

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 22 février 1938*¹

284. Neutralité et Société des Nations

Département politique. Proposition du 19 février 1938

Le département politique expose ce qui suit en ce qui concerne l'action entreprise en vue de recouvrer notre neutralité intégrale:

«Dans notre proposition du 18 janvier, approuvée par le Conseil fédéral

1. *Etait absent:* A. Meyer.



le 21 du même mois², nous relevions, entre autres, ce qui suit: «Toute notre action à Genève doit évidemment être entreprise d'entente avec les Chambres et notre peuple... Nous nous sommes engagés... à saisir les Conseils législatifs de l'ensemble de la question en leur présentant un rapport dès que les circonstances le permettraient. Ce rapport pourrait être établi aussitôt après les travaux du Comité de la réforme du Pacte». Il était, effectivement, dans notre intention de soumettre, dès maintenant, au Conseil fédéral un projet de rapport aux Chambres exposant la situation dans son ensemble et, en particulier, les raisons qui nous avaient amenés à appuyer la Suède, au Comité des 28, dans sa demande tendant à faire constater le caractère facultatif de l'article 16 du Pacte.

Réflexion faite, nous nous sommes demandé cependant s'il serait opportun de saisir sans plus tarder les Chambres dudit rapport et d'ouvrir ainsi un débat public sur un problème qui n'est pas encore résolu et dont la solution nous obligera à recourir encore, à Londres et surtout à Paris, à des négociations diplomatiques d'un caractère assez délicat. Notre action au Comité des 28 nous a permis d'établir que notre demande en vue de recouvrer notre neutralité entière se fonde, juridiquement et politiquement, sur de solides arguments. Mais ces arguments, si forts soient-ils, n'auront peut-être pas raison de toutes les résistances; nous pourrions rencontrer des difficultés. Ces difficultés, nous ne les connaissons pas. Or nous y ajouterions peut-être en engageant les Chambres, dès maintenant, dans un débat sur une question de cette envergure.

Nous avons pensé, dès lors, que mieux vaudrait exposer clairement la situation aux deux commissions parlementaires qui vont se réunir prochainement pour discuter le rapport du Conseil fédéral sur les travaux de la dernière Assemblée de la Société des Nations. Elles seront peut-être d'avis, comme nous, qu'il serait prématuré d'adresser aujourd'hui un message au Parlement sur cette affaire.

A cet effet, nous avons rédigé l'exposé³ qu'on trouvera sous ce pli et qui serait communiqué confidentiellement aux seuls membres des deux commissions parlementaires susvisées.»

Vu ce qui précède et conformément à la proposition du département politique, il est *décidé*:

1° d'approuver, avec les quelques modifications qui suivent, l'exposé présenté par le département politique sur l'action entreprise en vue de recouvrer notre neutralité intégrale dans la Société des Nations;

2° de communiquer confidentiellement cet exposé, par lettre conforme au projet également ci-joint soumis au Conseil, aux membres des deux commissions parlementaires chargées d'examiner le rapport du Conseil fédéral sur les travaux de la dernière Assemblée de la Société des Nations.

[...] ⁴

2. Cf. N° 187.

3. Reproduit en annexe.

4. Suivent les modifications dont il est question au point 1°, avec des indications de pagination renvoyant à l'original de l'exposé du Département politique. Pour cette raison, les éditeurs ont renoncé à reproduire ce passage mais signalent ces modifications dans l'annotation de l'exposé, aux notes 11 et 16.

22 FÉVRIER 1938

475

ANNEXE

E 2001 (D) 4/1

EXPOSÉ DES EIDGENÖSSISCHEN POLITISCHEN DEPARTEMENTES
ÜBER DIE NEUTRALITÄT DER SCHWEIZ IM VÖLKERBUND

Vertraulich

Bern, 19. Februar 1938

Die Schweiz ist dem Völkerbund in der Hoffnung beigetreten, dass sich diese Institution im Sinne der Universalität entwickeln werde. «Der Völkerbund ist, führte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. August 1919⁵ aus, seinem Wesen nach universell... Die Universalität ist aber auch eine Forderung der politischen Zweckmässigkeit; denn ein Völkerbund, von dem ein oder gar mehrere Staaten ausgeschlossen bleiben, welche nach ihrer geographischen Lage und ihrer wirtschaftlichen oder kulturellen Bedeutung für die Mitgliedstaaten von Wichtigkeit sind, könnte niemals den Frieden wirklich verbürgen. Aus der Ausschliessung entwickeln sich Gegensätze. Aus diesen Gegensätzen Sonderallianzen. Damit würde aber gerade das Gegenteil von dem Zustande herbeigeführt, den der Völkerbund verwirklichen soll: die Sicherheit des Friedens durch die Solidarität aller Staaten.»

Wir legten so grossen Wert auf das Prinzip der Universalität, dass die Eidgenössischen Räte durch Bundesbeschluss vom 21. November 1919 zunächst beschlossen, unsern Beitritt von dem der fünf Grossmächte (Vereinigte Staaten von Nord-Amerika, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan) abhängig zu machen. Diese Klausel, die «Amerika-Klausel» genannt wurde, weil sie in Wirklichkeit die Beteiligung der Vereinigten Staaten von Amerika betraf, wurde indessen in der Zusatzbotschaft vom 17. Februar 1920 fallen gelassen, mit welcher der Bundesrat der Bundesversammlung die Londoner Erklärung vom 13. des gleichen Monats, worin das Statut der Schweiz im Schosse des Völkerbundes geregelt wurde, unterbreitete. Der Bundesbeschluss vom 5. März 1920, der in der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 angenommen wurde, drückt in seiner Präambel die Hoffnung aus, «dass der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitern werde». Diese Worte sind für uns ein Programm geblieben. Wir haben dieses Programm, soweit es in unsern Kräften stand, ausgeführt. Der Bundesrat ist jedesmal, wenn sich Gelegenheit dazu bot, zu Gunsten der Universalität eingetreten.

