

11 JUILLET 1919

35

16

E 2001 (B) 8/1

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département politique, F. Calonder*

L no 4615

Bern, 11. Juli 1919

In der Anlage übermitteln wir Ihnen einstweilen ein provisorisches Exemplar des Berichtes über die wirtschaftlichen Fragen des Völkerbundes. Dieser Bericht wurde in einer Konferenz besprochen, an der neben den kompetenten Abteilungschefs die Herren Nationalräte Frey und Mosimann und Herr Prof. Dr. Laur teilnahmen, und einstimmig genehmigt.

Wir lassen den Bericht vervielfältigen und werden Ihnen innert einiger Tage die nötigen Exemplare zugehen lassen.

ANNEXE

Copie

R Geheim

Bern, 10. Juli 1919

BERICHT DES SCHWEIZ. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENTS ÜBER
WIRTSCHAFTLICHE FRAGEN DES VÖLKERBUNDES

I. Die Texte.

Der Völkerbundsvertrag enthält an zwei Stellen ausdrückliche Bestimmungen über wirtschaftliche Fragen, nämlich in Art. 23 und in Art. 16. Von Art. 23 lauten die in Betracht fallenden Bestimmungen:

«Sous la réserve, et en conformité des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société:

- a) s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires;
- e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914–1918 devront être prises en considération;
- f) s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.»

Art. 16 hat den folgenden Wortlaut:

«Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux des Membres de la Société en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.»

Die Bestimmungen des Art. 23 beziehen sich auf die Friedenszeit, die des Art. 16 auf die sog. Sanktionen, d.h. auf den Rechtszustand, der eintritt, wenn ein Mitglied der Gesellschaft entgegen den Verpflichtungen des Völkerbundsstatuts zum Kriege schreitet.

Wir sprechen zunächst von den Bestimmungen, die für die Friedenszeit gelten, um dann nachher die zweite Kategorie der Vorschriften zu behandeln.

II. Internationaler Arbeiterschutz (Art. 23, lit. a).

Zur Zeit bestehen auf dem Gebiete des internationalen Arbeiterschutzes zwei Übereinkünfte von 1906, nämlich: 1) Convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie. 2) Convention internationale sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes. Eine dritte Übereinkunft wurde im Jahre 1913 durch eine technische Konferenz in Bern vorbereitet. Zur diplomatischen Konferenz und zum Abschlusse der Übereinkunft kam es nicht mehr, da inzwischen der Krieg ausbrach. Ein internationales Arbeitsamt bestand bis jetzt nicht; dagegen unterhält die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz ein Bureau in Basel, welches von den verschiedenen Industriestaaten subventioniert wird, und welches jeweilen die Vorarbeiten für die zu treffenden Konventionen besorgt.

In Ausführung von Art. 23, lit. a wurde von der Friedenskonferenz in Paris bzw. durch die Kommission für die internationale Arbeitsgesetzgebung das Projekt einer Übereinkunft aufgestellt, wobei eine permanente Organisation für die internationale Regulierung der Arbeitszeit erzielt werden soll. Nach Art. 2 dieser Übereinkunft soll die ständige Organisation umfassen:

- 1) eine allgemeine Konferenz der Vertreter der hohen vertragschliessenden Parteien,
- 2) ein internationales Arbeitsamt unter der Leitung eines in der Übereinkunft vorgesehenen Verwaltungsrates. [...] ¹

Der Beitritt zum Völkerbund schliesst den Beitritt zur vorstehenden Konvention in sich. Abänderungen zu dieser Konvention, die durch die Konferenz mit Zweidrittelsmehrheit der Stimmen der anwesenden Delegierten angenommen werden, werden vollstreckbar, nachdem sie durch die Staaten ratifiziert sind, deren Vertreter den Vollzugsrat des Völkerbundes und zugleich durch dreiviertel der Staaten, deren Vertreter die Versammlung der Delegierten des Völkerbundes bilden. Jede Frage und jede Schwierigkeit, die sich auf die Interpretation der vorstehenden Konvention und der hierauf gestützten späteren Übereinkünfte bezieht, wird der Beurteilung des internationalen Gerichtshofes unterstellt.

Die erste Session der Konferenz findet im Oktober 1919 statt. Die einladende Regierung wird in Beziehung auf die Vorbereitung von einer internationalen Kommission unterstützt, deren Mitglieder besonders bestellt werden. Die Schweiz gehört dieser vorbereitenden Kommission an. Nach dem Zusatzprotokoll zu Art. 39 soll in dieser ersten Konferenz behandelt werden: 1) die Anwendung des Prinzips des Achtstundentages oder der 48-Stunden-Woche, 2) die Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Mittel, um sie erträglicher zu gestalten, 3) die Verwendung der Frauen, 4) die Verwendung der Kinder, 5) die Ausdehnung bei Anwendung der internationalen

1. *Suit un long exposé sur la structure et les modalités de fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.*

Übereinkünfte, die im Jahre 1913 über das Verbot der Nachtarbeit der Frauen und das Verbot des gelben Phosphors in der Zündholzindustrie abgeschlossen worden sind.

