

2001 (C) 5/99

M. Huber¹ au Chef du Département politique, G. Motta

L

Zürich, 29. Dezember 1931

[...]

Dagegen erlaube ich mir, Ihnen einige Eindrücke, die mir ein erstes Studium der Akten gemacht, darzulegen ebenso wie einige vorläufige Gedanken über die für die Instruktionen meines Erachtens grundlegenden Gesichtspunkte. Da die Schweiz in der vorbereitenden Kommission nicht vertreten war, ist unser Land bisher nicht veranlasst gewesen, zu den Abrüstungsfragen – wenigstens nach aussen – Stellung zu nehmen, und die öffentliche Meinung scheint in dieser Angelegenheit wenig abgeklärt.

1. Aus dem Studium des Konventionsentwurfes² ergibt sich der Eindruck, dass

1. *Suppléant du Chef du Département politique, G. Motta, à la tête de la délégation suisse à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.*

2. *JO.SDN, février 1931, pp. 347ss.*



die Arbeiten der Konferenz, trotz der langen und mühevollen Vorarbeit, noch sehr wenig vorbereitet sind. Auch wenn man davon absieht, dass einzelne Staaten eine ablehnende Haltung gegenüber wesentlichen Bestimmungen des Entwurfes einnehmen und dass ferner eine Reihe von Punkten der Abklärung bedürfen, bietet der Konventionsentwurf keinerlei objektive Massstäbe für eine Rüstungsbeschränkung, sondern stellt lediglich ein Schema dar, in das Rüstungs- bzw. Budgetziffern eingesetzt werden können. Dieses Schema passt mehr für eine Fixierung des Rüstungsstandes, für einen Rüstungsfrieden auf der Basis der vorhandenen Verhältnisse, als für eine «réduction des armements».

Als Art. 8 der Völkerbundsatzung³ aufgestellt wurde, konnte man annehmen, dass der Rat, in dem die damals noch alliierten Grossmächte ausschlaggebend waren, aufgrund der Einigung unter diesen Mächten den einzelnen Staaten Vorschläge über deren künftigen Rüstungszustand machen könnte, die Aussicht auf Annahme hätten. Wie aber jetzt, auf einer von einem halben Hundert Staaten beschickten Konferenz, eine Einigung über Hunderte oder Tausende von Zahlen, die alle unter sich, sowohl für jeden einzelnen Staat wie für die Beziehungen jedes Staates zu den meisten andern, in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, soll gelangen können, ist schwer vorstellbar. Wenn man sich auf ein Markten, ohne jedes objektive Kriterium, einlassen muss, ist eine Einigung ausserordentlich schwierig; das haben schon die Marinekonferenzen von Washington 1922 und London 1930⁴ gezeigt, wo es sich doch nur um wenige Mächte und nur um einzelne Kategorien von Schiffstypen handelte.

Die Schwierigkeit der Einigung wird vielleicht dadurch noch erhöht werden, dass die Abrüstungsfragen mit den ganz anders gearteten der Sicherheit verquickt werden. Jedenfalls besteht die Gefahr, dass mangels fester Richtlinien für die Bemessung künftiger Rüstungen und mangels einer Verständigung unter einer Gruppe besonders wichtiger Staaten, die Konferenz am Anfang eine wertvolle Zeit verlieren wird in der Auffindung annehmbarer Massstäbe und geeigneter

3. Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

4. Cf. n° 34.

politischer Kompensationselemente und den Zeitpunkt, in dem sie den Elan zu einer Einigung vielleicht besässe, verpassen wird.

Die Grösse der Schwierigkeiten für die Konferenz, zu einem positiven Resultate zu gelangen, kann nicht verwundern, aber die Gefahr liegt darin, dass durch die Art und Weise, wie seit langem die Konferenz angekündigt worden und jetzt in Szene gesetzt wird, ein negatives Resultat, durch einen Bruch oder ein Versanden, dem Ansehen des Völkerbundes in einem – an sich keineswegs gerechtfertigten – Masse Abbruch tun und auch innenpolitisch die Opposition gegen den internationalen Organismus neu beleben wird.

