

*Der Stellvertreter des Politischen Departementes, A. Hoffmann,
an das Militärdepartement¹*

S

Bern, 21. April 1913

Das Schreiben unseres Departementes vom 21. November abhin hat das Militärdepartement veranlasst, die Frage der Durchfuhr von Kriegsmaterial durch die Schweiz einer einlässlichen Prüfung unterziehen zu lassen.

Am 11. dieses Monats haben Sie uns mit den in dieser Sache von der Generalstabsabteilung gestellten Anträgen auch von den dem Militärdepartement erstatteten Berichten Kenntnis gegeben und uns um Ansichtsausserung ersucht.

Wir beehren uns, dies in Folgendem zu tun.

Es sind in Bezug auf die Durchfuhr von Kriegsmaterial zwei Tatbestände in's Auge zu fassen und genau auseinander zu halten, nämlich der Fall der Transitsendung nach einem kriegführenden Staate und der Fall der Transitsendung nach einem nicht kriegführenden Staate.

I. Im ersteren Falle handelt es sich lediglich um die Beobachtung der sich aus der neutralen Stellung ergebenden Pflichten.

Vom allgemeinen Standpunkte des Völkerrechts ist die Frage heute durch die Haager-Abkommen von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs und im Falle eines Seekriegs geregelt, deren Artikel 7 übereinstimmend stipulieren, dass eine neutrale Macht nicht verpflichtet ist, 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.

1. *Vorsteher des Militärdepartementes war ebenfalls Hoffmann.*

Dem neutralen Staate ist es mithin freigestellt, die Durchfuhr von allem Kriegsmaterial nach dem Gebiete kriegführender Staaten zu verbieten oder zu gestatten.

Nun hat der Bundesrat hinsichtlich der Handhabung der Neutralität im Falle eines Krieges *zwischen Nachbarstaaten* der Schweiz kürzlich zweierlei Bestimmungen aufgestellt: am 21. Dezember 1912 die «Vorschriften für die Truppenkommandanten» und am 14. Januar dieses Jahres eine politische «Verordnung», welche beide die Ausfuhr und folglich auch die Durchfuhr nach den angrenzenden kriegführenden Staaten verbieten.

Diese Beschlüsse des Bundesrates regeln unser Verhalten für den Fall eines Krieges zwischen Nachbarstaaten der Schweiz, nicht aber für den Fall eines Krieges zwischen einem Nachbarstaat und einem nicht an die Schweiz grenzenden Staate, also z. B. für einen Krieg zwischen Italien und der Türkei, oder Österreich und Serbien oder Frankreich und Spanien. Es ist somit nicht ganz zutreffend, wenn die Generalstabsabteilung in ihrem Berichte an das Militärdepartement vom 10. dieses Monats schreibt, der Bundesrat habe sich den Entscheid in jedem Einzelfalle nur vorbehalten in Bezug auf Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu Handen eines nicht angrenzenden Kriegführenden, sondern der Bundesrat hat sich den Entscheid vorbehalten in allen Fällen, wo Nachbarstaaten der Schweiz nicht *unter sich* Krieg führen.

Besagter Bericht der Generalstabsabteilung fügt dann noch bei, der Bundesrat werde aber in Kriegszeiten, aus politischen Gründen, auch bei Sendungen an *andere Staaten* (andere als die Kriegführenden) über die Durchlassung von Kriegsmaterial entscheiden wollen. Hierzu sei bemerkt, dass gegenüber nicht kriegführenden Staaten von Aufrechterhaltung der Neutralität nicht die Rede sein kann und dass ein Durchfuhrverbot nach solchen Staaten sich nicht auf die oben erwähnten Haagervereinbarungen stützen könnte. Es gehört somit dieser Fall in die zweite zu erörternde Frage: die Durchfuhr von Kriegsmaterial in Friedenszeiten überhaupt oder nach an einem Kriege nicht beteiligten Staaten, worauf wir jetzt zu sprechen kommen.

II. Hier ist vor allem folgende Feststellung zu machen, deren in den uns vorliegenden Berichten keine Erwähnung getan wird: Die von der Schweiz abgeschlossenen Handelsverträge enthalten eine Bestimmung, wonach die vertragschliessenden Teile sich verpflichten, den gegenseitigen Verkehr zwischen beiden Ländern durch *keinerlei* Einfuhr-, Ausfuhr oder *Durchfuhrverbote* zu hemmen.

Ausnahmen sind nur zulässig:

1. in Beziehung auf Kriegsbedarf unter ausserordentlichen Umständen;
2. aus Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit;
3. aus Rücksichten der Gesundheitspolizei ...;
4. behufs Durchführung der inneren Gesetzgebung, somit durch diese die Erzeugung, die Beförderung, der Vertrieb oder der Verbrauch gewisser Gegenstände verboten oder eingeschränkt wird.

Demnach sind wir nicht befugt, irgendwelche Durchfuhrverbote zu erlassen, sofern besondere Umstände die vorgesehenen Ausnahmen nicht rechtfertigen.

Was die Durchfuhr von Kriegsmaterial betrifft, könnten wohl nur die eben

citieren Ziffern 1 und 2 (Kriegsbedarf unter ausserordentlichen Umständen und Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit) in Betracht kommen. Im Übrigen soll die Durchfuhr von Kriegsmaterial frei und ungehemmt bleiben.

