung der Armee gefällter und durchgeführter
Entschluss, die Pflichten gegenüber der Gemeinschaft zu suspendieren,
beispielsweise von der Gemeinschaft vor dem Gerichtshof angefochten
werden. Er bliebe indessen in Kraft bis zum Entscheid des Gerichtes,
der geraume Zeit in Anspruch nähme, jedenfalls bis über die Klärung
der politisch gefährlichen Situation hinaus.

Die Zusammenfassung der vorstehenden Betrachtungen ergibt
folgendes Bild:

Die Fälle, in denen die neutrale Schweiz auf internationalem
Boden "gute Dienste" geleistet hat und leisten kann, sind sehr zahl-
reich. Eine Ausweitung derselben ist rechtlich und politisch durch-
aus möglich und vorauszusehen; die guten Dienste der Schweiz können
insbesondere auch einer regionalen europäischen Organisation in be-
trächtlichem Masse zugute kommen und daher bis zu einem gewissen
Grade eine Sonderstellung unseres Landes als "zugewandter Ort" dieser
Organisation rechtfertigen, ohne dass das Mitspracherecht der Schweiz
bei unsere Interessen betreffenden Entschlüssen über Gebühr geschmäh-
lert würde.

In gewissen Fällen teilt die ständig neutrale Schweiz ihre
Funktionen der Dienstleistung an der Staatengemeinschaft mit andern,
gelegentlich Neutralen. Ein faktischer Vorrang kommt ihr hier infolge
ihrer längeren Tradition, ihrer geographischen Lage, ihrer Verbunden-
heit mit verschiedenen Zivilisationen zu. In allen Fällen kann nur

das ständig neutrale Land mit Erfolg handeln, einerseits gerade wegen seines besonders völkerrechtlich verankerten Statuts, andererseits weil die Schweiz der politischen Organisation der Vereinten Nationen nicht angehört und daher eine "Reservestellung" einnimmt die ihr gestattet, ohne jede Voreingenommenheit auch an wichtigen Fragen friedensfördernd zu wirken.

Nach wie vor ist zu unterscheiden zwischen den genau festgelegten Pflichten, die aus der Neutralität erwachsen und deren Ausmass geringer ist als oft angenommen wird, und den neutralitätspolitischen Erwägungen, die zu gewissen Zeiten zu einer eher starren, in anderem zu einer elastischen Haltung führen können. Im Rahmen der Neutralitätspolitik ist die Spanne der Aktionsmöglichkeiten sehr gross.

Die Möglichkeit, gute Dienste zu leisten und darum ersucht zu werden, fusst in mindestens so hohem Masse auf der Neutralitätspolitik und dem Vertrauen, das dieselbe einflösst, als auf dem rechtlichen Statut der Neutralität. Doch ist keineswegs gesagt, dass auch eine bedeutsame Zuwendung zu einer europäischen Wirtschaftsunion, oder selbst eine differenzierte Neutralitätspolitik eine Beschränkung der Möglichkeiten, gute Dienste zu leisten, mit sich bringen würde. Denn einerseits bliebe der Sondercharakter der Schweiz, ihre Wachsamkeit gegen äussere Gefahr und damit die Voraussetzung zu der sie kennzeichnenden objektiven Aktionen unter allen Umständen gewahrt. Andererseits könnte praktisch kaum eine wirksame Substitution ihres spezifischen Wirkens gefunden werden. Endlich liegt die Schweiz nicht auf einer Insel, sondern im Herzen Europas; wenn somit eine - hypothetische - allgemeine Welle des Misstrauens sich gegen den gesamten Westen richten sollte, so könnte auch unser Land davon nicht verschont bleiben.

Ueber die Art und Weise, wie die Wirkungsmöglichkeiten der Schweiz graduell, nuanciert und notwendigerweise diskret gegenüber dem Ausland zu veranschaulichen sind, kann wohl am besten eine mündliche Diskussion Hinweise geben.

P.R.

BI/hä

Bern, den 2. April 1962

Auswirkungen und Aktionsmöglichkeiten der
ständigen Neutralität

I. Vorbemerkung

Auszugehen ist von der Tatsache, dass die ständige Neutralität von der Schweiz als aussenpolitische Maxime gewählt wurde, um ihre eigenen Interessen zu wahren. Sie hat sich für die Neutralität nicht im Interesse des Auslandes entschieden und um ausländischen Staaten Gute Dienste erweisen zu können, sondern es verhält sich umgekehrt: die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, ist eine Konsequenz der Neutralität. Entgegen oft gehörten Behauptungen lässt sich deshalb auch die Neutralitätspolitik auf den staatlichen "Egoismus" zurückführen. Daraus kann man aber der Schweiz keinen Vorwurf machen, denn jeder Staat und vor allem auch die Grossmächte verfolgen in erster Linie ihre eigenen Interessen. Zu diesem Sachverhalt haben wir uns klar und eindeutig zu bekennen; eine andere Darstellung würde uns mit Recht den Vorwurf der Unaufrichtigkeit und der Heuchelei zuziehen.