Unseren Bemühungen, dem Völkerbund den universellen Zusammenhalt zu geben, der nach unserer Meinung eine der Bedingungen für ein erfolgreiches Wirken des Bundes ist, arbeiteten die Ereignisse leider entgegen. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind dem Völkerbund fern geblieben. Brasilien trat aus und Japan ebenso, Deutschland folgte nach, und vor kurzem hat Italien aufgehört, mitzuarbeiten.

Diese Situation musste unsere öffentliche Meinung mit Besorgnis erfüllen. Die Bedingungen, unter denen die Schweiz seinerzeit dem Völkerbund beigetreten war, haben sich inzwischen fühlbar geändert. In vielen Kreisen ist man durch den Gedanken beunruhigt, dass unser Land durch den Mechanismus des Artikels 16 des Paktes in eine Zwangsaktion des Völkerbundes hineingezogen werden könnte. So kam es zur Bildung einer Gruppe, die auf dem Wege der Volksinitiative die Eidgenossenschaft in die Grenzen ihrer überlieferten Neutralität zurückführen möchte⁶. Andererseits kam diese Beunruhigung in der Interpellation zum Ausdruck, die Herr Nationalrat Gut im Dezember begründete. Der Bundesrat musste darauf antworten⁷. Es fiel ihm dies umso leichter, als er die Entwicklung der Ereignisse stets aufmerksam verfolgt hatte. Der Vorsteher des Politischen Departements machte sich zum Sprecher des Bundesrates, als er am 22. Dezember im Nationalrat seine Rede hielt. Obwohl diese weithin bekannt ist, glauben wir, hier ihren vollständigen Wortlaut wiedergeben zu sollen: [...] ⁸

5. Cf. FF 1919, vol. 4, pp. 567 ss.

6. Cf. N° 171.

7. Cf. N° 169.

8. Suit la traduction allemande du texte reproduit sous N° 169.

Wir brauchen uns hier nicht ausführlich über das Wesen unserer Neutralität zu verbreiten. Für ein kleines Land, dem es im Laufe seiner langen Geschichte gelungen ist, aus seinem Leben die völkischen, sprachlichen und konfessionellen Gegensätze zu eliminieren und das im Mittelpunkt Europas gelegen ist, hat die Neutralität den Wert einer Grundwahrheit. Es dürfte indessen von Interesse sein, einige Stellen aus dem Memorandum ins Gedächtnis zurückzurufen, das der Bundesrat am 8. Februar 1919 an die Vertreter der in Paris zu den Friedensverhandlungen versammelten Mächte gerichtet hatte. Man liest darin unter anderem: [...] ⁹

Diese Erklärungen haben die gebührende Würdigung gefunden. Unsere Neutralität ist durch Artikel 435 des Versailler Friedensvertrages bestätigt worden. Gleichzeitig wurde sie als Übereinkommen zur Aufrechterhaltung des Friedens im Sinne von Artikel 21 des Paktes als mit ihm vereinbar erklärt. Aber die auf diese Weise bestätigte Neutralität hat in das System des Völkerbundes nicht vollständig Eingang gefunden. Durch die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 musste die Schweiz dem Gedanken der internationalen Solidarität bedeutende Zugeständnisse machen. Sie musste eine Neutralität annehmen, die man differentielle Neutralität nennt, weil sie hinsichtlich der militärischen Verpflichtungen eine volle Neutralität ist, dagegen eingeschränkt in bezug auf die kommerziellen und finanziellen Verpflichtungen, die sich aus Artikel 16 der Satzung ergeben.

Unsere Solidaritätspflichten auf wirtschaftlichem Gebiet sind aber durch die Londoner Erklärung nicht genau umschrieben worden. Diese beschränkte sich darauf, ein ganz allgemeines Prinzip aufzustellen. «Die Schweiz», wird dort gesagt, «anerkennt feierlich die Pflichten der Solidarität, die daraus erwachsen, dass sie Mitglied des Völkerbundes sein wird, einschliesslich der Verpflichtung, an den vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Massnahmen gegenüber einem völkerbundsbrüchigen Staat mitzuwirken». Wie jede Rechtsurkunde muss auch die Londoner Erklärung auf vernünftige Weise ausgelegt werden. Es ginge nicht an, aus einer Erklärung, die ja gerade die Bestätigung der Neutralität bezweckte, Folgerungen zu ziehen, die zerstörend auf sie einwirken würden. Wir waren denn auch vollkommen berechtigt, in dem einzigen Fall, wo Artikel 16 zur Anwendung gelangte, die Beteiligung an solchen wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen abzulehnen, die durch ihre Tragweite und Wirkungen unsere Neutralität hätten gefährden können.

«Auch in dieser Hinsicht», führte der Bundesrat in seinem Bericht vom 2. Dezember 1935 ¹⁰ an die Bundesversammlung betreffend die Anwendung des Artikels 16 des Völkerbunds Paktes auf den italienisch-abessinischen Konflikt aus, «war die Lage der Schweiz eine einzigartige. Der Grundsatz der Neutralität bleibt, auch wenn er dem Gedanken der kollektiven Solidarität angepasst wird, der Eckstein jeder schweizerischen Aussenpolitik. Was nützt es in der Tat, den einzigartigen Charakter dieser Neutralität und die wohltuende Rolle, die sie bei der Erhaltung des europäischen Friedens spielt, anzuerkennen, wenn man uns unter Missachtung der politischen Realitäten und der geographischen Lage Massnahmen auferlegen wollte, welche für uns die schlimmsten Folgen nach sich ziehen würden.» An einer andern Stelle sagt der Bericht: «Der Bundesrat glaubte nicht, eine Vertagung gemäss den auslegenden Resolutionen vom Jahre 1921 beanspruchen zu sollen, obwohl die ganz besondere Lage der Schweiz eine solche Massnahme in mehr als einer Hinsicht gerechtfertigt hätte. Aus Solidarität gegenüber dem Völkerbund und aus Treue gegenüber übernommenen Verpflichtungen zog der Bundesrat vor, sich an den Massnahmen zu beteiligen, welche der Rat oder irgendein anderes mit der Koordination der gegenüber Italien zu ergreifenden Sanktionen beauftragtes Organ vorschlagen sollte, jedoch unter der Bedingung, dass diese Massnahmen nicht die Wirkung haben, lebenswichtige Interessen unseres Landes und insbesondere sein Neutralitätsstatut zu gefährden.» Wie Herr Bundesrat Motta vor der Völkerbundsversammlung