2. Für die Haltung der Schweiz gegenüber der Abrüstungsfrage scheinen mir folgende Gesichtspunkte – und etwa in folgender Ordnung – bestimmend zu sein:

a. Art. 8 der Völkerbundssatzung stellt eine vertragliche Bindung – allerdings ziemlich loser Art – dar, die in erster Linie zu respektieren ist. Es scheint mir zweifellos – ganz abgesehen von den über diesen Artikel des Versailler Vertrages zwischen den Alliierten und Deutschland 1919 gewechselten Noten –, dass eine Herabsetzung, und zwar eine wesentliche allgemeine Herabsetzung der Rüstungen, im Vergleich zum Rüstungsstand am Ausgang des Krieges, mit diesem Artikel 8 beabsichtigt war. Es ist auch ohne weiteres klar, dass durch die weitgehende Entwaffnung einer der damaligen grossen Militärmächte und das Verschwinden einer zweiten (Österreich-Ungarn) die Situation gegenüber der Vorkriegszeit wesentlich verändert worden war und deshalb eine allgemeine neue Einstellung zu dem Rüstungsproblem denkbar erschien. Eine Politik der Fixierung des Status quo könnte nur für einzelne Staaten, z. B. für die Schweiz wegen ihrer Neutralität, in Betracht kommen; als Zielpunkt der Rüstungspolitik im allgemeinen kann, soll Art. 8 einen Sinn haben, der Status quo nicht angenommen werden.

b. Soweit die Schweiz nicht durch Art. 8 gebunden ist, können für ihre Wehrpolitik nur ihre eigenen Bedürfnisse in Betracht kommen, die, im Prinzip, nur sie, wie jeder andere Staat für sich, zu beurteilen in der Lage ist. Die Art, wie diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und wie die nationale Sicherheit aussen- und innenpolitisch zu wahren ist, ist nicht nur eine Frage des Masses der Rüstungen, sondern auch eine solche der Art. Der Grundsatz der allgemeinen und zwar effektiv allgemeinen Wehrpflicht hat eine Bedeutung, die über dessen rein militärische Auswirkung hinausgeht.

c. Obwohl auch in einer Demokratie die Politik nicht durch die sog. öffentliche Meinung, sondern nur durch das Landesinteresse, wie es von den verantwortlichen Behörden verstanden wird, bestimmt werden darf, so erscheint es doch wichtig, die Einstellung weiterer Volkskreise zu den Abrüstungsfragen zu kennen, dies schon deshalb, weil eine Konvention aufgrund von Art. 8, auch wenn sie nur 10jährige Dauer hat, dem Referendum unterliegt⁵.

d. Die Abrüstungspolitik ist nur ein Teil der auswärtigen Politik unseres Landes überhaupt; sie hat deshalb Rücksicht zu nehmen sowohl auf unsere Stellung zum Völkerbund als solchem wie zu den einzelnen Staaten. Besonders in letzterer

5. Article 89, 3^e alinéa de la Constitution fédérale.

Beziehung kann die Schweiz wegen der gegensätzlichen Auffassungen, die in bezug auf die Abrüstung unter den uns benachbarten Grossmächten bestehen, in eine schwierige Lage kommen.

3. Je nach der Art, in der zu den im Vorstehenden unter a.–d. erwähnten Punkten Stellung genommen wird, wird die Frage zu beantworten sein, ob die Schweiz, mit Rücksicht auf ihren besondern Status eines dauernd neutralen Staates, eine besondere Stellung innerhalb des ganzen Abrüstungsproblems beanspruchen soll. Eine solche Sonderstellung könnte nur darin bestehen, dass wir, ohne irgendwie beschränkt zu sein, selber das Mass unserer Rüstungen im Hinblick auf unsere Neutralitätspflichten und -rechte bestimmen würden. Die notwendige Folge einer solchen These wäre eine Nichtbeteiligung an der Konferenz bzw. eine rein passive Haltung auf dieser. Eine aktive Mitwirkung an den Verhandlungen über Rüstungsherabsetzung unter gleichzeitiger Ablehnung jeder Herabsetzung der eigenen Rüstung würde von den andern Staaten kaum verstanden, obwohl sich die These an sich wohl vertreten lässt, dass die Stärke des dauernd neutralen Staates einen Vorteil für die Gesamtheit bildet, weil die schweizerische Neutralität selber im allgemein europäischen Interesse liegt. Tatsächlich aber betrachten die andern Staaten unsern Status lediglich als einen Sondervorteil der Schweiz⁶.

