

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 3 août 1937¹

1319. Beziehungen der Schweiz zu der Regierung des Generals Franco

Politisches Departement. Antrag vom 2. August 1937

I. Im Juni 1937 hat die Regierung des Generals Franco dem Eidg. Politischen Departement eine Zirkularnote² zukommen lassen, in der unter einlässlicher völkerrechtlicher Begründung beantragt wird, auch die Schweiz möge der Regierung des nationalen Spaniens die Eigenschaft einer kriegführenden Partei zuerkennen. Seither haben auch Italien und Deutschland, die schon im Herbst vorigen Jahres die Beziehungen zur Valencia-Regierung abgebrochen und die Franco-Regierung anerkannt hatten, im Londoner Nichteinmischungsausschuss den Vorschlag gemacht, beide Bürgerkriegsparteien als kriegführende Parteien zu betrachten. Bekanntlich hat sich England in seinem Vermittlungsvorschlag grundsätzlich mit diesem italienisch-deutschen Antrag einverstanden erklärt, jedoch unter der Voraussetzung, dass vorgängig der Anerkennung die Frage der Zurückziehung der Freiwilligen geregelt werde. Wegen der Verknüpfung dieser beiden Fragen konnte bis anhin eine Einigung im Nichteinmischungsausschuss nicht gefunden werden.

Es mag in diesem Zusammenhang auch erwähnt werden, dass die Regierung in Salamanca es abgelehnt hat³, eine provisorisch Übereinkunft betreffend die schweizerisch-spanischen Handelsbeziehungen zu unterzeichnen. Der Text

1. *Étaient absents*: M. Pilet-Golaz, R. Minger, P. Etter.

2. *Non reproduite*, cf. E 2001 (D) 1/142.

3. *Cf. N° 96.*

dieser Übereinkunft war von Herrn alt Konsul Brand als Delegierter der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung mit den Vertretern des Handelsministeriums in Salamanca vereinbart worden. Die Weigerung wurde damit begründet dass solche Abmachungen wirtschaftlicher Natur nur noch mit denjenigen Staaten abgeschlossen würden, die die Franco-Regierung zum mindesten als kriegsführende Partei anerkannt hätten.

II. Bevor zur Frage Stellung genommen wird, welche Haltung die Schweiz im Bezug auf das erwähnte Begehren der Franco-Regierung einnehmen soll, muss kurz dargestellt werden wie gegenwärtig die schweizerischen Beziehungen zu Franco-Spanien geordnet sind.

a) Was zunächst die schweizerischen Interessen anbetrifft, so ist zu erwähnen, dass sich etwa die Hälfte der Spanischschweizer heute im Gebiete des Generals Franco befinden. Vor dem Bürgerkriege waren zirka 4000 Schweizer in Spanien ansässig. Etwa 2000, also die Hälfte, sind als Flüchtlinge zurückgekehrt. Fast ausnahmslos kommen diese Flüchtlinge aus den Gebieten, die von der Regierung von Valencia kontrolliert werden. Es hat sich gezeigt, dass weniger die Kriegshandlungen als die stets zunehmende Sowjetisierung unsere einst blühende Schweizerkolonie veranlasst hat, Spanien zu verlassen. Wenn immer noch zirka 1000 Landsleute im Gebiete der Volksfrontregierung zurückgeblieben sind, so ist dies darauf zurückzuführen, dass diese Schweizer auf bessere Zeiten hoffen und durch ihr Ausharren ihr Hab und Gut über die schlechten Zeiten hinüber retten wollen. Das Ausharren dieser Landsleute in Spanien wird übrigens dadurch ermöglicht, dass der Bund regelmässig Camions mit Lebensmitteln von Bern nach Barcelona, Valencia und Madrid fahren lässt, wobei die Kosten des Transportes und zum Teil auch der Lebensmittel aus einem Kredit der Polizeiabteilung gedeckt werden. Würde diese sachlich durchaus berechnete Hilfsaktion eingestellt, so würde die Schweizerkolonie im Volksfrontspanien bald auf einen unbedeutenden Rest zusammenschrumpfen.