9. *Suit la traduction allemande de deux extraits accolés (mais avec des ... entre les deux) du Mémoire relatif à la Neutralité de la Suisse, DDS 7 I, N° 177, le premier (p. 353) commençant par La Neutralité de la Suisse a un caractère propre et s'achevant par rupture des relations diplomatiques entre belligérants, le second (p. 354) étant constitué par le dernier paragraphe du Mémoire.*

10. *Cf. FF 1935, vol. II, pp. 921–948.*

erklärte, «erachten wir uns nicht zu Sanktionen verpflichtet, welche ihrem Wesen oder ihren Wirkungen nach unsere Neutralität einer ernststen Gefahr aussetzen. Diese Gefahr haben wir in unbeschränkter Ausübung unserer Souveränität selbst zu beurteilen».

Mit dieser Erklärung wollten wir uns für die Zukunft sichern. Gewiss war dies bloß unsere eigene Auslegung der Londoner Erklärung, doch war es unter den obwaltenden Umständen nicht möglich, anders vorzugehen. Streng genommen hätte ein einziges Organ diese gutgläubige Auslegung anfechten können: der Völkerbundsrat, von dem die Londoner Erklärung ausging. Er hat es nicht getan. So waren wir zur Annahme berechtigt, dass unsere Auslegung mit allen ihren Wirkungen bestehen blieb. In tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht entschieden wir allein über die Art und Zahl der Sanktionen, die wir im Falle einer durch den Völkerbundsrat einstimmig festgestellten und auch von uns anerkannten Paktverletzung anzuwenden hatten. Aber von diesem wesentlichen Vorbehalt abgesehen, waren wir grundsätzlich zu Sanktionen verpflichtet.

Seither hat sich die Lage verändert. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Schweiz – und nur von ihr ist hier die Rede – zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen nicht mehr einen scharfen Trennungsstrich ziehen könnte. Ein Staat, der sich in der gleichen besonderen Lage wie die Schweiz befände und in militärischer Hinsicht neutral bleiben möchte, nicht aber im Hinblick auf die übrigen Aspekte der Neutralität, würde sich so augenfälligen Gefahren aussetzen, dass man sie hier gar nicht besonders hervorzuheben braucht. Aber wie können wir, ohne deswegen auf die Mitgliedschaft im Völkerbund zu verzichten, zu dieser umfassenden Neutralität zurückkehren?

Bevor wir auf die Frage¹¹ eintreten, müssen wir an einige sehr wichtige Tatsachen erinnern. Die differentielle Neutralität leitet sich von Artikel 16 des Völkerbundsabkommens ab. Bestände dieser Artikel nicht, hätte die Londoner Erklärung keinen Daseinsgrund. Die Londoner Erklärung ist in Wirklichkeit nur eine Anpassung unserer Neutralität an das vom Völkerbund geschaffene Sanktionensystem. Sie bestätigt wohl unsere Neutralität – wie dies übrigens auch Artikel 435 des Versailler Vertrages tut – legt uns aber gleichzeitig gewisse, durch Artikel 16 der Völkerbundsatzung vorgegebene Verpflichtungen auf. Das bedeutet für uns ein Opfer, ein Opfer jedoch, das uns gerechtfertigt schien in einem Völkerbund, der schliesslich so viele Mitglieder vereinen sollte, dass sich sein System der Zwangsmassnahmen als wirksam erweisen würde. Nun haben sich aber die Bedingungen, unter denen wir auf einen Teil der unserer Neutralität innewohnenden Rechte verzichtet haben, von Grund aus verändert. Der Völkerbund ist bei weitem nicht zu einer universellen Institution geworden. Artikel 16 hat nicht mehr funktioniert. Es ist die allgemeine Ansicht, dass sich Artikel 16 in gewissen Fällen als unanwendbar erwiesen hat. Er ist somit tatsächlich fakultativ geworden. Man hat ihn indessen nicht aus dem Völkerbundsabkommens entfernt, sondern hat sich vorbehalten, sich seiner zu bedienen, wenn man seine Anwendung für möglich halten wird. *Somit ist Artikel 16 nicht mehr das, was er war oder was er zu sein schien, als wir über die Bedingungen unserer Beteiligung am Völkerbund verhandelten.*

Dies soll keine Kritik, sondern eine blosser Feststellung sein. Am 1. Juli 1936¹² gaben die ehemaligen Neutrale in einer Erklärung, der wir uns angeschlossen hatten, ihre Auffassung kund, wonach man gezwungen sein wird, «solange der Völkerbundsabkommens in seiner Gesamtheit nur in unvollständiger und unfolgerichtiger Weise angewendet wird», diesem Umstand bei der Anwendung des Art. 16 Rechnung zu tragen. Das bedeutete, dass der Artikel 16 bei der heutigen Lage und besonders wegen der Nichtanwendung des Artikels 8 des Völkerbundsabkommens betreffend die Abrüstung jeglichen obligatorischen Charakter verloren hat. Diese öffentlich abgegebene Erklärung ist durch niemanden angefochten worden. Die seitherigen Ereignisse haben ihre Richtigkeit nur bestätigt. So hat unlängst ein niederländischer Staatsmann erklärt, dass der Artikel 16 «tatsächlich ganz harmlos» geworden sei und «im Grunde keinerlei Befehlscharakter» besitze. Ganz kürzlich noch bemerkte der Minister der Auswärtigen von Schweden in einer Rede, die grossen Widerhall gefunden hat, «dass dieser Artikel anlässlich der offenbarsten Verletzungen der Völkerbundsatzung

