

12 MARS 1938

501

227

E 2001 (D) 4/1

*Le Chef du Département politique, G. Motta,  
au Président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Huber*

Copie  
L OT

Berne, 12 mars 1938

Je viens de rédiger le projet ci-joint<sup>1</sup> du mémorandum sur la neutralité suisse qui pourra être adressé, le moment venu, au Conseil de la Société des Nations.

Ce texte sera évidemment soumis à l'approbation du Conseil fédéral; je me propose de le communiquer préalablement à nos Ministres à Paris et à Londres, qui me feront part, le cas échéant, des remarques qu'ils auraient à présenter<sup>2</sup>.

Avant de le faire, je vous serais très obligé de bien vouloir en prendre connaissance et me communiquer, aussitôt que possible, les observations qu'il appellerait de votre part. Votre avis me serait précieux, car il s'agit d'un texte dont on ne saurait guère exagérer l'importance.

Je vous remercie d'ores et déjà des suggestions qu'il vous plaira de me faire<sup>3</sup>.

#### ANNEXE I

Copie

#### AVANT-PROJET DE MÉMORANDUM SUR LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS<sup>4</sup>

La Suisse est entrée dans la Société des Nations avec l'intention de conserver sa neutralité traditionnelle, car elle n'aurait pu sacrifier cette maxime capitale de sa politique.

La neutralité suisse a un caractère permanent. Sa pratique remonte au début du seizième siècle. Elle exprime le génie même de l'Etat suisse et s'est affermie toujours davantage dans le cours des temps.

- 
1. Cf. annexe 1.
  2. Les réponses de Paris et Londres sont reproduites en annexes 2 et 3.
  3. M. Huber prit position par lettres des 21, 26 et 29 mars, reproduites en annexes 4, 5 et 6.
  4. Le document reproduit ici n'est pas daté d'origine. En haut de sa première page figure au crayon la date du 11.3.38, apparemment rajoutée après coup. En dernière page figure en surimpression dactylographiée la date du 23.3.38, dont le 23 a été biffé et remplacé au crayon par un 11. Ce document est la copie carbone, se trouvant dans le dossier principal du Département politique sur cette affaire, de l'avant-projet qui accompagnait les lettres du 23 mars envoyées à Stucki et Paravicini (cf. E 2200 Paris 11/5 et note 8). Selon la première citation que Huber fait de l'avant-projet dans sa lettre du 21 mars (cf. annexe 4), il est possible qu'il en ait reçu une version qui ne soit pas littéralement celle du texte reproduit mais certainement identique pour l'essentiel (cf. note 8).

Dans un mémorandum adressé, le 8 février 1919<sup>5</sup>, aux représentants des Puissances réunies à Paris pour la conclusion de la paix, le Conseil fédéral l'a définie en termes qui subsistent. On y lisait, entre autres, ce qui suit:

*«... La neutralité de la Suisse a un caractère propre qui la distingue de toutes les autres. Elle est une des conditions essentielles de la paix intérieure, de l'union et, par suite, de l'indépendance d'une nation formée d'éléments divergents par la langue et par la culture. Et la Suisse tient à cette diversité qui est pour elle, malgré l'exiguïté de son territoire, la source d'une vie nationale intense.*

*Le maintien de cette institution séculaire est aussi précieux pour l'Europe que pour la Suisse elle-même. Ce n'est pas sans raison que les grandes Puissances, réunies en 1815 à Paris, ont déclaré que «la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière». Cette déclaration a gardé toute sa valeur.*

*La Confédération helvétique doit comme par le passé rester la fidèle gardienne des passages des Alpes.*

*Dans le conflit actuel comme en 1871, la Suisse neutre a pu rendre à l'humanité des services bien plus grands que si elle était entrée dans la lutte. C'est la neutralité permanente qui a permis à la Croix-Rouge internationale, née en Suisse, de déployer son activité féconde et, récemment, de pénétrer jusque dans des milieux fermés par l'anarchie. C'est également en raison de sa neutralité qu'à un moment où les rapports entre belligérants avaient entièrement cessé, la Suisse a joui du privilège de renouer, dans le domaine de la charité, les relations qui devaient à tout prix être reprises, pour épargner au monde une aggravation nouvelle de ses souffrances. Demeurée une île de paix au milieu de la tourmente, elle a pu assurer, pendant quatre ans, l'hospitalisation et le transport des victimes de la guerre, le ravitaillement, dans toutes les directions, des prisonniers et des populations civiles et la transmission de correspondances innombrables rétablissant un lien précieux entre ceux qu'une crise formidable avait brutalement séparés...»*

Ces déclarations furent comprises: la neutralité suisse fut à nouveau reconnue et confirmée par l'article 435 du Traité de Versailles. Elle fut déclarée, en même temps, compatible avec le Pacte de la Société des Nations en tant qu'engagement destiné, au sens de son article 21, à «assurer le maintien de la paix».

