

Politisches Departement
der
Schweiz. Eidgenossenschaft



Bern, den 2. Mai 1912.



An das schweizerische M i l i t ä r d e p a r t e m e n t,
B e r n.

Herr Bundesrat,

Am 6. Dezember 1911 haben Sie uns den Entwurf zu einer Instruktion für die Truppenkommandanten, betreffend die Handhabung der Neutralität im Falle eines Krieges zwischen benachbarten Staaten, zur Prüfung und Begutachtung übermittelt.

Wir haben diesen Entwurf geprüft und beehren uns nun, Ihnen folgende Bemerkungen zu unterbreiten.

Ad I.

In der Einleitung hebt der Entwurf hervor, dass die Schweiz bei einem Kriege der Nachbarmächte nach ihrer eigenen Entschliessung neutral ist, solange sie nicht selbst direkt bedroht oder angegriffen wird. Es wird hingewiesen auf Art. 102, Ziffer 9, der Bundesverfassung und auf die Erklärung der Mächte des Wiener Kongresses, des Pariser Kongresses vom 20. März und 20. November 1815, sowie auf den Beschluss der Tagsatzung vom 29. (recte 27.) Mai 1815. Es wird beigelegt, dass der Bundesrat bei Ausbruch eines Krieges zwischen benachbarten Staaten eine Erklärung an die Mächte erlässt.

Wir möchten vorschlagen, diese Einleitung einfach so zu fassen:

"Die Schweiz wird bei einem Kriege (zwischen Nachbarstaaten) an dem sie nicht als kriegführende partei beteiligt ist, strenge Neutralität beobachten. Der Bundesrat erlässt beim Ausbruch eines



solchen Krieges eine entsprechende Erklärung an die Mächte."

Die Schweiz ist allerdings eine neutrale Macht, aber diese Neutralität beruht auf ihrer eigenen Entschliessung und kann somit auch jederzeit aus eigener Entschliessung wieder aufgegeben werden; ihre aktive Teilnahme an einem Kriege zwischen Nachbarstaaten ist weder in Theorie noch in Praxi ausgeschlossen, wenn schon im allgemeinen gesagt werden kann, dass auch in Zukunft die traditionelle Neutralitätspolitik für uns die richtige sein wird. Die ganze Frage, ob die schweizerische Neutralität nur auf eigener Entschliessung beruhe oder ob sie ausserdem eine vom den Signatarmächten der Wiener- und Pariser Verträge von 1815 garantierte sei, ist eine unstrittene, die wir uns wohl hüten müssen, in irgendeiner Weise zu präjudizieren. (Wir verweisen Sie für die theoretische Beurteilung dieser Frage namentlich auf das Werk von Prof. Dr. P. Schweizer in Zürich: "Geschichte der schweizerischen Neutralität," Frauenfeld 1895, speziell p. 587 ff). Wenn nämlich auch unsere Anschauung dahin geht, dass unsere Neutralität einzig und allein auf eigener Entschliessung beruht und dass wir durch keinerlei internationale Abmachungen gezwungen sind, diese Neutralität als eine unsern Bundesstaat belastende Servitut anzuerkennen, so können wir uns doch nicht verhehlen, dass Fälle denkbar sind, in denen unser Staatsinteresse im Gegenteil dahin gehen könnte, dass wir uns auf eine Garantie unserer Neutralität durch die Signatarmächte der Pariser Neutralitätserklärung vom 20. November 1815 berufen. Der Bundesrat kann sich nicht zum Voraus durch ein offizielles Dokument, wie es eine Instruktion für die Truppenkommandanten wäre, binden und daher ist der Text der Einleitung so unverfänglich als möglich zu fassen, und soll sich darüber verschweigen, aus welchen Tatsachen und Gründen wir unsere Neutralität ableiten.

Ein Hinweis auf das Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges schiene uns angezeigt, denn die darin aufgestellten Grundsätze sind jetzt für alle Vertragsstaaten geltendes Recht.

Die Art und Weise, wie dieses Abkommen eine Reihe von früher mehr oder weniger umstrittenen Fragen regelt, nimmt auf die Interessen der neutralen Staaten billige Rücksicht, und wir werden unter Umständen froh sein, uns gegenüber den Reklamationen einer Kriegspartei auf die Bestimmungen dieses Abkommens berufen zu können, wie vor Kurzem Frankreich gegenüber Italien getan hat.

Ad II, a.