Diese Übereinkunft, die von den an der Friedenskonferenz beteiligten Staaten unterzeichnet worden ist, bildet den Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der internationalen Arbeitsgesetzgebung. Wie aus unserer Inhaltsangabe hervorgeht, bringt sie noch keine sachlichen Entscheidungen. Sie bildet vielmehr bloss den Rahmen, innert welchem in Zukunft Fragen der Arbeitsrechte international geregelt werden sollen.

Sie kreiert jedoch eine ständige internationale Organisation und sieht für jährlich einmal den Zusammentritt der internationalen Konferenz vor.

Indessen stellen sich der Realisierung heute schon erhebliche Schwierigkeiten gegenüber. Die schweizerischen Gewerkschaften erklären – wie sie sagen, in Übereinstimmung mit denjenigen aller Staaten – sie werden einen Delegierten an die Konferenz in Washington auf nächsten Herbst nur dann abordnen, wenn sämtliche Kulturländer eingeladen würden. Dies ist nun nicht der Fall. Nicht nur Russland, sondern auch Österreich-Ungarn und insbesondere Deutschland werden keine Gelegenheit haben, an der Konferenz teilzunehmen. Infolgedessen dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach der Gewerkschaftskongress in Amsterdam, der dort am 28. Juli eröffnet wird, den Beschluss fassen, dass die Gewerkschaften in allen Ländern, also auch in England, Frankreich und Italien, sich der Teilnahme am Kongress enthalten. Diese Tatsache wäre bedauerlich. Sie könnte uns indessen von der Beschickung des Kongresses nicht abhalten.

Wer, wie der Unterzeichnete, bereits Gelegenheit hatte, an einer Arbeiterschutzkonferenz teilzunehmen, der kennt die gewaltigen Schwierigkeiten, die sich einer Realisierung von Übereinkünften entgegenstellen. Der Apparat, welcher durch die Pariser Übereinkunft geschaffen wird, ist nun noch erheblich schwerfälliger als der früher bei den Berner Konferenzen funktionierende. Es sind viel mehr Staaten vertreten und namentlich solche, die nicht realisieren können oder wollen. Man wird also gut tun, sich nicht allzu grosse praktische und greifbare Fortschritte auf diesem Gebiete zu versprechen. In Washington wird für einmal wahrscheinlich nichts Positives herauskommen. Man wird sich nach einigen Wochen der Unterhaltung trennen, und in der Folge werden namentlich die «Recommandations», die Empfehlungen an die einzelnen Staaten, den Weg bilden, der beschritten wird. Das Zustandekommen von Konventionen dürfte schwierig sein. Ein Haupthindernis besteht darin, dass die Vereinigten Staaten von Nordamerika verfassungsmässig nicht kompetent sind, in diesem Gebiete zu legislieren. Sie haben also gemäss ausdrücklicher Bestimmung der Übereinkunft ihre Pflicht erfüllt, wenn sie den Einzelstaaten die Einführung der Vorschriften, die sogar in einer Übereinkunft niedergelegt werden, einfach empfehlen.

Diese kühle Beurteilung der Dinge, die sicherlich gerechtfertigt ist, hindert aber nicht, anzuerkennen, dass die Übereinkunft erhebliche Fortschritte gegenüber dem jetzigen Zustande bietet, namentlich gilt dies für die Einsetzung einer Kontrolle, wie sie in den Bestimmungen, deren Inhalt wir mitteilten, festgelegt wurde. Ist der Weg auch hier wiederum ein furchtbar schwerfälliger und wenig positive Resultate versprechender, so ist es doch ein Versuch. Denn bis jetzt schon war es die Schattenseite internationaler Übereinkommen auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes, dass diese von manchen Staaten wohl unterzeichnet und ratifiziert wurden, ohne dass aber dann der effektive Vollzug gesichert war.

Hatte die Schweiz bis jetzt eine führende Rolle auf dem Gebiete der internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung, so wird sie diese in Zukunft verlieren. Der Völkerbund wird nicht von ihr, sondern von einigen Grossmächten geleitet und das gleiche gilt vom Verwaltungsrat des internationalen Arbeitsbureau. Es darf indessen der durch die Übereinkunft geschaffene Zustand nicht mit dem früheren verglichen werden; die Schweiz muss sich vielmehr fragen, welches ihre Lage in Zukunft wäre, wenn sie nicht beitrifft. Und da darf man sich nicht verhehlen, dass sie alsdann vollständig beiseite stünde, jeglicher Initiative und auch der Möglichkeit jeglicher Mitarbeit beraubt. Das würde allerdings nicht hindern, dass sie nach wie vor sich bestreben könnte, national auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes an der Spitze zu marschieren. Ihr moralischer Einfluss auf die andern Staaten wäre indessen viel kleiner als im Falle des Beitrittes.