11. *Sur l'exposé du Département politique reproduit ici, suivent les mots unseres Vorgehens, qui ont été biffés conformément aux modifications demandées par le Conseil fédéral.*

12. *Cf. DDS 11, N° 230, annexe.*

zung so behandelt wurde, als bestände er nicht». «Die für das Genfer Communiqué von 1936 verantwortlichen Staaten», fügte er bei, «können mit Recht erklären: ‹ Ein Gesetz, das nicht für alle und nicht unter allen Umständen bindend ist, hat bis auf weiteres aufgehört, ein Gesetz zu sein ›».

Wenn Artikel 16 nur noch fakultativen Charakter besitzt, so bewirkt dies aber, dass die Verpflichtungen, die wir durch die Londoner Erklärung übernahmen, notwendigerweise Veränderungen erfahren. *Der Standpunkt liesse sich nicht aufrecht erhalten, dass wir, weil die Londoner Deklaration keiner formellen Revision unterzogen wurde, an sie gebunden sind, wie wenn Artikel 16 seine volle rechtliche Wirkung behalten hätte.*

Durch die Macht der Tatsachen hätten wir auf diese Weise unsere Stellung als vollständig neutraler Staat wieder erlangt, denn es wäre uns gestattet, von der Befugnis zur Ergreifung von Sanktionen keinen Gebrauch zu machen. Nichtsdestoweniger erscheint uns diese Lage, mit der wir uns vom rein praktischen Gesichtspunkt aus begnügen könnten, in politischer und moralischer Beziehung nicht befriedigend. Die schweizerische Neutralität ist nicht nur ein tatsächliches, *sondern vor allem ein rechtliches Regime*. Eine Neutralität wie die unsrige, die durch die Urkunde vom 20. November 1815 feierlich anerkannt und sowohl durch Artikel 435 des Versailler Vertrages als auch durch die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 ausdrücklich bestätigt wurde, kann nicht nur davon abhängen, welchen Gebrauch man von einer Befugnis machen oder nicht machen wird. Sollte die bisherige differentielle Neutralität wieder zur vollen und umfassenden werden, so kann sich diese Wandlung nicht durch das blosse Mittel einer Tatsachenfeststellung oder juristischen Schlussfolgerung vollziehen. Man muss allen Zweideutigkeiten vorbeugen. Eine auf *Auslegung* beruhende Neutralität könnte unsern lebenswichtigen Interesse an einem allgemein anerkannten Rechtsstatut nicht genügen.

Aus diesem Grunde haben wir beschlossen, dem Völkerbund unsern Willen bekannt zu geben, unter den obwaltenden Umständen zu unserm überlieferten Neutralitätsregime zurückzukehren. Entschlossen, wie wir sind, unsere Mitarbeit in der Genfer Institution fortzusetzen, erwies es sich als nötig, dass sich der Völkerbund über unser Verlangen ausspreche. Juristisch scheint uns unsere Stellung sehr stark. Damit aber in unsern künftigen Beziehungen mit dem Völkerbund kein Raum für Missverständnisse bleibe, muss noch die Stellung anerkannt werden, die zu beanspruchen wir berechtigt sind.

Wir haben die Frage, welche Wege und Methoden einzuschlagen sind, um unsere volle Neutralität zurückzuerlangen, mit aller Sorgfalt geprüft. Vorerst hatte sie das Politische Departement einer eingehenden Prüfung unterworfen. Zu zwei Malen fanden dann mit einigen in Völkerbundsfragen besonders erfahrenen Persönlichkeiten Besprechungen statt. *In der Frage des allgemeinen Vorgehens herrschte Einmütigkeit*. Das Politische Departement erstattete darauf dem Bundesrat Bericht, und dieser schloss sich seinen Schlussfolgerungen an.

Es ist hier daran zu erinnern, dass im Zeitpunkt, als wir uns mit der Prüfung dieser Fragen befassten, der mit der «Verwirklichung der Grundsätze der Völkerbundssatzung» beauftragte Sonderausschuss, das sogenannte «28iger Komitee», für den 31. Januar nach Genf einberufen war. Die Schweiz ist in diesem Sonderausschuss vertreten. Gemäss einem in der letzten September-Session einstimmig gefassten Beschluss hatte der Ausschuss das Problem der Universalität auf Grund einer vom Berichterstatter und Vertreter Grossbritanniens, Lord Cranborne, verfassten Denkschrift zu erörtern. Diese überaus klare Denkschrift hob unter anderm hervor, dass die Frage der Universalität eng mit der Frage verknüpft ist, ob dem Völkerbund Zwangscharakter zu verleihen sei oder nicht, oder ob er als ein Bund vom «Mitteltypus» das Sanktionensystem als fakultative Einrichtung beibehalten sollte. Die Zukunft des Artikels 16 war somit in den Vordergrund der Beratung gestellt.