Cette neutralité ne fut toutefois pas intégrée telle quelle dans le système de la Société des Nations.

Le Conseil de la Société, siégeant à Londres, fit, le 13 février 1920, la déclaration<sup>6</sup> bien connue suivant laquelle la Suisse était dispensée de toute obligation de recourir à des sanctions militaires contre des Etats en rupture de Pacte, étant cependant entendu qu'elle acceptait, en principe, l'obligation des sanctions financières et commerciales.

Cette distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques avait alors paru possible. Les cantons et le peuple suisses y adhérèrent par le vote du 16 mai 1920<sup>7</sup>, qui décida de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. Mais le doute sur la possibilité de concilier dans la pratique deux termes qui à beaucoup de bons esprits avaient paru contradictoires ne s'effaça jamais entièrement.

Aujourd'hui, le doute a repris toute sa force et s'est changé en certitude. La Suisse avait espéré qu'avec le temps, la Société des Nations deviendrait universelle. Elle avait espéré notamment que les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ne se seraient pas refusés à entrer plus tard dans la grande organisation internationale dont l'idée première avait été défendue par le grand Américain que fut le Président Wilson. La Suisse avait compté, en outre, que le Reich allemand, son voisin du nord, entré dans la Société des Nations en 1926, y serait resté définitivement. Elle avait été loin de prévoir que son voisin du sud, l'Italie, aurait décidé lui aussi de quitter l'institution de Genève. Il est à peine besoin d'ajouter que déjà la sortie du Brésil en 1926 et celle du Japon en 1933 avaient profondément déçu tous ceux qui avaient fondé leurs espoirs dans l'extension harmonieuse de la Société des Nations.

5. Cf. DDS 7 I, N° 177.

6. Cf. DDS 7 II, N° 247A.

7. Cf. DDS 7 II, N° 325.

12 MARS 1938

503

La situation qui existait en 1920, c'est-à-dire au moment de la Déclaration de Londres, s'est donc profondément transformée. La distinction entre les sanctions militaires et les sanctions économiques s'est révélée, à l'épreuve de l'expérience, comme n'ayant pas de substance réelle. L'Etat qui voudrait recourir à des actes de contrainte économique pourrait être jugé à la même mesure que l'Etat appliquant des sanctions militaires. La Suisse dispensée, en vertu de sa neutralité, de toute obligation de sanctions militaires, ne pourrait plus admettre d'être obligée à prendre, en quelque mesure que ce fût, des sanctions économiques. Cette situation paraît incontestable en fait, mais elle ne serait pas exactement ce qu'elle doit être si elle n'était pas consacrée par la formule juridique correspondante. Le peuple et les cantons suisses se refuseraient à rester à cet égard dans l'équivoque.

La Suisse souhaite que l'institution de Genève, dont elle s'honore d'être le siège, surmontera les difficultés qui l'entourent. Elle reste fermement attachée à la Société des Nations et à l'idéal de paix et de collaboration que la Société représente. Elle continuera à lui prêter son entière collaboration dans toutes les questions qui n'affectent point son statut d'Etat neutre. Elle se considère cependant en droit de demander que sa neutralité intégrale soit expressément reconnue dans le cadre de la Société des Nations.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, soutenu par la volonté moralement unanime du peuple suisse, s'adresse en toute confiance au Conseil de la Société des Nations à l'effet d'obtenir que la neutralité inconditionnelle de la Confédération soit déclarée compatible avec les stipulations du Pacte.

Le Conseil fédéral ne doute pas que le Conseil de la Société des Nations voudra bien lui donner acte des déclarations qui précèdent, reconnaissant ainsi, une fois de plus, à la neutralité suisse ce caractère unique qui lui avait déjà été pleinement reconnu par la Déclaration de Londres du 13 février 1920.