Wir möchten das Wort "positiv" vor Begünstigung unterdrückt wissen, weil eine Begünstigung auch in einem passiven Verhalten liegen kann. Ja

Ad III.

Die Instruktion sieht folgende Fälle vor:

1. Wenn eine Truppenabteilung einer Kriegspartei unsere Grenze aus Irrtum überschreitet, so hat der am Orte Kommandierende keine Gewalt anzuwenden, sondern durch Mitteilung an den Führer der fremden Abteilung dafür zu sorgen, dass der Irrtum gehoben und unser Gebiet ~~al~~s bald geräumt wird.

2. Fremde bewaffnete Abteilungen haben absichtlich und wissentlich unsere Grenze überschritten. In diesem Falle sind nach der Instruktion die Führer unter Androhung von Gewalt aufzufordern, unverzüglich unser Gebiet zu verlassen oder Waffen und Munition abzugeben und sich internieren zu lassen. Handelt es sich um Abteilungen von Kompagniestärke und mehr, so sind sie an Ort und Stelle zu bewachen, und es ist unverzüglich der Befehl des im Gebiete Höchstkommendierenden für das weitere Verfahren einzuholen. Das Oberkommendo hat zu entscheiden, ob Bewaffnete, die aus dem fremden Staate auf unser Gebiet übergetreten sind, ohne dass dieser Staat der Schweiz den Krieg erklärt hätte, einem Kriegsgerichte zu überweisen seien.

Weigert sich die übergetretene Truppe, den Anordnungen des schweizerischen Kommandanten zu gehorchen, so ist ohne Weiteres Gewalt anzuwenden nach Kriegsgebrauch.

3. In gleicher Weise ist zu verfahren, wenn eine Kriegspartei versucht, Waffen-, Munitions- und Verpflegungstransporte über unser Gebiet zu bewerkstelligen. Die betreffenden Gegenstände sind in

Beschlag zu nehmen.

Wir haben zu diesen Vorschlägen folgendes zu bemerken:

In den Fällen sub 1 und 2 haben Truppen einer Kriegspartei unsere Grenze bereits überschritten, als sie von schweizerischen Truppen überrascht werden. Wie soll aber verfahren werden, wenn fremde Truppen bei dem Versuche, in unser Land zu dringen, auf schweizerische Truppen stossen? Für diesen Fall bestimmte die Verordnung des Bundesrates vom 16. Juli 1870:

Art. 1. Der Eintritt von regulären Truppen, sowie von Freiwilligen der kriegführenden Staaten in die Schweiz, sei es, dass sie korpsweise oder einzeln den Durchzug durch eidgenössisches Gebiet anstreben, ist nötigenfalls durch Gewalt zu verhindern.

Ad 1. Die Weisung darüber, was bei einer unabsichtlichen Ueberschreitung unserer Grenze durch fremde Truppen geschehen soll, bedarf u.E. nach verschiedenen Richtungen der Ergänzung.

Der schweizerische Truppenkommandant soll sich von der Ausführung des Befehls, unser Gebiet zu verlassen, überzeugen. Um zu vermeiden, dass die irrtümlich Uebergetretenen nachträglich aus ihrem Irrtum zum Nachteil des Feindes Nutzen ziehen, sollen sie auf dem kürzesten Wege aus unserem Gebiet entfernt werden. Handelt es sich um grössere Abteilungen, so sollten sie bis zur Grenze eskortiert werden, um zu verhindern, dass sie nicht etwa das neutrale Gebiet missbrauchen.

Leisten die irrtümlich Uebergetretenen dem Befehl keine Folge, so sind sie so zu behandeln, als wenn sie vom vornherein eine Gebietsverletzung beabsichtigt hätten.

In analoger Weise wäre zu verfahren, wenn Angehörige einer Armee oder andere Personen kriegsmaterial einer der kriegführenden parteien irrtümlich auf unser Gebiet bringen. Dieses Material ist wieder über die Grenze zu schaffen.

Ad 2. gegen das Verfahren, wonach es Truppen, die absichtlich unsere Grenze verletzen, um durch unser Gebiet zu marschieren oder es zur Operationsbasis zu machen, freigestellt wird, unser Gebiet zu verlassen, wenn sie nicht vorziehen, sich internieren zu lassen, müssen wir Widerspruch erheben.