So fassen wir denn unsere Meinung über diese internationale Übereinkunft betr. internationalen Arbeiterschutz dahin zusammen, dass sie praktisch heute mit Ausnahme eines komplizierten Apparates wenig, materiell sogar nichts bietet, dass sich jedoch für die Zukunft im Rahmen der

vorgesehenen Organisationen die Möglichkeit internationaler Regulierungen des Arbeitsrechtes eröffnen, auf die die Schweiz allerdings nur einen bescheidenen Einfluss ausüben kann. Im Falle der Unterlassung eines Beitrittes dagegen stünde die Schweiz auf der Seite, sie würde den Kontakt verlieren und kaum mehr einen Einfluss auf die Entwicklung der Dinge auf internationalem Gebiete ausüben können.

Die Schweiz muss also den Völkerbund unter diesem Gesichtspunkte willkommen heissen, indem sie die Hoffnung ausspricht, dass sie als einer der acht wichtigsten Industriestaaten anerkannt werde, und dass alle Staaten — auch Deutschland — dem Übereinkommen baldigst beitreten können.

III. Garantie für Verkehr und billige Behandlung des Handels.(Art. 23, lit. e)

Nach dieser Bestimmung würden die Mitglieder des Völkerbundes unter Vorbehalt der gegenwärtig bestehenden oder später abgeschlossenen internationalen Übereinkünfte und in Übereinstimmung mit diesen die Verfügungen treffen, die geeignet sind, um die Garantie und die Aufrechterhaltung der Freiheit der Verkehrswege sowie eine billige Behandlung des Handels *aller* Mitglieder zu sichern. Zur Zeit bestehen mit den wichtigsten in Betracht kommenden Staaten Handels-, Freundschafts- und Niederlassungsverträge, die das Prinzip des ungehinderten Transites, die freie Niederlassung der beidseitigen Staatsangehörigen sichern und über die Handelsbeziehungen Bestimmungen enthalten. In der Regel wird das Recht der Meistbegünstigung eingeräumt.

Der Völkerbundspakt bietet nun auch hier praktisch nichts. Er enthält eigentlich bloss eine prinzipielle Erklärung, die die Anwendung gewisser Grundsätze in Aussicht stellt. In Beziehung auf die Verbindungen wird wohl für uns namentlich an die Rheinschiffahrtsakte gedacht werden müssen, während die «billige Behandlung des Handels» dem Abschluss künftiger Handelsverträge vorbehalten bleibt. Wie vag solche Zusicherungen sind, ergibt sich aus der Tatsache, dass sich in einer ganzen Reihe von Staaten, namentlich aber in Frankreich, die Tendenz kundgibt, sich vom Auslande abzuschliessen. Die Schweizer, die dort niedergelassen sind, haben über eine sehr unbefriedigende Behandlung zu klagen; Zollzuschläge erschweren, soweit nicht Einfuhrverbote bestehen, unseren Export und schliesslich soll nach der Gesetzesnovelle, die am 12. Juni 1919 von der Deputiertenkammer angenommen worden ist, der Import von Waren nach Frankreich nur noch mit einem vom französischen Konsul ausgestellten Ursprungszeugnis zulässig sein, welches bloss auf die günstige Begutachtung einer dem Konsul beigegebenen Kommission verabfolgt werden darf. Die Schweiz hat sich veranlasst gesehen, gegen diese Behandlung und speziell auch gegen das letztgenannte Projekt bei der französischen Regierung zu protestieren², und es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Aufrechterhaltung der angefochtenen Bestimmungen dem schweizerischen Export nach Frankreich einen geradezu tödlichen Schlag versetzen würde. Nun scheint man aber solche Bestimmungen immerhin noch als ein «*traitement équitable*» anzusehen.

Man wird sich also keine Illusionen machen dürfen und sich mit der Tatsache abzufinden haben, dass handelspolitisch die Verhältnisse für die Schweiz eminent schwierig werden und andererseits muss auch klar und deutlich ausgesprochen werden, dass das Statut des Völkerbundes in dieser Beziehung unsern Interessen keine Garantien bietet.