Wir wurden offiziell davon unterrichtet¹³, dass die schwedische Regierung im 28iger Ausschuss verlangen würde, es sei «festzustellen», dass der Völkerbund in Wirklichkeit bereits ein Bund von der Art dieses «Mitteltypus» sei, da Artikel 16 der Völkerbundssatzung nur noch fakultativ angewendet werde. Schweden legte den grössten Wert auf diese Feststellung, weil es ein für

13. Cf. N° 187A.

allemaal genau wissen wollte, welche Verpflichtungen aus Artikel 16 für das Land erwachsen. Als wir unsere Stellungnahme gegenüber der Initiative Schwedens festlegen mussten, konnten wir ihr unsere Unterstützung nicht verweigern. Dies war auch die Meinung der vom Politischen Departement konsultierten Sachverständigen. Was Schweden verlangte, entsprach in der Tat unsern eigenen Ansichten und Interessen. Seit dem 1. Juli 1936 hatten wir zusammen mit Schweden Vorbehalte in Bezug auf die obligatorische Tragweite des Artikels 16 gemacht. Wir konnten Schweden nicht allein lassen bei der Verteidigung dieser Position, welche die logische Folge der Erklärung von 1936 war und die uns in juristischer und politischer Beziehung die Rückkehr zur umfassenden Neutralität erleichtern sollte.

Man hat gesagt, dass wir klug gehandelt hätten, wenn wir die schwedische Initiative nicht unterstützt und unsern Fall für sich allein behandelt hätten, unabhängig von jedem Artikel des Paktes, einzig auf Grund der Londoner Erklärung. Unser Vertreter im 28iger Komitee¹⁴ hätte also gleichsam stumm der Diskussion über die Sanktionen beiwohnen müssen, während doch gerade diese Aussprache uns gewichtige Argumente zugunsten unserer neuen Völkerbundspolitik hätte liefern sollen. Gelangt eine Frage zur Behandlung, die, wie diejenige des Artikels 16, allzeit unsere volle Aufmerksamkeit beanspruchte und die noch die Hauptrolle spielte in unserm an Genf gerichteten Schreiben vom 4. September 1936¹⁵ über die Paktreform – ein Schreiben, das die einmütige moralische Zustimmung der eidgenössischen Räte gefunden hatte –, wie hätte da die Schweiz unterlassen können, in bescheidener und freundschaftlicher Weise ihre Meinung zu äussern, ohne gegen die Logik und gegen eine elementare Pflicht der Würde zu verstossen.

Man hat auch geltend gemacht, dass das Verlangen Schwedens einen Angriff gegen Artikel 16 darstellte und dass wir in Anbetracht unserer Lage besser getan hätten, ihn nicht zu unterstützen. Dieser Standpunkt ist nicht richtig. Es handelte sich keineswegs um einen Angriff gegen Artikel 16, sondern es handelte sich lediglich um die Feststellung der genauen Wahrheit. Man versteht, dass sich die Grossmächte ohne besondere Nachteile einer tatsächliche Lage anpassen können; die Macht steht auf ihrer Seite. Aber es scheint uns, dass man auch begreifen sollte, dass besonders die kleinen Staaten ein selbstverständliches Bedürfnis haben, ihre Verpflichtungen genau zu kennen.

Man hat ausserdem geltend gemacht, dass die Schweiz, wenn sie zu ihrer überlieferten Neutralität zurückzukehren beabsichtigt, sich um die Völkerbundsreform nicht kümmern sollte. Diese Auffassung kann man vertreten. Aber sie kann für den Vertreter des Bundesrates nicht wegleitend sein, denn er war ja gerade berufen, die besagte Reform zu erörtern. Indem wir mit Schweden und andern Ländern die schon erwähnte Feststellung verlangten, *warfen wir nur eine Frage auf, die unsere berechnete Auslegung der Londoner Deklaration unmittelbar berührt*. Haben wir einmal unsere umfassende Neutralität wieder erlangt, so werden uns Abänderungen, ja selbst Verschärfungen des Artikels 16 mehr oder weniger gleichgültig lassen. Aber für den Augenblick haben wir unser Ziel noch nicht erreicht, und um es zu erreichen, scheint es uns nützlich, dass wir auch über den fakultativen Charakter des Artikels 16 unsere Argumente vortragen.

Manche dachten, es wäre besser, auf die Vorteile, die sich für unsern Standpunkt aus den mangelhaften Anwendungen des Artikels 16 ergeben, zu verzichten und uns nur auf die allgemeine politische Lage zu berufen, um ein Statut vollkommener Neutralität im Völkerbund zu verlangen. Sie glauben, dass man uns ohne Schwierigkeiten geben würde, was wir beanspruchen. Gewiss können wir auf den guten Willen gewisser Grossmächte zählen, und wir sind ihnen dankbar für das freundschaftliche Verständnis, das sie uns bezeugen. Aber diese Grossmächte verpflichten nicht den gesamten Völkerbund. Eine formelle Revision der Londoner Erklärung würde Einstimmigkeit der im Völkerbundsrat vertretenen Mitglieder erfordern. Es ist nicht sicher, dass eine solche Einstimmigkeit zustande käme und dass man uns gewährte, was wir verlangen, ohne dafür Gegenleistungen zu fordern, die wir nicht zugestehen könnten. Wenn wir die Diskussion nur auf der Ebene der Londoner Erklärung führten, würden wir vielleicht unsere Aussichten, zu einer vollbefriedigenden Regelung zu gelangen, vermindern.

14. Cf. N° 197.

15. Non reproduite, cf. FF 1936, vol. III, pp. 493–494.

Diese kurzen Erwägungen dürften gezeigt haben, welche Bedeutung dem Artikel 16 in unseren Unterhandlungen mit dem Völkerbund zukommt. Es galt den Zusammentritt des 28iger Ausschusses zu benützen, um zusammen mit den andern Staaten, die den gleichen Wunsch hatten, Aufklärungen über die jetzige Tragweite des Artikels 16 zu erhalten. Unser Vorgehen erfolgte in zwei Etappen. In der ersten trachteten wir, die Auslegung festzulegen, die wir auf Grund der heutigen Auslegung des Artikels 16 der Londoner Erklärung zu geben berechtigt wären. In der zweiten mussten wir mit Hilfe der Feststellungen des 28iger Ausschusses in Genf die Anerkennung unserer Neutralität im Völkerbund verlangen. Aus diesem Grunde gaben wir unserem Vertreter im 28iger Komitee die Weisung, die schwedische Initiative zu unterstützen und mit Nachdruck auf das Interesse hinzuweisen, das der Völkerbund an der Feststellung hätte, dass der Artikel 16 tatsächlich nur noch fakultativen Charakter besitzt.