Die ständige Neutralität der Schweiz als Prinzip der Staatsräson beruht auf einer selbstgewählten politischen Entscheidung. Gegenüber dem Ausland stellt sie eine Tatsache dar, die keiner weiteren Rechtfertigung bedarf. Als Rechtsinstitut gehört sie im übrigen heute zum geltenden Völkerrecht. Auch an diesen Grundsatz hat man sich bei Gesprächen mit ausländischen Persönlichkeiten zu halten.

II. Auswirkungen der ständigen Neutralität

1) Die ständige Neutralität eines Staates und besonders diejenige der Schweiz stellt einen Friedensfaktor dar. Ihre Folge ist die Befriedung eines bestimmten Staates, der künftigen

- 2 -

Konflikten entzogen bleibt. Ein potentieller Konfliktstoff fällt weg. Gegenüber andern Konflikten wirkt sich die ständige Neutralität als Einschränkung aus; diese Konflikte können sich in bestimmter Richtung nicht ausweiten.

Die ständige Neutralität beruht aber auf zwei Voraussetzungen:

- a. Einmal setzt sie den Verzicht auf äussere Expansion voraus. Nur ein saturierter Staat kann permanent neutral sein. Damit ist die Neutralität eine Friedenspolitik par excellence.
- b. Die Neutralität darf nicht zu einem politischen und militärischen Vakuum führen. Sie setzt deshalb den Willen zur Verteidigung gegen Angriffe und die entsprechende starke Bewaffnung voraus.

2) Die permanente Neutralität bildet in der Weltpolitik ein Element der Stabilität. Bekanntlich sind es unstabile Verhältnisse, die leicht zu zwischenstaatlichen Streitigkeiten und zur Ausweitung von Konflikten führen, weil sie Unsicherheitsfaktoren in das aussenpolitische Kalkül der Mächte bringen. Die Politik des ständig neutralen Staates zeichnet sich durch ihre Berechenbarkeit aus und gewährt damit den andern Mächten Sicherheit. Berechenbarkeit, Sicherheit und Stabilität sind zugleich die formellen Qualitäten jeder Rechtsordnung.

3) Bei militärischen Konflikten wirkt sich die ständige Neutralität als Flankensicherung zu Gunsten beider Parteien aus.

III. Aktionsmöglichkeiten des ständig neutralen Staates in Form von Guten Diensten

1) Allgemeines

- a. Voraussetzung, der Staatengemeinschaft solche Dienste mit Aussicht auf Erfolg leisten zu können, ist das Vertrauen aller Konfliktparteien. Dieses Vertrauen wird Staaten, die sich aus opportunistischen Gründen von Fall zu Fall für die Neutralität oder aber für die Beteiligung am Konflikt entscheiden, weniger entgegen gebracht werden, während anderer-

seits die Streitparteien dann, wenn sie die wirkliche Gewähr haben, dass der dauernd neutrale Staat unter allen Umständen als Treuhänder beider Parteien auftritt, an solchen Diensten stark interessiert sind. Der Neutrale muss eine von jeder Einflussnahme und Rücksichtnahme freie Neutralitätspolitik führen; die Unabhängigkeit ist auch in diesem Zusammenhang Grundlage der Neutralität.

Ein Anwendungsfall liegt in unserm Fernbleiben von rein politischen Organisationen wie den Vereinigten Nationen. Dies ermöglicht unserm Lande eine Reservestellung im Falle von Konflikten. Als Nichtmitgliedstaat sind wir bei Streitigkeiten nicht zur Stimmabgabe genötigt, welche immer eine der Parteien verletzt, aber auch nicht zur Stimmenthaltung, die häufig von beiden Teilen übel aufgenommen wird, abgesehen davon, dass eine solche Politik praktisch auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden kann und den Zwecken der Organisation widerspricht. Das Fernbleiben von den UN ermöglicht, das Vertrauen auf allgemeiner Basis uneingeschränkt zu erhalten.