In diesem Gedankengange sind auch die Bestimmungen zu berücksichtigen, die im Friedensvertrage enthalten sind. Nach Art. 264 dieses Vertrages (1. Ausgabe) haben sich die Alliierten gegenüber Deutschland die Meistbegünstigung ausbedungen im weitesten Sinne des Wortes. Nach Art. 268 können Natur- oder industrielle Produkte von Elsass-Lothringen während einer Periode von fünf Jahren zollfrei nach Deutschland eingeführt werden. Das gleiche gilt für eine Periode von drei Jahren für die Produkte der Territorien, die von Preussen abgetrennt und Polen zugeteilt werden, und endlich haben sich die Alliierten noch das Recht ausbedungen, die gleiche Forderung auch für das Grossherzogtum Luxemburg zu stellen. Andererseits wird Frankreich gegenüber deutschen Produkten zweifellos Zollansätze anwenden, die für die wichtigsten Artikel prohibitiv sein werden. Die Rückwirkungen dieser Bestimmung können nicht ausbleiben und zwar sowohl, was unsere Exporte nach Deutschland wie auch was den Export Deutschlands nach der Schweiz betrifft.

2. Cf. n° 2, sur la même question, voir aussi n° 22.

Ist es nun unter solchen Verhältnissen klüger, der Verbindung ferne zu bleiben oder ihr beizutreten? Wer in den letzten fünf Jahren Gelegenheit hatte, die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit dem Auslande zu verfolgen und dabei festzustellen, wie neben sachlichen Motiven auch Imponderabilien und moralische Faktoren eine Rolle spielten, wie die Empfindlichkeit oft Grund oder doch Vorwand war, um die eine oder andere Massregel zu rechtfertigen, wird ohne weiteres sich darüber klar sein müssen, dass ein Nichtbeitritt der Schweiz als Mangel an Vertrauen, ja sogar als wenig freundschaftliche Handlung ausgelegt würde und daher geeignet wäre, ihre handelspolitische Stellung noch mehr zu erschweren. Man würde ihr dann entgegenhalten, sie sei ja dem Völkerbunde nicht beigetreten, habe also kein Recht auf «traitement équitable» und man würde sich überhaupt, weil sie ihre eigenen Wege gehen wolle, um sie recht wenig interessieren. Diese Erwägung ist selbstverständlich mehr eine gefühlsmässige; man kann ihre Richtigkeit nicht absolut beweisen. Man wird ihr beispielsweise entgegenhalten wollen, die Schweiz könne nicht gezwungen werden beizutreten, und die Konkurrenz unter den verschiedenen Staaten werde dafür sorgen, dass die Schweiz als kräftiger Abnehmer handelspolitisch auch als Verkäufer nicht schlecht wegkomme. Wir können dieser optimistischeren Auffassung nicht beipflichten und haben nach den in der Kriegszeit gemachten Erfahrungen und nach der Mentalität, die wir zu beobachten und festzustellen Gelegenheit hatten, die Überzeugung, dass die von uns geäusserte Befürchtung eine begründete ist. Bietet also der Völkerbund handelspolitisch positiv nichts, so besteht die Gefahr, dass eine Schweiz, die beiseite stünde, an Interesse und Sympathie bei den Mitgliedern des Völkerbundes einbüßen und dadurch wirtschaftlich in allen möglichen Beziehungen Schaden leiden würde. Wir haben dabei die Interessen der Fremdenindustrie, die Behandlung der Schweizer im Auslande und unsere eigentlichen handelspolitischen Beziehungen im Auge. Sicherlich wäre es nicht recht, der Schweiz ihren freien negativen Entschluss entgelten zu lassen, allein in einer Zeit, wo die Gefühlsmomente eine so grosse Rolle spielen und die Leidenschaften so lebhaft sind, würde nach menschlichem Ermessen diese Folge eintreten.

Nun ist aber zu beachten, dass die wirtschaftliche Existenz der Schweiz in weitestgehendem Masse auf ihren Beziehungen zum Auslande beruht. Unsere Industrien arbeiten im wesentlichen auf den Export. Unsere Rohstoffversorgung kommt aus dem Auslande; unsere Transportverhältnisse, und zwar sowohl was die Benützung der schweizerischen Schienenstränge durch ausländische Transporte als was unsere Zufuhren betrifft, sind von Verständigungen mit dem Auslande abhängig.

Bietet das Völkerbundsstatut handelspolitisch positiv nichts, so erlaubt doch der Beitritt der Schweiz die engere Fühlungnahme; sie erleichtert den Kontakt mit den Regierungen der andern Staaten und sie bildet einen wesentlichen moralischen Faktor, auf den sich die Schweiz, wenn sie in ihren vitalen Interessen bedroht ist, berufen kann. Tritt die Schweiz nicht bei, so sind eine Menge von Verhandlungen und Verständigungsmöglichkeiten ausgeschlossen; die internationalen Beziehungen der Völker werden in ihrer Abwesenheit geregelt und sie wird die besten Gelegenheiten verlieren, wo sie ihre Stimme erheben kann.