Es muss auch erwähnt werden, dass im Spanien der Regierung von Valencia sämtliche grössere Unternehmungen, die Schweizern gehören oder an denen schweizerisches Kapital beteiligt ist, sozialisiert wurden. Dazu gehören z. B. die spanischen Fabriken und Verkaufsniederlagen der Firma Nestlé, die Textilunternehmungen der Familien Dubler und Bébié, die spanischen Tochtergesellschaften schweizerischer Versicherungsunternehmungen. Als Entschädigung wird pro forma eine später zu bestimmende Abfindung in Papierpeseten in Aussicht gestellt. Bezahlt wurde bisher noch nichts, und der Wert des spanischen Geldes ist bereits unter 10% des Pari-Kurses gesunken. Wie alle andern Staaten, so hat auch die Schweiz gegen diese entschädigungslose Enteignung Einspruch erhoben, ohne dass aber diesen Vorstellungen irgendwie Gehör geschenkt wurde.

Dem gegenüber herrscht im Gebiete der Franco-Regierung Ordnung und Rechtssicherheit. Lebensmittelsendungen an die dortigen Schweizer sind nicht nötig. Der Unterschied in den Existenzbedingungen für die Ausländer erhellt daraus, dass nach der Eroberung von San Sebastian, Malaga und Bilbao manche Schweizer Flüchtlinge aus dieser Gegend wieder an ihren früheren Wohnsitz zurückgekehrt sind.

Auf Grund dieses Vergleiches über die Lebensbedingungen in beiden Spanien soll nicht etwa die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Beziehungen mit der Valencia-Regierung abzubrechen seien. Eine solche Massnahme kommt schon deshalb nicht in Frage, weil dadurch die dortigen noch bestehenden schweizerischen Interessen stark gefährdet würden. Es muss auch anerkannt werden, dass unsere Landsleute, von Ausnahmen abgesehen, nicht das Opfer von Gewalttätigkeiten geworden sind. Das persönliche Eigentum und insbesondere die Wohnungen unserer Landsleute sind respektiert worden. Überhaupt darf man feststellen, dass die ordentlichen Regierungsstellen bestrebt sind, die Bemühungen unserer Vertretungen zu unterstützen. Auch der spanische Gesandte in Bern hat bei dieser Schutztätigkeit schon wiederholt nützliche Dienste geleistet. Seinen Bemühungen ist es zum grossen Teil auch zu verdanken, dass die Lebensmitteltransporte nach Barcelona und Madrid ausgeführt werden können.

b) Was nun die staatlichen Beziehungen der Schweiz zu Franco-Spanien anbetrifft, so bestehen daselbst fünf schweizerische konsularische Posten, nämlich das Konsulat in Sevilla (geleitet von Konsul Stierlin), die Konsularagentur San Sebastian (verwest von Kanzleisekretär Knecht), die Konsularagentur Malaga (Barblan), Bilbao (Biderbost) und Santa Cruz (Hentsch). Der Schutztätigkeit dieser Posten werden keine Hindernisse in den Weg gelegt. Im Gegenteil sind die Zivil- und Militärbehörden bestrebt, unsern Vertretungen die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. Obwohl nach Völkerrecht die konsularischen Posten keinen Anspruch auf direkten Verkehr mit ihrer Regierung haben, ist die Schweiz in der Lage, mittels Kurier und Geheimcode den unzensurierten Post- und Telegraphenverkehr mit den konsularischen Vertretungen in Franco Spanien aufrechtzuerhalten. Nach einigen Anständen sind auch die gewöhnlichen Postsendungen von der Militärzensur respektiert worden.

In Bern befindet sich seit längerer Zeit ein Vertreter der Franco-Regierung. Ende 1936 gab der ehemalige Legationssekretär der spanischen Gesandtschaft, Bernabé Toca, der bei Beginn des Bürgerkrieges seinen Rücktritt genommen hatte, dem Politischen Departement bekannt, dass er von General Franco beauftragt sei, die Interessen seiner Regierung in der Schweiz zu wahren. Wollte man nicht das Fortbestehen der schweizerischen konsularischen Vertretungen im nationalen Gebiet und damit die dortigen schweizerischen Interessen gefährden, so war es ausgeschlossen, dem Genannten jede Erfüllung seiner Mission zu verunmöglichen. Unter Zustimmung des Bundesrates wurde das Politische Departement ermächtigt, Beziehungen persönlicher und tatsächlicher Natur mit dem Vertreter Francos aufrechtzuerhalten, um die schwebenden Angelegenheiten von Fall zu Fall zu erledigen. Die zuständigen eidgenössischen und kantonalen Stellen haben sich in den Einzelfällen auf Wunsch des Politischen Departements stets hiezu bereit gefunden. Eine ausdrückliche Anerkennung der Franco-Regierung oder ihres Vertreters wurde damit nicht verbunden.