- b. Immer ist jedoch der Gefahr des Missbrauchs Guter Dienste Rechnung zu tragen. Schon die Neutralität als solche wird oft in den Dienst einseitiger machtpolitischer Zielsetzungen gestellt. So wünscht der Ostblock zwar die Neutralisierung von NATO-Staaten, um das bestehende Bündnis aufzubrechen, lehnt jedoch die Neutralität sozialistischer Staaten ab. Es ist zu vermeiden, dass Aktionen und Gute Dienste des Neutralen sich einseitig zu Gunsten einer bestimmten Mächtegruppe auswirken. Die Sowjetunion fördert solche Aktionen als Propagandahilfe für ihre eigenen politischen Manöver und Ziele, wobei sie diese Initiativen schlechthin mit Friedenspolitik als solcher identifiziert. Der Kommunismus hält gerade neutrale kapitalistische Länder für besonders geeignet, um ihm bei seiner antiwestlichen Politik nützlich zu sein. Da die Schweiz zur westlichen Welt gehört, wird sie peinlich darauf zu achten haben, von jeder theoretisch noch so vertretbaren Aktion abzusehen, die Angriffsflächen gegen den Westen bieten könnte.

- 4 -

Es seien hier Appelle auf Abschaffung der Atomwaffen oder auf Einberufung von Gipfelkonferenzen als Beispiel erwähnt. Auch die Mitwirkung an den Kommissionen in Korea war nicht ganz unbedenklich, weil nach der gewählten Konstruktion die Mächtegruppen nicht an Neutrale schlechthin gelangten, sondern an "ihre" Neutralen, denen damit ein gewisser Anstrich der Parteilichkeit gegeben wurde.

- c. Auf Grund der gemachten Erfahrungen lassen sich für die Guten Dienste im allgemeinen folgende Richtlinien aufstellen:
- die Berufung muss von sämtlichen an einem Konflikt beteiligten Parteien gemeinsam vorgenommen werden. Unklarheiten wie in Korea, wo jede Partei "ihre" Neutralen bezeichnete, denen dann in der Kriegsgefangenenkommission mit Indien sogar ein superneutraler "Schiedsrichter" übergeordnet wurde, sind geeignet, die Schweiz als Beauftragte einer einzigen Staaten-Gruppe erscheinen zu lassen und können zu einer Abwertung der Neutralität führen. Sie sind inskünftig zu vermeiden.
 - Ueber Inhalt und Ausmass des Mandats muss eine Einigung aller beteiligten Parteien vorliegen.
 - Das Mandat muss von vorneherein eindeutig und klar umschrieben sein.
 - Die Aufgabe muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein.
 - Die Aufgabe muss materiell durchführbar erscheinen; es sollen konkrete Erfolgsaussichten vorliegen.
 - Dem die Guten Dienste leistenden Neutralen muss die Freiheit des Handelns eingeräumt werden.
 - Die Mission sollte zeitlich begrenzt sein.

2) Gute Dienste des Staates

a. Vermittlung, Schlichtung von Streitigkeiten

In erster Linie ist hier auf Art. 3 des Haager Abkommens über die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907 hinzuweisen, wonach das Recht, Gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zusteht und die Ausübung dieses Rechts niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden kann.

- 5 -

Voraussetzung einer Vermittlungsaktion ist die Zustimmung beider Konfliktparteien. Die Gefahr einseitiger Begünstigung ist hier besonders gross.

Die Möglichkeiten der politischen Vermittlung sind eher beschränkt. Weder im Burenkrieg noch im Ersten Weltkrieg konnte derartigen Anregungen Folge gegeben werden. Die Affäre Hoffmann hat die damit verbundenen Risiken mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Die erfolgreichste Aktion war wohl diejenige des heutigen Oberstdivisionärs Waibel 1945, die zur Kapitulation der deutschen Armee in Oberitalien führte. Zwar vermittelte Waibel als Privatmann, doch wäre nach Völkerrecht die Schweiz für sein Vorgehen verantwortlich gewesen. Daneben seien lokale Vermittlungsaktionen von schweizerischen Diplomaten erwähnt (Vichy, Köln).

In diesem Zusammenhang kann an Perioden von ganz schweren Krisen gedacht werden, in denen infolge Lahmlegung der politischen internationalen Institutionen es schwierig sein würde, sogar auf dem gewöhnlichen diplomatischen Weg einer gefährlichen Situation entgegenzutreten. Vielleicht bietet sich hier der Schweiz einmal die Möglichkeit zum Eingreifen.