Man wendet nun ein, dass ein Völkerbund diesen Namen eigentlich nicht verdiene, wenn nicht alle Kulturnationen und speziell auch Deutschland die Gelegenheit zum Beitritt gegeben werde. So zutreffend diese Bemerkung ist, so darf doch nicht übersehen werden, dass Deutschland selbst sich bemüht, so rasch wie möglich Zutritt zum Völkerbund zu erhalten, obwohl dessen Bestimmungen sicherlich auch ihm als unbefriedigend erscheinen werden. Wir glauben also, dass dieser Tatsache eine ausschlaggebende Bedeutung nicht zukommen kann.

Es ist nun natürlich sehr schmerzlich und auch in praktischer Hinsicht überaus bedauerlich, dass der Zeitpunkt des engeren Zusammenschlusses der Nationen zusammenfällt mit dem Beginn einer Periode, in welcher die Schweiz die grössten Schwierigkeiten haben wird, ihre handelspolitischen Verhältnisse mit dem Auslande und speziell mit einer der führenden Mächte des Völkerbundes zu regeln. Die Frage liegt daher äusserst nahe, ob nicht die Schweiz, bevor sie in den Völkerbund eintritt, speziell der französischen, aber auch der italienischen, englischen und amerikanischen Regierung erklären sollte, dass sie hoffen müsse, kommerziell wirklich ein «traitement équitable» zu erfahren, und dass alle die Bestimmungen, die im Hinblick auf die bisherigen Feinde erlassen worden sind, die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Schweiz nicht hindern. Die Frage ist sehr heikel. Soll man einen Wunsch äussern? Soll man eine Bedingung stellen? Soll man die Sache ruhen

lassen und nach der Konstituierung des Völkerbundes sich auf dessen Bestimmungen berufen, um wirklich ein «traitement équitable» zu erhalten? Von einer Bedingung kann nach unsern Gefühlen keine Rede sein. Wir würden damit Frankreich speziell verletzen und uns mehr schaden als nützen. Ein Wunsch wäre nach bisherigen Erfahrungen eine platonische Äusserung, der kaum viel Wirkung zukäme. Trotzdem schiene er uns gerechtfertigt zu sein. Aber wir behalten uns auch hier noch die Prüfung der Angelegenheit vor, denn die Ordnung der handelspolitischen Verhältnisse mit einigen Ländern ist zur Zeit nicht nur ein praktisches und ein wirtschaftliches, sondern bis auf einen gewissen Grad auch ein psychologisches Problem, bei dessen Lösung man den Geisteszustand der heutigen Zeit nicht vernachlässigen darf. Wir halten uns also in dieser Beziehung das Protokoll offen, anerkennen aber rückhaltlos, dass es für den Entscheid des Schweizer Volkes sehr verhängnisvoll werden könnte, wenn gerade jetzt alle diese Erschwerungen im internationalen Verkehr eintreten und wenn aus dem Blocus der Zentralmächte eine Art Selbstblockierung bzw. Sperre einzelner Länder der Alliierten herauswachsen würde.

Zu begrüssen ist schliesslich lit. f des Art. 23, wonach sich die Mitglieder der Gesellschaft bemühen werden, um internationale Massregeln zu treffen zur Abwehr und Bekämpfung der Krankheiten. Auch hier besteht ein Interesse der Schweiz, bei der Vorbereitung entsprechender Massregeln beteiligt zu sein.

IV. Mitwirkung bei den Sanktionen.

Die Bestimmungen des Art. 16 kommen bloss zur Anwendung gegenüber einem Mitgliede der Gesellschaft, welches entgegen den Art. 12, 13 und 15 zum Kriege schreitet. In diesem Falle wird es so angesehen, als ob dieses Mitglied gegenüber jedem Mitglied der Gesellschaft eine Kriegshandlung vorgenommen habe. Diese verpflichten sich, sofort alle kommerziellen und finanziellen Beziehungen abubrechen, ihren Staatsangehörigen alle Beziehungen mit den Angehörigen des betr. Staates zu verbieten und dafür zu sorgen, dass alle finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verbindungen zwischen den Angehörigen jenes Staates und denjenigen eines jeden andern Staates, ob er Mitglied der Gesellschaft sei oder nicht, aufhören. In den vielfachen Erörterungen über diese Bestimmung des Völkerbundsstatuts wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Bestimmungen in ihrem vollen Umfange auch für die Schweiz in Anwendung kommen sollen. Bekanntlich hat die Schweiz anlässlich des Verzichtes auf die Neutralisierung Savoyens es erreicht, dass in den Friedensvertrag eine Bestimmung aufgenommen wurde, wodurch die Signatarmächte die im Jahre 1815 ausgesprochene Anerkennung der schweizerischen Neutralität auch ihrerseits anerkennen; und es wurde in jenem Artikel ferner bestimmt, dass die Anerkennung der schweizerischen Neutralität als eine Verpflichtung betrachtet werden solle, die ein Abkommen zur Sicherung des Friedens darstellt und deshalb mit dem Völkerbundspakt nach Art. 21 verträglich sei.