Das Politische Departement räumte dem Vertreter verschiedene Erleichterungen ein. So wurden er und seine Mitarbeiter von der Pflicht der direkten polizeilichen Anmeldung befreit. Es wurde ihm gestattet mit seiner Regierung mittels chiffrierten Telegramm zu verkehren, da das entsprechende Recht auch

unsern konsularischen Vertretungen zustand. In Bezug auf sein Automobil wurden ihm diejenigen Erleichterungen eingeräumt, die sonst einem Diplomaten und Missionschef zukommen, nämlich Zoll- und Steuerbefreiung, CD-Schild, zollfreies Benzin. Es wurde ihm auf Anfrage gestattet, seine Amtsräume durch einen Schild kenntlich zu machen unter der Bedingung, dass die Vertretung sich als solche und nicht als Gesandtschaft bezeichne. Damit kommt zum Ausdruck, dass es sich nicht um eine offiziell anerkannte diplomatische Vertretung handelt. Herr Toca ist dieser Aufforderung nachgekommen. Auch die schweizerischen Konsulate in Franco-Spanien haben die Befugnis, Konsulatsschilde anzubringen und das Land, das sie vertreten, mit demjenigen Namen zu nennen, den es sich selbst beigelegt hat. Wenn daher auf dem erwähnten Schild Franco-Spanien mit «Estado Español» angegeben ist, so wird man dagegen kaum etwas einwenden können, umso weniger als die offizielle Bezeichnung von Valencia Spanien «Republica Española» lautet. Die Vorstellungen, die der spanische Gesandte hiergegen erhoben hat, sind nicht begründet, ebenso wenig seine Aussetzung, dass am Jahrestag der nationalen Erhebung die Vertretung die nationale Fahne gezeigt hat. Abgesehen vom Kanton Genf, wo eine polizeiliche Bewilligung für das Anbringen ausländischer Flaggen vorgeschrieben ist, kann in der Schweiz jedermann nach Gutdünken flaggen. Zum Schutz der öffentlichen Ordnung kann die Polizei Einschränkungen anordnen. Eine Störung der öffentlichen Ordnung war im vorliegenden Fall nicht zu befürchten. Es wäre auch nicht verständlich, weshalb es dem Vertreter des nationalen Spaniens verboten wäre, bei einem besondern Anlass die Fahne eines Landes zu zeigen, in dem unsere Landsleute in Sicherheit leben können und mit dem die Schweiz tatsächliche Beziehungen aufrecht erhält. Gewiss wird man Herrn Toca nahelegen können, ausgesprochene Flaggenmanifestationen zu unterlassen und ebenso auf das Abhalten von Kirchenmessen zu verzichten, wenn die Durchführung weniger zur religiösen Erbauung als zu Propagandazwecken dient und daher als Provokation wirken muss.

Die bisherige Stellungnahme der Schweiz gegenüber den beiden Bürgerkriegsparteien lässt sich dahin zusammenfassen, dass mit der Regierung von Valencia offizielle Beziehungen und mit der Franco-Regierung tatsächliche Beziehungen bestehen und dass schweizerischerseits das Bestreben besteht, mit beiden Parteien materiell möglichst gute Beziehungen aufrechtzuerhalten. Von einer ausdrücklichen de facto Anerkennung der Franco-Regierung wurde abgesehen, ebenso von einer Anerkennung als kriegsführende Partei. Im übrigen wurde die Frage bewusst offen gelassen, ob die Aufrechterhaltung tatsächlicher Beziehungen so wie sie bestehen, eine de facto Anerkennung oder eine Anerkennung als kriegsführende Partei in sich schliesst.

III. Im folgenden mögen nun kurz die aussenpolitischen Erwägungen erwähnt werden, die zu dieser Lösung geführt haben. Daraus dürfte es sich dann ohne weiteres ergeben, ob es angezeigt sei, eine Änderung eintreten zu lassen.