Diese Haltung des Bundesrates hat zu einigen Kritiken Anlass gegeben, die wir wohl verstehen, aber die uns nicht begründet scheinen. *In einer so wichtigen und heiklen Frage ist es die Pflicht eines kleinen Landes, die in rechtlicher Hinsicht stärkste Stellung zu beziehen, um seinem Recht zum Siege zu verhelfen.*

Der Sonderausschuss für die Verwirklichung der Grundsätze des Völkerbündspaktes trat, wie vorgesehen, am 31. Januar zusammen. Wir haben an dieser Stelle nicht über seine Beratungen zu berichten; wir werden nur einige der wesentlichsten Gedanken hervorheben. Es sei daran erinnert, dass Schweden seinen Standpunkt darlegte. «Die Idee der kollektiven Sicherheit», erklärte Herr Unden unter anderem, «kann, so gerecht sie auch sein mag, in der Praxis nicht verwirklicht werden, ohne dass der Völkerbund eine weitgehende Zustimmung der Völker erhält und ohne dass er, wie man sich auszudrücken pflegt, die Universalität erlangt, wobei dieser Ausdruck relativ aufgefasst sein will ... Ich glaube, dass niemand bestreitet, dass ein sehr beschränkter Völkerbund sich in der Unmöglichkeit sieht, genau nach den Bestimmungen des Paktes zu handeln ... Im Laufe der Geschichte des Völkerbundes sind zahlreiche Angriffsakte ... vorgekommen, mit denen sich der Völkerbund zu befassen hatte. Dabei hat Artikel 16 nur ein einziges Mal Anwendung gefunden – und auch dann in unvollständiger und zögernder Art und Weise ... Gerade die Staaten, die theoretisch mit dem grössten Eifer an Artikel 16 festhalten, hatten im Laufe dieser Jahre Einwendungen gegen die Anwendung und die Fortführung der wirtschaftlichen Sanktionen erhoben ... Ich bin davon überzeugt, dass, wenn nicht alle, so doch eine grosse Zahl der im Völkerbund vertretenen Regierungen der Ansicht sind, dass sich in der Praxis die Bestimmungen des Artikels 16 im gegenwärtigen Moment nicht vollständig anwenden lassen. Keiner der hier vertretenen Staaten könnte diese offensichtliche Tatsache leugnen und bestreiten, dass er im Laufe dieser letzten Jahre in verschiedenen Fällen der Anwendung von Sanktionen nicht nachgekommen ist, wo nach Völkerbündspakt die Sanktionen obligatorisch wären ... Als Vertreter der schwedischen Regierung würde ich die Lage so definieren: Infolge der Erfahrungen dieser letzten Jahre und angesichts der Schwächung des Völkerbundes und der allgemeinen politischen Lage sind die Mitglieder des Völkerbundes zur Erkenntnis gelangt, dass das System der Sanktionen in obligatorischer und automatischer Weise nicht funktioniert. Sollte jemand diese Meinung nicht teilen und erklären wollen, dass die wirtschaftlichen Sanktionen weiterhin obligatorisch und automatisch seien, so würde ich ihm entgegenhalten, dass er gerade damit gegen seine Regierung den Vorwurf erhebt, ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen zu sein. Findet sich beispielsweise unter uns ein einziger Staat ... der im gegenwärtigen fernöstlichen Konflikt die Sanktionen gemäss Artikel 16 anwendet? Ich stelle fest, dass das System der Sanktionen gegenwärtig de facto eingestellt ist ... So bedauernswert man diese Entwicklung auch finden mag, so wird man doch in keinem Fall bestreiten können, dass sie stattgefunden hat ... Meines Erachtens gibt es nur eines, nämlich offen anzuerkennen, dass der Völkerbund aus den Gründen, die man kennt, nicht fähig ist, das Programm des Paktes in seiner Gesamtheit zu erfüllen. Man muss aus dieser Feststellung die Schlussfolgerung ziehen, dass dem Völkerbund in Wirklichkeit nicht mehr die Eigenschaft eines Bundes mit Zwangscharakter gemäss Artikel 16 des Paktes zukommt. Durch die Macht der Tatsachen und ohne Paktreform hat sich die Praxis durchgesetzt, nach welcher sich die Völkerbündmitglieder nicht mehr für verpflichtet halten, gegen einen angreifenden Staat Zwangsmassnahmen zu ergreifen ... Es ist daher wichtig, dass es als eine loyale und berechtigte Auslegung anerkannt werde, dass die veränderten Verhält-

nisse es dem Völkerbund in der heutigen Stunde unmöglich machen, gemäss dem Buchstaben der Paktbestimmungen zu handeln ... Diese Feststellung wird für die Zukunft keineswegs den Verzicht auf den Gedanken der kollektiven Sicherheit in sich schliessen ... Man wird mir vielleicht entgegenhalten, dass eine Feststellung im besagten Sinne einer weitem Schwächung des Paktes gleichkäme. Doch schwächt man den Völkerbund nicht, wenn man seine Schwäche als Tatsache anerkennt, man schwächt ihn eher, wenn man den Völkern wiederholt Gelegenheit bietet, die Nichtübereinstimmung zwischen der Lehre und der Praxis festzustellen ...»