Es kann nicht Aufgabe dieser kurzen Darstellung sein, die Neutralitätsfrage in ihrer Gesamtheit zu beleuchten und namentlich zu untersuchen, ob und inwieweit die Aufnahme jener Bestimmung der Schweiz gestattet, ihre militärische Neutralität auch in dem Falle des Art. 16 aufrecht zu erhalten. Nur soviel möchten wir sagen, dass vielleicht zu anderen Zeiten und von anderer als schweizerischer Seite auch die Auslegung versucht werden könnte, dass ja gewiss die schweizerische Neutralität anerkannt sei und bestehe, dass sie aber als allgemeiner Satz vor der Spezialnorm des Art. 16 zurücktrete. Denn hier — könnte man vielleicht sagen wollen — handle es sich nicht mehr um Neutralität, wenn ein Staat eine Handlung eines andern als eine gegen ihn gerichtete Kriegshandlung von vornherein vertraglich sich zu betrachten verpflichte. Sei dem wie ihm wolle, so kann darüber kein Zweifel bestehen, dass der Völkerbund auch von der neutralen Schweiz fordern wird, dass sie sich in einem Kriege nach Art. 16 des Völkerbundsstatuts wirtschaftlich in jeder Beziehung auf die Seite des Bundes stelle. Schon in den vergangenen fünf Kriegsjahren wurden uns seitens der Alliierten weitgehende Verpflichtungen und Beschränkungen wirtschaftlicher Art auferlegt, die dann allerdings von der andern Seite beantwortet wurden. Indessen hat sich die Schweiz doch im Grundsatz die Verfügung über ihre eigenen autochthonen Produkte, ferner über gewisse Industrieerzeugnisse und endlich über ihre finanziellen Hilfsquellen gewahrt, und sie hat den Handel mit den Zentralmächten keineswegs abgebrochen, geschweige denn die persönlichen Beziehungen ihrer Staatsangehörigen mit denen der Zentralmächte verboten. Nun aber müsste sie auf Grund ihres Gesellschaftskontraktes in einem Exekutionskrieg nach Art. 16 viel weiter gehen und sich in

wirtschaftlicher und persönlicher Beziehung absolut auf den Standpunkt des Bundes stellen. Ist ein solches Verhalten mit dem Grundsatz der Neutralität vereinbar?