Der Neutrale ist verpflichtet, die erforderlichen Massregeln zu ergreifen, um zu verhindern, dass fremde Truppen auf unser Gebiet übertreten. Geschieht dies dennoch - weil es nicht möglich ist, die Grenze hermetisch zu sperren - und werden Soldaten einer Kriegspartei auf unserm Gebiet betroffen, so dürfen wir sie nicht vor die Alternative stellen, sich zurückzuziehen oder die Waffen niederzulegen und sich internieren zu lassen. Ein solches Verfahren würde den Verdacht erregen, dass wir eine Partei dadurch begünstigen, dass wir ihren Truppen gestatten, unser Land zu betreten und zu verlassen. Es könnte auch eine Verletzung unseres Gebietes geradezu provozieren, indem fremde Truppenführer wüssten, dass sie im schlimmsten Falle, d.h. wenn sie ertappt würden, wieder über die Grenze zurückkehren könnten. Es kommt hinzu, dass Angehörige einer fremden Armee, die absichtlich unsere Grenze überschreiten, sich der Uebertretung des Art. 39 des Bundesstrafrechts schuldig machen; sie sind daher gefangen zu nehmen und dem zuständigen Gerichte zur Bestrafung zu überweisen. Haben sie auf Befehl ihrer Anführer, also im Namen ihres Staates gehandelt, so sind wir berechtigt, von diesem Entschädigung und Genugtuung zu fordern. Der Entscheid, ob Gefangene einem Kriegsgericht zu übergeben seien oder nicht, liegt übrigens unsers Erachtens nicht beim Oberkommando, sondern beim Bundesrat.

Handelt es sich um Truppen, die sich auf unser Land flüchten, um sich der Kriegsgefangenschaft zu entziehen (Bourbakische Armee), so liegt eine Verletzung des neutralen Gebietes nicht vor. Wir können diesen Truppen den Zutritt zu unserem Lande verwehren; nehmen wir sie auf, so müssen wir sie entwaffnen und internieren. Vgl. Art. 11 und ff. des Haager Abkommens. Hervorzuheben ist, dass die Kriegsgefangenen, die von den Truppen bei ihrer Flucht auf das Gebiet des neutralen Staates mitgeführt werden, in Freiheit zu lassen sind. Gestatten wir ihnen, auf unserem Gebiet zu verweilen, so können wir ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Ad III, 4. b.

Verboten und zu verhindern ist:

b. die Ausfuhr solcher Gegenstände (d.h. Waffen und Kriegs-

mittel) in einen der kriegführenden Staaten.

Durch diese bestimmung übernehmen wir eine Verpflichtung, die uns das Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 nicht auferlegt. Art. 7 dieses Abkommens lautet nämlich:

"Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des andern kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von Allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern."

Als sich vor Kurzem die italienische Regierung darüber beschwerte, dass Frankreich die Durchfuhr von Flugapparaten, die für die Türken in Tripolitanien bestimmt waren, durch französisches Gebiet gestattete, setzte Herr de Selves dem italienischen Botschafter in Paris in einer Note vom 15. Dezember 1911 folgendes auseinander:

"Après notre conversation, j'ai fait étudier à nouveau ces importantes et délicates questions par des jurisconsultes éminents dont l'opinion fait autorité en matière de droit international public. Je leur ai demandé notamment si le Gouvernement de la République pouvait s'opposer au transit que vous m'aviez signalé. Voici la consultation qui m'a été donnée et que je vous communique à titre personnel et amical:

"Un Gouvernement belligérant n'a nullement le droit de se plaindre si des sommes d'argent et des aéroplanes, même destinés à projeter des bombes, traversent un territoire neutre pour aller rejoindre une armée adverse. La convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre - 18 octobre 1907 - dit expressément dans son article 7 : (folgt der Text des vorhin angeführten Art. 7).

"Cette disposition n'est pas du reste une innovation et elle ne fait que confirmer une pratique déjà ancienne. Le droit de se plaindre appartiendrait, au contraire, au belligérant au détriment duquel la liberté normale du transit serait supprimée pour les envois destinés à son territoire."

"Devant la netteté de cet avis émanant de juristes hautement compétents et dont l'esprit d'équité et de sereine impartialité ne peut être mis en doute, vous comprendrez, mon cher Ambassadeur,

que pour grand que soit mon désir d'accueillir vos amicales sollicitations, je ne saurais engager le Gouvernement de la République dans une voie où son impartialité pourrait être suspectée et prendre des mesures qui créeraient dans l'avenir des précédents fâcheux pour tous les signataires de conventions."

Was hier von der Durchfuhr gesagt ist, gilt auch von der Ausfuhr.