Im Laufe der Beratung äusserte sich der Delegierte Hollands nicht weniger kategorisch. Auch nach seiner Ansicht ist der Artikel 16 fakultativ geworden. Seine Anwendung hängt von mehreren Faktoren ab, deren einer «von den politischen Beziehungen gebildet wird, die im gegebenen Zeitpunkt zwischen den Grossmächten bestehen». «Wollte man die Augen vor dieser Tatsache verschliessen, so würde man der Sache der kollektiven Sicherheit einen schlechten Dienst erweisen», erklärte Herr Rutgers. «Man kann ohne Übertreibung sagen, dass eine stille aber tatsächliche Paktreform stattgefunden hat, derzufolge der Völkerbund, der vormals notwendig ein Bund mit obligatorischem Zwangscharakter war, heute nur noch fakultativen Zwangscharakter besitzt. Diese Tatsache muss festgestellt werden». Herr Rutgers fügte bei, dass die Anwendung des Artikels 16 nicht allein von den Grossmächten abhängen dürfe. «Eine solche Auffassung würde die im Rate nicht vertretenen Mächte in den Fällen, wo die Grossmächte die wirtschaftlichen Sanktionen anwenden wollen, zu blossen Hilfskräften herabsetzen ... Nichts kann die Zukunft des Völkerbundes mehr gefährden als die gegenwärtigen Zweideutigkeiten. Die Klarheit ist an sich schon ein bedeutender Schritt nach vorn; sie ist eine wesentliche Bedingung des Fortschritts ... Die Regierung der Niederlande bleibt eine Anhängerin des Systems der kollektiven Sicherheit. Dies hindert sie aber nicht, den Tatsachen ins Auge zu sehen. Es ist nun eine Tatsache, dass die Verpflichtung zur Anwendung von Sanktionen nicht mehr als bestehend betrachtet werden kann und auch nicht betrachtet wird. Man kann sagen, dass diese Verpflichtung für den Augenblick tot ist – tot und begraben ...»

Auch Belgien vertrat keine andere Ansicht. Herr Langenhove schloss mit den Worten: «Der Artikel 16 wurde in Tatsache nie vollständig in Kraft gesetzt, er hat nur einmal eine teilweise Anwendung erfahren ... Gerade heute ist man in einem schweren Konflikte, genau wie dies schon in den Jahren 1931/32 der Fall war, vor allem darauf bedacht, dem Verfahren auszuweichen, das den Artikel 16 berühren könnte, weil man sich über die Schwierigkeiten Rechenschaft gibt, denen seine Anwendung begegnen würde. Somit hängt die Zwangsaktion davon ab, wie die Mitglieder des Völkerbundes die politische Lage und die Gefahren, welche diese für jeden einzelnen von ihnen bringen könnte, beurteilen ...»

In Übereinstimmung mit den erhaltenen Instruktionen legte unser Vertreter den schweizerischen Standpunkt dar¹⁶. Er wies mit Nachdruck auf die ganz besondere Lage der Schweiz in der Sanktionenfrage hin. *Er enthielt sich, dem Artikel 16, wie man zu sagen pflegt, den Prozess zu machen.* Die einzige objektive Aussetzung, die er daran vorbrachte, bestand in einem Zitat. Es handelt sich um einige Stellen des Briefes, den der Bundesrat am 4. September über die Paktreform an das Sekretariat des Völkerbundes zu richten beschlossen hatte. Dieser Brief hatte die einmütige moralische Zustimmung der eidgenössischen Räte gefunden. Der Nationalrat war auf Antrag seiner Kommission für Auswärtige Angelegenheiten am 10. März 1937 sogar einstimmig einer Erklärung beigetreten, nach welcher «in diesem Schreiben die Grundsätze wiedergegeben sind, nach denen sich die Neutralitätspolitik der Eidgenossenschaft im Rahmen des Völkerbundes zu richten hat.» Es handelte sich somit um ein Dokument von grossem politischem Werte, und es wäre kaum angegangen, dasselbe in einer Aussprache über die Sanktionen stillschweigend zu übergehen.

16. *Sur l'exposé du Département politique reproduit ici, suit la phrase* Er tat dies, wie man sehen wird, mit Mässigung, *qui a été biffée conformément aux modifications demandées par le Conseil fédéral. Pour le discours de Gorgé, cf. N° 197.*

Angesichts der Wichtigkeit der Erklärungen, die unser Vertreter im 28er Ausschuss vorbrachte, glauben wir nachstehend deren vollständigen Wortlaut wiedergeben zu müssen: [...] ¹⁷

Wie zu erwarten war, suchte niemand der durch Schweden verteidigten These zu widersprechen, doch bemerkten mehrere Delegierte, dass – angesichts des beim Rate hängigen Gesuches von China um Anwendung von Sanktionen – der Augenblick schlecht gewählt sei, um irgend einen Beschluss in dieser Sache zu fassen. Nach Ansicht des iranischen Abgeordneten könnte eine derartige Diskussion «nur in einer ruhigeren Atmosphäre in Angriff genommen werden». Der Vertreter Frankreichs war der Meinung, dass die Praxis, die bis dahin in der Anwendung des Artikels 16 verfolgt worden sei, jede erforderliche Beruhigung geben könne. Im Oktober 1935 wurde eingeräumt, «dass die wirtschaftlichen Sanktionen, die nach der durch die Mitgliedstaaten erfolgten Feststellung der Paktverletzung auf Grund von Artikel 16 obligatorisch wurden, durch Koordinierung des freien Willens der sie anwendenden Staaten geregelt werden sollten». Diese Beschwichtigungen sollten genügen. Herr Paul-Boncour fragte sich, weshalb, wenn die Praxis so sei, dies nicht in einem Text niedergelegt werden solle? Seine Antwort war, dass der Augenblick für solche Feststellungen nicht geeignet sei. Wir befinden uns «in einer Periode des Überganges». Es ist daher im Moment besser, «den obligatorischen Charakter des Paktes im Auge zu behalten, welches auch immer die Abschwächungen der Praxis sein mögen». Mit Bezug auf die Stellung der Schweiz war Paul-Boncour der Meinung, dass «ein gewisser Widerspruch vorliegt, wenn man die Notwendigkeit dieser totalen Neutralität anruft und sich gleichzeitig den Kritiken an Artikel 16 anschliesst, die schon durch die Tatsache einer totaler Neutralität gegenstandslos geworden sind und somit dahinfallen.» Aus Gründen, die wir angegeben haben, ist dieser Widerspruch indessen nur scheinbar, und wir brauchen uns zur Zeit nicht dabei aufzuhalten.