Der moderne Krieg wird nicht nur mit militärischen Waffen, sondern mit allen Hilfsquellen der Völker durch diese selbst geführt. Ein wirtschaftliches Verhalten kann unter Umständen entscheidender und wichtiger sein als militärisches Handeln; so kann der Abbruch aller wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen eines Staates den andern hievon betroffenen sehr schwer schädigen, und jedermann wird zugestehen, dass der Abbruch sämtlicher wirtschaftlichen und persönlichen Beziehungen von einem Staat zum andern in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in aller Zukunft als eine tatsächliche Herstellung des Kriegszustandes betrachtet werden wird. Die Würdigung eines solchen Verhaltens wird nicht aus Büchern geschöpft und nicht durch juristische Finessen entschieden werden können. Die Schweiz müsste sich in einem solchen Falle doch selbst gestehen, dass in einem Abbruch aller Beziehungen ein — wenn auch im Falle von Art. 16 gerechtfertigter — acte de guerre liege und, was mindestens so wichtig ist, diese Auffassung würde, selbst wenn sie nicht diejenige der Schweiz wäre, doch sicherlich bei den betroffenen anderen Staaten bestehen. Die Neutralität beruht auf dem Gedanken der Nichtteilnahme an einem Konflikte. Nach Art. 16 müsste aber die Schweiz effektiv mit ihren sämtlichen wirtschaftlichen Waffen teilnehmen und mindestens in einen vollen Wirtschaftskrieg eintreten. Steht nicht zu befürchten, dass diesfalls der Staat, gegen den sich diese wirtschaftliche Teilnahme richtet, finden würde, die Schweiz sei damit in den Krieg eingetreten und daraus eventuell auch militärisch die nötigen Konsequenzen zöge? Gegenüber einem solchen Verhalten würde die Berufung der Schweiz auf ihre «Neutralität» nicht helfen. Wir sagen also, die Schweiz setzt sich dadurch, dass sie sich am wirtschaftlichen Kampfe beteiligt, der Gefahr aus, in die militärischen Operationen verwickelt zu werden. Gegen diese Eventualität schützt sie keine juristische Theorie, selbst wenn diese beweisen könnte, dass sich die Schweiz im Rechte befinde. Man muss sich neben dem ersten Absatz von Art. 16 auch noch den Wortlaut von Absatz 3 vor Augen halten. Danach verpflichten sich die Mitglieder der Gesellschaft, gegenseitige Unterstützung in der Anwendung der wirtschaftlichen und finanziellen Massregeln zu leisten, um die Verluste und Schädigungen, die daraus resultieren können, auf ein Minimum zu reduzieren. Sie verpflichten sich auch zur gegenseitigen Unterstützung, um jeder speziellen Massregel zu widerstehen, die gegen den einen oder andern durch den rechtsbrechenden Staat getroffen wird. Diese Bestimmungen kommen jedenfalls zur Anwendung auf dem wirtschaftlichen Gebiete. So würde z.B. die Schweiz einen Staatsangehörigen des nach Ansicht des Völkerbundes rechtsbrechenden Staates nicht mehr über sein Bankguthaben in der Schweiz verfügen lassen dürfen und sie hätte andererseits alles zu tun, um die Konsequenzen wirtschaftlicher Massregeln abzuwenden, die gegen die andern Mitglieder des Völkerbundes getroffen werden. Wir glauben also, dass man sich mit dem Gedanken abfinden muss, dass die wirtschaftliche Neutralität der Schweiz in einem Falle des Art. 16 in keiner Weise aufrechterhalten wird und man kann unseres Erachtens keineswegs damit argumentieren, dass wohl die Neutralität fortduere, aber die Neutralitätspolitik geändert sei. Denn die Neutralitätspolitik ist die Äusserung des Neutralitätswillens und eigentlich identisch mit der Handhabung der Neutralität. Die Erinnerungen aus dem zu Ende gegangenen Kriege sind noch zu frisch, als dass man die Frage nur zu beantworten brauchte, ob irgend ein Staat im Weltkriege die Schweiz als neutral betrachtet und anerkannt hätte, wenn sie sich wirtschaftlich ausschliesslich auf eine Seite gestellt hätte. Es ist übrigens auch ganz natürlich, dass der, der in ein Gesellschaftsverhältnis eintritt und damit ein Rechtsverhältnis begründet, das speziell auf der gegenseitigen Treue beruht, seine Sache von der der Gesellschaft im kritischen Momente nicht scheiden kann. Als ein Glied und als ein Teil der Gesellschaft muss er sich auf deren Seite stellen, wobei ja natürlich nicht ausgeschlossen ist, dass Gesellschaftseinlage und Gesellschaftsbeitrag resp. Leistung auch im Exekutionsstadium nach Art. 16 verschiedene sein können.

Wir glauben also unsere Ansicht dahin zusammenfassen zu sollen, dass im Falle des Art. 16 des Völkerbündspaktes, d.h. wenn ein Mitglied entgegen den Bestimmungen des Vertrages gegen ein anderes Mitglied zum Kriege schreitet, von einer Neutralität der Schweiz ernsthaft nicht mehr die Rede sein kann. Würde auch der Völkerbund sie von der Pflicht, Truppen durchmarschieren zu lassen und selbst solche zu stellen, entbinden, so wäre doch ihre Parteinahme unbestreitbar und die Gefahr damit kaum zu umgehen, dass der rechtsbrechende Staat das Vertrauen in die militärische

Neutralität der Schweiz verlöre und deshalb militärische Operationen gegen ihre von ihren eigenen Truppen bewachten Grenzen eröffnen würde.

Das Verhalten in anderen Kriegen, d.h. in solchen, die sich nicht als Exekution aller Völkerbundsmitglieder gegen einen Rechtsbrecher qualifizieren, ist im Pakte nicht geregelt. Es darf also wohl angenommen werden, dass für jene Fälle die Neutralität der Schweiz im vollen Umfange, also in wirtschaftlicher und militärischer Beziehung, an und für sich weiter bestünde, und deshalb wird ja auch die Aufrechterhaltung der Neutralität und der Neutralitätspolitik gegeben sein und auch in Zukunft einen praktischen Wert haben. Die Tendenz des Völkerbundes geht aber allerdings dahin, die Kriege zu vermeiden, sie durch Vermittlung und Schiedsspruch zu ersetzen und in Betracht sollte in der Hauptsache nur noch die Exekution nach Massgabe von Art. 16 fallen.

Welches sind nun die Konsequenzen, die aus wirtschaftlichen Erwägungen aus dem Vorstehenden gezogen werden müssen? Soll die Schweiz sich ausschliesslich von der Rücksicht auf ihre Neutralität und auf eine absolute Neutralitätspolitik leiten lassen und demgemäss mit Rücksicht auf die geschilderten Verhältnisse den Eintritt in den Völkerbund ablehnen?