Aehnliches gilt bei Konflikten, in denen sich nicht zwei anerkannte Staaten gegenüberstehen, sondern in denen z.B. um eine Sezession innerhalb der nach aussen anerkannten Grenzen gekämpft wird. In solchen Fällen sind die UN unzuständig.

b. Uebernahme internationaler Mandate

Es kann sich hier um politisch heikle Missionen handeln. Es seien erwähnt die Neutrale Ueberwachungskommission und die Neutrale Heimschaffungskommission in Korea, denen die Schweiz angehörte. Formell ging es für den schweizerischen Staat zwar nur darum, Delegierte für diese Kommissionen zu ernennen, politisch und materiell hat er aber weitgehend in die Ausübung der Funktionen eingegriffen.

c. Wahrung fremder Interessen

Es geht hier um die diplomatische Vertretung der einen Konfliktpartei bei der andern im Falle des Abbruches der diploma-

tischen Beziehungen in Friedenszeiten oder im Kriege. Damit ermöglicht der Neutrale bei derartigen Konflikten die Aufrechterhaltung eines Minimums von Beziehungen unter den Streitparteien.

Besondere Bedeutung kommt der Tätigkeit der Schutzmacht auf Grund der Genfer Konventionen von 1945 zu. In vielen Fällen ist nur ihr eine effektive Intervention möglich, da die Rolle des IKRK in zahlreichen Angelegenheiten eine subsidiäre und beschränkte ist.

Zurzeit bestehen 14 Vertretungen fremder Interessen durch die Schweiz. Darunter befindet sich auch die Interessenwahrung eines kommunistischen Staates, nämlich die Rumäniens in Spanien.

d. Gewährung des Gastrechtes für internationale Konferenzen und Organisationen

Durch alle möglichen technischen Erleichterungen und eine günstige Atmosphäre können die Arbeiten solcher zwischenstaatlicher Zusammenkünfte erleichtert werden.

Es seien hier die Sitze zahlreicher Organisationen in Genf, die Gipfelkonferenz von 1955 und vor allem die Verhandlungen zwischen Frankreich und dem FLN über die Regelung des Algerien-Problems erwähnt.

e. Ausführung von Aufgaben für internationale Organisationen

Beispiele stellen die Swissair-Transporte für die UN nach dem Mittleren Osten 1956 und nach dem Kongo 1960 dar.

f. Treuhänderfunktionen

Deutsche Interessenvertretung in der Schweiz nach Auflösung der deutschen Regierung.

g. Schiedsrichterfunktionen

Sowohl der Bundesrat und das Bundesgericht wie auch die Präsidenten und andere Mitglieder dieser Behörden haben in zahlreichen Fällen internationale Rechtsstreitigkeiten entschieden. Seit der Errichtung des Internationalen Gerichtshofes im Haag ist diese Tätigkeit allerdings etwas in den Hintergrund getreten.

- 7 -

Oft kommt den Bundesbehörden die Aufgabe der Ernennung von Schiedsrichtern zu.

h. Humanitäre Aktionen

Es sei hier an die Tätigkeit der Schweizerischen Gesandtschaft in Budapest zur Rettung ungarischer Juden im Jahre 1944 erinnert.

3) Aktionen von Einzelpersonen und privaten Organisationen

Voraussetzung des Erfolges solcher Aktionen ist die neutrale Staatsangehörigkeit der betreffenden Person.

a. Uebernahme von Schiedsrichterämtern

Trotz Bestehen des Internationalen Gerichtshofes haben schweizerische Rechtsgelahrte bis in neueste Zeit an zahlreichen internationalen Schiedsgerichten mitgewirkt oder sogar Konflikte als Einzelschiedsrichter entschieden.

Die berühmtesten Beispiele sind die Schiedssprüche von Prof. Max Huber im Falle der Insel Palmas und der britischen Schadenersatzansprüche in Marokko, derjenige von Prof. Eugène Borel im Falle der ottomanischen Schuld, derjenige von Prof. Sausser-Hall in der Angelegenheit des albanischen Goldes und schliesslich die Tätigkeit von alt Bundesrichter Bolla, als Präsident der französisch-italienischen Vergleichskommission auf Grund des Friedensvertrages von 1947.

b. Uebernahme internationaler Mandate

Es ging hier teilweise um Funktionen von hochpolitischer und besonders heikler Natur.