Wie der Präsident des 28iger Ausschusses am Schlusse der Beratung feststellte, «gibt es in solchen Augenblicken Dinge, die gesagt werden müssen, und wir haben die Gelegenheit geboten, sie zu sagen. Wir haben die wichtigen Erklärungen angehört, die in den diesem Bericht beigefügten Protokollen enthalten sind. Sie beleuchten eine Situation, deren Kenntnis für alle Mitglieder des Völkerbundes von Interesse ist...» Der Abgeordnete Schwedens hat, soweit an ihm, daraus sogleich einen praktischen Schluss gezogen; er hat eine im Protokoll enthaltene Erklärung folgenden Wortlautes abgegeben: «Für den Fall, dass die schwedische Regierung in der Praxis über ihre Haltung Beschluss zu fassen hätte, bevor der Ausschuss oder ein anderes Organ des Völkerbundes sich über das im Laufe der Beratung aufgeworfene Problem ausgesprochen hat, würde sich die schwedische Regierung berechtigt betrachten, eine Haltung einzunehmen, die den Erklärungen entspricht, die von der schwedischen Delegation vor dem Ausschuss abgegeben worden sind.» Das heisst mit andern Worten, dass Schweden den Artikel 16 als fakultativ betrachtet und sich eine entsprechende Handlungsweise vorbehält.

Wir hätten für die Schweiz auf der Stelle die gleiche Schlussfolgerung ziehen können, doch war in Anbetracht des Umstandes, dass wir auf alle Fälle unsere Aktion in Genf zur Wiedererlangung der umfassenden Neutralität fortzusetzen haben, eine nochmalige Klarstellung vor dem Ausschuss nicht erforderlich. Der vom 28iger Ausschuss genehmigte Bericht enthält keine materielle Schlussfolgerung; er verweist lediglich auf die Protokolle, welche die Feststellungen und Erklärungen der Regierungen enthalten. Er ist der Völkerbundsversammlung überwiesen worden.

Es handelt sich nun darum, die beste Art des Vorgehens für unsere weiteren Schritte zu finden, um die Anerkennung unserer Neutralität zu erlangen.

Da unser besonderes Statut im Jahre 1920 vom Rate festgelegt worden ist, dürfte es angezeigt sein, dass die Schweiz an das gleiche Organ gelangt, dem 14 Staaten angehören, worunter die drei Grossmächte, die noch Mitglieder des Völkerbundes sind. Wir würden somit demnächst an den Rat die Denkschrift richten, in der wir unseren Willen bekunden, Mitglied des Völkerbundes zu bleiben und unsere umfassende Neutralität wieder zurückzuerlangen. Werden wir dort die Einstimmigkeit erreichen können? Es wäre verfrüht, sich in dieser Stunde hierüber äussern zu wollen.

17. *Suit la traduction allemande du texte du discours Gorgé du 31 janvier, cf. N° 197.*

22 FÉVRIER 1938

483

Es dürften noch kaum alle Klippen sichtbar sein. Doch wollen wir ihre Bedeutung nicht verringern oder uns den Anschein geben, dass wir sie verkennten. Dieser ebenso heikle wie wichtige Schritt wird durch ernste Sondierungen vorzubereiten sein, die allenfalls den Charakter richtiggehender Verhandlungen haben könnten. Der Bundesrat wird sich nur entschliessen können, vor den Völkerbundsrat zu treten, wenn er sich davon überzeugen kann, dass sein Schritt von Erfolg begleitet sein wird. Es ist klar, dass der Bundesrat der Bundesversammlung sobald als tunlich Gelegenheit geben wird, sich in voller Kenntnis der Dinge zu äussern.

Die Frage, ob das Volk und die Kantone ebenfalls zu veranlassen sein werden, ihre stillschweigende oder ausdrückliche Zustimmung zu geben, muss völlig vorbehalten bleiben.

Wir glauben gut getan zu haben, dass wir – *auf vertrauliche Weise* – den beiden parlamentarischen Kommissionen – im Nationalrat der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und im Ständerat der Kommission, die ad hoc zur Prüfung des letzten Berichtes des Bundesrates über die Arbeiten der vergangenen Völkerbundsversammlung bestellt worden war – Aufschluss über den gegenwärtigen Stand der Frage gaben. Wir erachten, dass es sehr nützlich wäre, wenn die Angelegenheit in diesen Kommissionen gründlich beraten würde, bevor das Problem der Bundesversammlung unterbreitet wird. Zweck und Sinn dieses Exposés ist, diese vorläufige Beratung in beiden Kommissionen vorzubereiten.

Der Vorsteher des Politischen Departements wird es sich angelegen sein lassen, die Beratung einzuleiten, indem er diesem schriftlichen Bericht noch mündlich alle nützlichen Aufschlüsse und Ergänzungen beifügen wird. Es ist unsere Absicht, im Rahmen des Möglichen jene Einmütigkeit der Geister und Einheit der Aktion anzubahnen, die uns in einer der allerwichtigsten Landesfragen unerlässlich scheinen.