Was wir hierüber sagen, gilt nicht nur für die Ausführungen, die wir zu den Bestimmungen des Art. 16 gaben, sondern allgemein, und es geht dahin: Der Völkerbund setzt an die Stelle der bisherigen Weltordnung eine neue. In der alten Ordnung der Dinge musste die absolute Wahrung der Neutralität ihr oberstes Staatsprinzip sein, weil hierin das einzige Mittel lag, um sich als kleines, aus verschiedenen Völkerstämmen zusammengesetztes Land davor zu schützen, in die Kriege der Grossen hineingezogen zu werden. Ein richtiger Völkerbund sollte eigentlich die Kriege vermeiden und somit der Schweiz in anderer Form das bieten, was ihr die Neutralitätspolitik bis jetzt geboten hat. Der Gedanke, den Präsident Wilson, wenn die Zeitungen recht berichtet sind, neulich in Brüssel ausgesprochen hat, nämlich, dass Belgien auf seine Neutralität verzichtet habe und damit nun im gleichen Range mit den andern Mächten stehe, hat seine Berechtigung. Für Sonderstellungen ist eigentlich in einem richtigen Völkerbunde kein Platz mehr. Wo aber Sonderbündnisse und Sondergruppierungen sich finden, da hat auch die Neutralität noch ihre innere und praktische Berechtigung. Und es muss, zumal der Schweiz, weil sie vielleicht auch in Zukunft wieder je nach Umständen von zwei Gruppen Kriegführender abhängig sein kann, unbenommen sein, auch ihre wirtschaftliche Neutralität aufrechtzuerhalten und in Kriegen, die nicht Exekutionskriege sind, zu praktizieren. Was aber nun die letztern anbetrifft, so scheint uns die Wahrscheinlichkeit solcher zumal wenn die im Völkerbundspakt vorgesehene Idee ausgebaut wird, eine relativ geringe zu sein, und wir könnten um ihretwillen uns nicht entschliessen, die grossen wirtschaftlichen und auch anderen Gefahren auf uns zu nehmen, die ein Nichteintritt in den Völkerbund nach sich ziehen müsste. Denn alles das, was für die Unausweichlichkeit eines Beitrittes im Hinblick auf den Friedenszustand spricht, gilt für Kriegsfälle in noch viel höherem Masse. Wir fürchten, die Schweiz würde, wäre sie nicht Glied des Völkerbundes, in einem Kriegsfalle isoliert und hilflos dastehen, sodass sie schliesslich gezwungen wäre, sich der einen oder andern Partei anzuschliessen, wenn ihre Nachbarn im Streite stehen.

Zu allem dem kommt, dass sicherlich auf sozialem und damit auch auf politischem Gebiete die nächsten Jahre und Jahrzehnte gewaltige Umwälzungen bringen werden. Es ist hier nicht der Ort, näher auf diese Möglichkeiten einzutreten; sie liegen übrigens jedermann vor Augen.

Schlussbemerkungen:

In der kleinen Wirtschaftskonferenz³, die wir zur Beratung des vorstehenden Berichtes einberufen haben, wurde seitens eines anwesenden Herrn die Meinung ausgesprochen, dass der Ausgang einer Volksabstimmung über den Völkerbund in der Schweiz sehr zweifelhaft sei. Um die öffentliche Meinung zu beruhigen, sollte man versuchen, von den am Völkerbund beteiligten Staaten und sogar von allen unsern Nachbarstaaten, eine Erklärung einzuholen, wonach anerkannt würde, dass

3. *Il s'agit de la conférence qui réunit le 3 juin 1919 autour du Conseiller fédéral E. Schulthess, chef du Département de l'Economie publique, les conseillers nationaux A. Frey et P. Mosimann, le professeur E. Laur et les hauts fonctionnaires H. Heer, A. Eichmann et W. Stucki; pour le procès-verbal de cette séance, cf. EVD KW Zentrale 1914–1918/117–118.*

11 JUILLET 1919

43

der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ihre militärische Neutralität in keiner Weise berühre und abändere. Ferner sollte seitens der Mitglieder des Völkerbundes Kenntnis von einer Erklärung der Schweiz genommen werden, dass diese im Völkerbunde verlangen werde, er solle bei seinen wirtschaftlichen Vorschriften und Massnahmen den besonderen Verhältnissen der Schweiz Rechnung tragen, wie sie durch die eigenartige Lage der Schweiz inmitten der europäischen Grossstaaten, ohne direkte Verbindung mit dem Meere und durch die Jahrhunderte alten Freundschaftsbeziehungen zu diesen Staaten geschaffen sind. Schliesslich sollen die Völkerbundsstaaten noch erklären, dass sie in der Ausführung der der Schweiz vom Völkerbund vorgeschriebenen Massnahmen nie eine neutralitätswidrige Handlung erblicken werden.

Die Konferenz versteht und billigt an und für sich die Tendenz dieses Antrages, betrachtet jedoch einen solchen Schritt als aussichtslos.

Wir wollten nicht verfehlen, auch von dieser Proposition Kenntnis zu geben.