Es ist schon behauptet worden, dass die Massnahme des Bundesrates betreffend das Verbot der Teilnahme an den Feindseligkeiten in Spanien die Anerkennung von zwei kriegsführenden Parteien zur Voraussetzung habe. Dies ist bei näherer Überlegung kaum zutreffend. Die erwähnten Verbote waren in

erster Linie nicht eine Neutralitäts-, sondern eine Nichteinmischungsmassnahme. Die Nichteinmischung hat keine «kriegführenden Parteien» zur Voraussetzung, wie dies bei einer eigentlichen Neutralitätserklärung der Fall wäre. Gewiss beruhen die erwähnten Nichteinmischungsmassnahmen auf der allgemeinen schweizerischen Neutralitätspolitik, deren Zweck es ist, unser Land von einem allfälligen Kriege fern zu halten, aber doch weniger von einem Kriege in Spanien als von einem Kriege unserer Nachbarstaaten, der aus den spanischen Wirren hervorgehen könnte.

Es kann nun aber nicht bestritten werden, dass nach herrschender Völkerrechtslehre der Bürgerkrieg in Spanien ein Krieg im völkerrechtlichen Sinne geworden ist. Die Franco-Regierung hat es verstanden, den grösseren Teil Spaniens in ihre Gewalt zu bringen und ein eigenes Staatsgebilde zu schaffen. Damit sind nach Völkerrecht die Voraussetzungen für eine Anerkennung als kriegführende Partei vorhanden und auch die Schweiz wäre befugt, dem diesbezüglichen Wunsche der Franco-Regierung zu entsprechen.

Überhaupt würde es einem Erfordernis der Neutralitätspolitik entsprechen, beide Parteien auch in Bezug auf die gegenseitigen staatlichen Beziehungen gleich zu behandeln, ganz abgesehen von den Erwägungen, die sich aus der Interessenwahrung ergeben müssen. Diesem Erfordernis der Gleichbehandlung steht nun aber die weitere Konsequenz der Neutralitätspolitik entgegen, nämlich das Gebot, sich nicht in fremde Händel einzumischen. Die Frage der Anerkennung als Staat und als kriegführende Partei ist nun aber zwischen den Grossmächten streitig. Würde die Schweiz die Frage entscheiden, so würde sie sich damit in Gegensatz zu Frankreich und England stellen. Allerdings kann man dem gegenüber einwenden, dass durch ein passives Verhalten die Schweiz sich in Gegensatz zu Italien und Deutschland stellt und dass auch im italienisch-abessinischen Konflikt unser Land in einem ähnlichen Dilemma in positivem Sinne Stellung genommen hat⁴. Nun muss man aber im Auge behalten, dass im Zeitpunkt, wo der Bundesrat die Anwendung der italienischen Souveränität über Äthiopien aussprach, eine endgültige Sachlage bestand, während im spanischen Bürgerkrieg die Feindseligkeiten noch in vollem Gange sind. Ferner wird man in der Welt der Wirklichkeit, und die Neutralitätspolitik muss sich vernünftigerweise nicht in der Welt der Fiktionen und Abstraktionen betätigen, zu unterschiedlichen Folgerungen gelangen, je nachdem es sich um die Beziehungen der Schweiz zu einem grossen Nachbarstaat handelt oder zu einem weiter abgelegenen Staat, der für die schweizerische Sicherheit nicht die gleiche Rolle spielt. Umso weniger erschien es daher angezeigt, gegenüber Spanien initiativ vorzugehen, als kein anderer Staat, nicht einmal die Staaten der Römerprotokolle Österreich und Ungarn, dem italienischen und deutschen Beispiel gefolgt sind. Selbst Portugal, das aus besondern Gründen die Beziehungen mit Valencia Spanien abgebrochen hat, vermied es, die Franco-Regierung ausdrücklich anzuerkennen und sich damit in Gegensatz zu England zu setzen.

In diesem Dilemma der Erfordernisse der Neutralitätspolitik, nämlich zwischen Gleichbehandlung und Nichteinmischung in fremde Händel, ergab sich

4. Cf. *le chiffre II.11, Ethiopie, de la table méthodique.*

zwangsläufig die Lösung, dass mit der Franco-Regierung wenigstens tatsächliche Beziehungen angeknüpft wurden. Damit ist eine praktische Lösung für die Begehren der Franco-Regierung gefunden, ohne dass die grundsätzliche Frage, die zwischen den Grossmächten streitig ist, beantwortet und damit präjudiziert worden ist. Was insbesondere die Frage der Anerkennung als kriegführende Partei anbetrifft, so haben bereits die Nichteinmischungsmassnahmen des Bundesrates diejenigen Folgerungen praktisch verwirklicht, die sich sonst aus dieser Anerkennung ergeben würden. Da die Schweiz nicht Nachbar Spaniens und keine seefahrende Nation ist, kommen weitere Folgerungen nicht in Frage, die bei andern Staaten eine wesentliche Rolle spielen.