Wenn man davon absieht, mit Rücksicht auf die Neutralität ausserhalb der Rüstungsverminderung zu bleiben, so wäre es gegeben, zunächst sich auf den Boden der gemeinsamen Rüstungsbeschränkung zu stellen und nur innerhalb dieser eine Berücksichtigung der besonderen, durch die Neutralität gebotenen Verhältnisse zu verlangen. Die militärischen Voraussetzungen für die Wahrung der Neutralität bilden in der Tat einen Teil der militärischen Kraftverhältnisse unserer Nachbarn; sie sind deshalb in einer Relation zu diesen Kraftverhältnissen, und es liesse sich schwer vertreten, dass sie von diesen unabhängig seien. Was die Schweiz von andern während des Weltkrieges neutral gebliebenen Staaten unterscheidet, die übrigens, auch ohne Neutralität, tatsächlich eine der schweizerischen ähnliche Politik verfolgen, ist weniger unser spezieller völkerrechtlicher Status als unsere militärgeographische Lage.

4. Wenn die Schweiz sich für eine aktive Teilnahme an den Verhandlungen über die Rüstungsbeschränkung entscheidet, so entsteht die Frage, wie eine solche Beschränkung am ehesten erreicht werden kann. Der Konventionsentwurf sieht zwei Systeme vor, erstens die zahlenmässige Beschränkung des Personals, des Materials und der Ausgaben und zweitens die Ausschliessung gewisser Kampfmittel (Gas). Von der ersten Kategorie der Beschränkungen erscheint, trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten, diejenige der Ausgaben am ehesten geeignet, zu einem Ziele zu führen. Nur eine prozentuale Herabsetzung der Ausgaben bietet die Möglichkeit eines einfachen objektiven Vergleichsmassstabes; sie lässt auch den Staaten die Möglichkeit, selber die ihnen in dem so geschaffenen Rahmen zur Verfügung stehenden Mittel in der ihnen am zweckmässigsten scheinenden Form zu verwenden. Von grosser Bedeutung wäre ferner die Beschrän-

6. *Remarque marginale*: stimmt.

kung der Luftwaffe, bzw. deren Verwendungsmöglichkeiten, sowie das Verbot der chemischen Waffe. Der Bericht der Expertenkommission des Internationalen Rotkreuzkomitees⁷ ist in dieser Beziehung allerdings nicht optimistisch. Gleichwohl scheint ein Versuch auf der Linie kombinierter Ausgabenbeschränkung und Beschränkung besonderer Kampfmittel nicht von vorneherein aussichtslos; ein solcher Versuch wäre auch für die durch die Friedensverträge abgerüsteten Staaten vielleicht am ehesten annehmbar.

5. Eine unbekannt Grösse von Bedeutung sind die politischen Abmachungen, die neben den Abrüstungsverhandlungen hergehen dürften. Bei diesen wird es sich aber weniger um die Mittel friedlicher Regelung der Konflikte handeln als um die gemeinsamen Aktionen zur Verhinderung des Krieges⁸. Dass die Schweiz ihren Neutralitätsstatus dadurch nicht in Frage stellen lassen will, ist selbstverständlich; aber jedenfalls werden alle im Interesse der «Sicherheit» geforderten Lösungen die Anwendbarkeit des Art. 16 der V.B.-Satzung⁹ erweitern. Da die Schweiz in dieser Beziehung weniger zu bieten hat als andere Staaten, wird sie in keiner Weise aktiv sich an den Verhandlungen hierüber beteiligen¹⁰.

7. *Non retrouvé.*

8. *Le 8 janvier 1932, le Conseil fédéral décide de signer la convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. (Cf. Rapport du Conseil fédéral sur la XII^e Assemblée de la SdN. FF, 1932, I, pp. 373 ss.) Il en subordonne la ratification à une décision identique de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et de la France (E 1004 1/332a).*

9. Si un membre de la Société recourt à la guerre, [...] il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous 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 de l'Etat 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, navals ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux 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 des forces 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.

10. *En ce qui concerne la déclaration de Londres du 13 février 1920 et la neutralité différentielle, voir FF, 1920, I, pp. 343 ss.*