Es entsteht nun die Frage, ob das Erfordernis einer Durchfuhrbewilligung aufgestellt werden soll, wenn doch die Bewilligung, vorbehältlich der besagten Ausnahmefälle, nicht verweigert werden darf. Wir möchten diese Frage verneinen. Treten diese Ausnahmefälle jemals ein, so kann die Weisung, Kriegsmaterial nur gestützt auf eine Durchfuhrbewilligung transitieren zu lassen, unverzüglich erlassen werden. Aber mit Rücksicht auf die Eventualität aussergewöhnlicher Umstände die Erwirkung einer Durchfuhrbewilligung allgemein vorzuschreiben, hiesse die Ausnahme zur Regel machen wollen.

Selbstredend haben wir uns hier nicht mit den Vorschriften zu befassen, die im Hinblick auf die Betriebssicherheit der Eisenbahnen und Dampfschiffe bereits erlassen worden sind oder in Zukunft erlassen werden können. Nur sollen diese in einem Transportreglement aufzunehmenden Vorschriften einzig Zwecke betriebstechnischer Natur verfolgen. Deshalb möchten wir bezweifeln, dass es zulässig ist, wie beabsichtigt, in eine neue Anlage V zum schweizerischen Transportreglement auf Antrag Ihres Departements schlechthin die Vorschrift aufzunehmen, dass es für gewisse Kriegsmittel einer besonderen Durchfuhrbewilligung des eidgenössischen Militärdepartements bedarf, wiewohl es sich keineswegs um die Betriebssicherheit handelt. Sollten Vorschriften über derartige Bewilligungen überhaupt aufgestellt werden, so wären sie u. E. in anderer Weise zu erlassen.

Was uns nun in der vorwürfigen Frage ausschlaggebend zu sein scheint, ist der Zweck, den das Militärdepartement verfolgt und der darin besteht, von den Durchfuhrsendungen von Kriegsmaterial und deren Zusammensetzung überhaupt Kenntnis zu erhalten, nicht aber solche Sendungen gegebenenfalls zu verhindern. Dieser Zweck kann aber ebensogut durch eine über diese Sendungen zu organisierende Kontrolle als durch das schwerfälligere und mit der vertraglich stipulierten Durchfuhrfreiheit gewissermassen im Widerspruch stehende System der Transitbewilligung erreicht werden. Das hat auch die Generalstabsabteilung anerkannt, als sie in ihrem Berichte vom 10. Dezember 1912 No. 2430 folgendes ausführte:

«Davon, die Durchfuhr allgemein von einer Bewilligung dieser Behörden abhängig zu machen, kann nicht die Rede sein; es dürfte auch unsern militärischen Interessen vollkommen Genüge geleistet sein, wenn wir von der Anmeldung grösserer, aus dem Auslande kommenden Durchfuhrtransporte so rechtzeitig Kenntnis erhalten, dass erwünschten Falles nähere Feststellungen ermöglicht werden». Seither hat sich nun die Generalstabsabteilung den Vorschlägen der kriegstechnischen Abteilung Ihres Departements betreffend die Vorschrift ausdrücklicher Durchfuhrbewilligungen angeschlossen.

Unsere Ansicht geht dahin, dass die Lösung der Frage in einer zwischen Militärdepartement und Zolldepartement zu vereinbarenden und vom Bundesrate gutzuheissenden Kontrolle über sämtliche zur Durchfuhr durch die Schweiz gelangenden Kriegsmaterialsendungen zu suchen und zu finden ist. Das politische Departement hätte bei einer solchen Kontrolle nicht zu intervenieren.

Zufolge seinem hier beiliegenden Berichte vom 15. vorigen Monats hat sich das Zolldepartement zu erkundigen gesucht, wie es bei der Durchfuhr von Kriegsmaterial in den Nachbarstaaten der Schweiz gehalten wird. Das Ergebnis dieser unter der Hand geführten Untersuchung ist ein unbestimmtes. Es scheinen indessen in unsern Nachbarländern allgemeine Vorschriften in dieser Beziehung nicht zu bestehen. Und wenn auch eine Bewilligung von politischen oder militärischen Behörden vorgesehen ist, so mag dies vielleicht damit zusammenhängen, dass über die Meerhäfen der uns umgebenden Staaten Kriegsmaterial nach Kolonien und Ländern zur Versendung kommen kann, in denen die Einfuhr oder Durchfuhr von Waffen etc. untersagt ist. Die betreffenden Vorschriften sind dann ein Mittel, dem Waffenschmuggel entgegenzutreten. Sicher ist jedenfalls, dass unsere Nachbarstaaten die Durchfuhr oder Ausfuhr von nach der Schweiz bestimmtem Kriegsmaterial in normalen Zeiten angesichts unserer Handelsverträge zu verbieten nicht berechtigt wären².

2. Mit Schreiben vom 1. Oktober 1913 forderte der Vorsteher des Militärdepartementes den Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes auf, den Zollämtern die nötigen Weisungen zu erteilen, damit das Militärdepartement von der Durchfuhr von Kriegsmaterial rechtzeitig Kenntnis erhalte (E 27, Archiv-Nr. 19387).