Wir sind der Ansicht, dass die Schweiz nicht von vornherein verbieten sollte, was ein von ihr unterzeichnetes internationales Abkommen gestattet. Der Bundesrat kann immer noch, wenn sich aus der freien Waffenausfuhr und -Durchfuhr im Falle eines Krieges zwischen Nachbarstaaten Unzukömmlichkeiten ergeben sollten, eingreifen und die ihm gutschheinenden Massregeln treffen.

Verbietet man die Ausfuhr von Waffen und Kriegsmitteln aus der Schweiz nach den kriegführenden Staaten, so sollte auch die Durchfuhr solcher Gegenstände durch schweizerisches Gebiet untersagt werden.

Findet man, dass es im Interesse unserer Landesverteidigung liegt, die Ausfuhr von Kriegsmaterial nicht zu gestatten, so sollte diese Ausfuhr nach allen Ländern und nicht nach den kriegführenden Staaten allein untersagt werden.

Ad III, 7.

"Die Bewilligung zur Durchführung von Verwundeten und Kranken durch unser Gebiet muss beim Oberkommando eingeholt werden."

Hier sollte der Wortlaut des Artikels 14 des Haager Abkommens wiedergegeben und hervorgehoben werden, dass die Kriegsgefangenen, die sich bei Kranken- und verwundetentransporten befinden, denen die Schweiz den Durchzug durch ihr Gebiet gestattet, nicht etwa frei zu lassen (wie die Kriegsgefangenen, die von fremden Truppen bei ihrer flucht auf unser Gebiet mitgeführt werden), sondern festzuhalten und derart zu bewachen sind, dass sie an den Kriegsunternehmungen nicht wieder teilnehmen können.

Die Gründe der verschiedenen Behandlung der Kriegsgefangenen, die von Truppen mitgeführt werden, die sich auf unser Gebiet flüchten und der Kriegsgefangenen, die sich bei Kranken- und Verwundeten-

transporten befinden, sind in der Botschaft des Bundesrates vom 28. Dezember 1908 über die Ergebnisse der im Jahre 1907 im Haag abgehaltenen zweiten internationalen Friedenskonferenz angegeben (pag. 47).

Ad III, 10.

"Angehörigen fremder Staaten, die als Einzelreisende, weder bewaffnet noch uniformiert noch in Abteilungen organisiert in das Gebiet eines kriegführenden Staates gelangen wollen, ist der Eintritt in die Schweiz und der Austritt aus der Schweiz nicht zu verwehren."

Unter Umständen müsste der Bundesrat auch diesen Verkehr verhindern oder einschränken, wenn es nämlich erhellt, dass auf jene Weise systematisch Truppen durch unser Gebiet geschafft werden.

Als im Jahre 1870 in Basel ein französisches Bureau eingerichtet wurde, um grössere Scharen von Elsässern über die Schweiz nach Südfrankreich zu entsenden, traf der Bundesrat Massregeln, um diese Zuzüge zu hindern, wenngleich die Leute weder bewaffnet noch uniformiert noch in Abteilungen organisiert waren. Und da zu gleicher Zeit infolge neuer Aufgebote auch wieder Badenser mit der Bahn durch schweizerisches Gebiet reisten, so untersagte der Bundesrat schliesslich auch den Durchzug dieser in ähnlicher Lage befindlichen Personen, um die beiden kriegführenden Teile vollständig gleich zu behandeln.

Ad IV.

1. "Die Telegraphen- und Telephonbureaux, die Postanstalten und die Zollämter erhalten Weisungen ihrer Verwaltung für ihr Verhalten. Die Benützung von Post, Telegraph und Telephon für militärische Zwecke hat stets den Vorrang von jeder andern Inanspruchnahme, mit Ausnahme dringlicher Anforderungen des Bundesrates, des Politischen und des Militärdepartements.

2. Die Eisenbahnen verhalten sich gemäss den Vorschriften für den Kriegsbetrieb und ihren übrigen Spezialinstruktionen."

Man kann sich fragen, ob diese Bestimmung in die Instruktion für die Handhabung der Neutralität hineingehört.

Dies die Bemerkungen, die wir uns zu dem Entwurfe zu einer Instruktion, betreffend die Handhabung der Neutralität, zu machen

- 9 -

veranlasst gesehen haben.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung unserer
ausgezeichneten Hochachtung.

SCHWEIZERISCHES
POLITISCHES DEPARTEMENT

H. Fourn

*An die Generalstababteilung, unter Hinweis
auf das Schreiben des Departements vom 6. Dezember
1911.*

25. 5. 12.

J. Kapp.