Man wird nun dieser Lösung allerdings den Vorwurf machen können, dass sie die de facto Anerkennung Franco Spaniens und die Anerkennung als kriegführende Partei praktisch verwirkliche, ohne dies ausdrücklich einzugestehen; dass also diese Lösung ebenfalls mit einer Fiktion gegenüber Valencia-Spanien und gegenüber den Westmächten arbeite. Es ist auch bezeichnend, dass in letzter Zeit diejenigen Kreise, die an einer Störung der Beziehungen der Schweiz zu Franco-Spanien Interesse haben, das Politische Departement veranlassen wollen, es möge sich über die völkerrechtliche Tragweite dieser tatsächlichen Beziehungen aussprechen. Diesen indiskreten Fragenstellern kann aber ruhig geantwortet werden, dass es sich dabei um eine interessante theoretische Frage handelt, zu der sich aber die Behörden nicht auszusprechen hätten. Für letztere darf es genügen, dass die gefundene provisorische Lösung auch diejenige ist, die von England zur Anwendung gebracht wird, das ebenfalls mit Rücksicht auf Frankreich an der Fiktion einer einzigen spanischen Regierung festhält, aber trotzdem durch seine Konsulate in Franco-Spanien und durch seine Botschaft in Hendaye tatsächliche Beziehungen aufgenommen hat. Es ist auch die Lösung, zu der die holländische Regierung in der gleichen Frage gelangt ist.

IV. Das Politische Departement ist daher der Ansicht, dass an dieser Regelung der Beziehungen zu den Bürgerkriegsparteien in Spanien bis auf weiteres nichts Wesentliches geändert werden sollte.

Die Zirkularnote der Franco-Regierung wäre – und zwar mündlich dem offiziellen Vertreter gegenüber – dahin zu beantworten, dass die Schweiz auch weiterhin bereit sei, die bestehenden tatsächlichen Beziehungen aufrechtzuerhalten zwecks einer praktischen Regelung aller Fragen, die zwischen den beiden Ländern entstehen, dass sie es daher auch lebhaft begrüssen würde, wenn die provisorische Handelsübereinkunft abgeschlossen würde, dass sie aber in Anbetracht der immerwährenden schweizerischen Neutralität nicht in der Lage sei, in der Anerkennungsfrage Stellung zu nehmen, solange diese Frage zwischen den Grossmächten streitig sei.

Antragsgemäss wird daher von vorstehendem Bericht des Politischen Departements in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen⁵.

5. *Par circulaire du 4 août, la Division des Affaires étrangères du Département politique informait les Légations de Suisse de la prise de position du Conseil fédéral. Dans une lettre confidentielle du 5 août au Consul de Suisse à Séville, M. Stierlin, H. Frölicher précisait: Wir haben gehört, dass der General Queipo de Llano im Rundspruch sich dahin ausgedrückt hat, dass die Schweiz die de facto-Vertretung in Bern anerkannt habe. Diese Auslegung dürfte nicht unrich-*

tig sein. Dagegen kann von schweizerischer offizieller Seite nicht mehr gesagt werden, als dass tatsächliche Beziehungen mit Franco-Spanien bestehen. Ob darin eine de facto-Anerkennung liege oder eine de facto-Anerkennung der Vertretung oder als kriegführende Partei, ist eine theoretische Frage, die den Rechtsgelehrten zur Beantwortung überlassen werden darf.

Richtig ist, dass die Schweizerkolonie in Saragossa eine Eingabe an das Politische Departement gerichtet hat, in welcher beantragt wird, dass die Regierung des Generals Franco anerkannt werde. Diese Eingabe ist uns durch die Konsularagentur in San Sebastian zugestellt worden. Wir haben Herrn Knecht beauftragt, den Empfang zu bestätigen und zu antworten, dass diesen Wünschen insofern Rechnung getragen worden sei, als tatsächliche Beziehungen beständen. Weiter könne man zurzeit nicht gehen, weil die Frage zwischen den Grossmächten streitig sei und sich die Schweiz nicht in fremde Händel mischen könne. (E 2001 (D) 1/31).