Einige Beispiele seien erwähnt. Trotz höchster politischer Spannung war die Tätigkeit von alt Bundesrat Calonder in Oberschlesien vor allem als Präsident der Gemischten Kommission von grossem Erfolg. Verschiedene Schweizer übten das Amt des Hafenkommisars von Danzig aus. Wohl bekannt ist die Tätigkeit von Minister Carl J. Burckhardt als Hochkommissar des Völkerbundes in Danzig. In verschiedenen Fällen wurden Schweizer zu Präsidenten von Kommissionen zur Festsetzung von Grenzen ernannt (Türkei-Irak 1924/25, Syrien-Irak 1932/33, Burma-China 1935/37). Ein

Schweizer übte während fünf Jahren auf Grund der Akte von Algesiras von 1906 als Generalinspektor die Aufsicht über die Polizei in Marokko aus. Bei der Saar-Abstimmung 1935 wirkten Schweizer als Präsident der Abstimmungskommission, als Mitglieder des Abstimmungsgerichtshofes und als Präsidenten von Stimmbüros mit. Zweimal wurden Schweizer von den UN zum Hochkommissar für die Flüchtlinge gewählt. Schliesslich dachte man in erster Linie an schweizerische Persönlichkeiten bei der Ernennung eines Gouverneurs von Triest und eines europäischen Kommissärs für das Saargebiet, Aemter, die dann infolge der politischen Entwicklung wegfielen.

c. Humanitäre Aktionen

Es sei hier nur das Internationale Komitee vom Roten Kreuz erwähnt, dessen ganze Aktionsmöglichkeit darauf beruht, dass es sich um eine schweizerische Organisation handelt.

IV. Andere Aktionsmöglichkeiten

1) Entwicklungshilfe

Hier ist besonders an Expertenmissionen im Rahmen der technischen Hilfe auf politisch heikleren Gebieten wie Verwaltung, Finanzpolitik, Aussenhandelspolitik und Erziehungswesen zu denken. Die ständige Neutralität der Schweiz und damit ihr politisches "désintéressement" an andern Kontinenten erleichtert es ihr wesentlich, solche Aufgaben zu übernehmen.

2) Aktive Vertragspolitik gegenüber den neuen Staaten

Es geht hier um die Festigung des Völkerrechts und um die Heranführung der afrikanischen und asiatischen Staaten an die dem geltenden Völkerrecht zu Grunde liegenden Ideen und Institute. Die neutrale Schweiz, die durch keine koloniale Vergangenheit belastet ist, kann hier eine Art Erziehungsfunktion ausüben. Auch wenn bestimmte Verträge materiell ohne grosse Bedeutung und für die Wahrung schweizerischer Interessen nicht unbedingt notwendig sind, sollten sie abgeschlossen werden.

Erwähnt seien Vergleichs- und Schiedsverträge, Verträge über

den Schutz des Privateigentums, aber auch solche über Auslieferung, Rechtshilfe und Doppelbesteuerung, alles Materien, die den neuen Staaten zum Teil fremdartig erscheinen, jedoch im Interesse eines geordneten zwischenstaatlichen Zusammenlebens rechtlich geregelt werden müssen.

3) Beteiligung an internationalen Organisationen und an internationalen Konferenzen

Im allgemeinen sind solche hochpolitischer Natur wie die UN oder Abrüstungskonferenzen auszuschliessen.

Von besonderer Bedeutung erweisen sich die Konferenzen über die Kodifikation des Völkerrechts. Hier kann die Schweiz eine Vermittlerrolle spielen und einen Beitrag zur Objektivierung der Diskussionen leisten. Am Ausbau des internationalen Rechts kann sie in wesentlichem Ausmass mitwirken.

Ein treffendes Beispiel stellt die Rolle unseres Landes an der Scerechts-Konferenz in Genf von 1958 dar. Auf zwei bedeutsamen Teilgebieten, nämlich auf dem der Schiedsgerichtsbarkeit und auf dem der Formulierung der Rechte der Binnenstaaten hat es aktiv eingegriffen. Die vermittelnden wohlbegründeten Vorschläge, die aus teils arg verfahrenen Situationen einen Ausweg wiesen, sind von der Konferenz schliesslich im wesentlichen unverändert angenommen worden.

Eine besondere Aufgabe stellt sich der Schweiz als Staat, in dessen Händen seit einem Jahrhundert die Einberufung der diplomatischen Rotkreuzkonferenzen liegt. Sie besteht im systematischen Ausbau der Abkommen zum Schutze der Kriegsoffer, wobei heute vor allem das Problem des Schutzes der Zivilbevölkerung aktuell ist. Es seien hier das "Projet de règles" des IKRK von 1956 und die damit zusammenhängenden Fragen erwähnt.