## ANNEXE 2

*Le Ministre de Suisse à Paris, W. Stucki,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Vertraulich

Paris, 26. März 1938

Mit Ihrem Schreiben vom 23. ds. Mts.<sup>8</sup> übermittelten Sie mir den Vorentwurf zum Memorandum über die schweizerische Neutralität im Schosse des Völkerbundes. Sie bitten mich, Ihnen möglichst umgehend meine Bemerkungen dazu zu übermitteln.

8. *Cette lettre disait:* Nous avons l'honneur de vous remettre ci-joint un avant-projet de mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations, qui est actuellement soumis à l'examen de M. le Professeur Max Huber, à Zurich. Notre intention avait été d'attendre les observations du Professeur Huber pour vous communiquer ce document et vous prier de nous faire part de celles qu'il pourrait vous suggérer.

M. Huber tardant à nous répondre et le temps commençant à presser un peu, nous ne voudrions pas différer de vous soumettre ce texte, en vous demandant de nous faire connaître le plus promptement possible les observations ou amendements qu'il pourrait appeler de votre part.

Nous souhaiterions, en effet, pouvoir faire approuver un texte définitif au cours de la séance du Conseil fédéral du 29 mars. Nous vous le communiquerions aussitôt en vous priant de le soumettre, à titre officieux, au Ministère des Affaires étrangères en faisant part de notre intention de demander l'inscription de la neutralité suisse à l'ordre du jour du prochain Conseil de la Société des Nations qui aura lieu vraisemblablement à Genève le 9 mai prochain. L'inscription à l'ordre du jour devrait être demandée, conformément au règlement, aux environs du 15 avril. Nous souhaiterions beaucoup connaître avant cette date l'impression du Gouvernement français sur la possibilité d'obtenir du Conseil qu'il nous soit donné acte de notre déclaration.

Ich habe vom Vorentwurf mit grösstem Interesse Kenntnis genommen. Obschon ich mich frage, ob nicht die ganze Darstellung etwas prägnanter und damit eindrücklicher gestaltet werden könnte, glaube ich, dass auf Grundlage dieses Entwurfes die Diskussion hier sehr wohl eingeleitet werden kann. Ich habe übrigens auch keine Gelegenheit verfehlt, um das Terrain vorzubereiten.

Ich möchte mir erlauben, Ihre Aufmerksamkeit nur auf zwei spezielle Punkte hinzuweisen:

Es ist mir nicht recht klar, ob das Ziel des Memorandums eine ausdrückliche neue Vereinbarung, die die Londoner Deklaration zu ersetzen hätte, ist, oder ob es sich um eine rein einseitige Erklärung der Schweiz handelt oder endlich um eine einseitige Erklärung, von der aber die Gegenpartei, der Rat, ausdrücklich Kenntnis nimmt. Es scheint mir vor allem aus wichtig zu sein, dass genau bestimmt wird, was wir verlangen wollen und mit was wir uns eventuell begnügen können. Meiner Meinung nach sollte die Schweiz in den Vorverhandlungen die *ausdrückliche* Zustimmung des Völkerbundsrates zu dem im Memorandum enthaltenen Postulate verlangen. Da diese aus bekannten Gründen kaum zu erreichen sein wird, könnte und sollte man sich schlussendlich dann damit begnügen, dass auf eine einseitige Erklärung der Schweiz von keiner Seite reagiert, diese also wenigstens von niemandem bestritten wird. Jedenfalls wäre ich dankbar, wenn dieser wichtige Punkt genau abgeklärt würde, bevor die Besprechungen beginnen.

Sodann scheint es mir nicht ganz glücklich zu sein, wenn ganz am Schluss auf die Londoner Erklärung von 1920 verwiesen wird. Diese hat ja gerade nicht die vollständige, sondern nur die «differentielle» Neutralität festgelegt. Es schiene mir richtiger, auf Artikel 435 des Friedensvertrages oder dann auf die Erklärung von 1815 hinzuweisen.

Es ist selbstverständlich recht unerfreulich, dass ich die ganze Frage nun offenbar doch mit dem jetzigen Aussenminister, dessen extreme Haltung bekannt ist, werde diskutieren müssen. Ich habe zwar immer noch die Hoffnung, dass innert den nächsten 14 Tagen doch noch eine Änderung eintritt.

### ANNEXE 3

*Le Ministre de Suisse à Londres, Ch. R. Paravicini,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Neutralité

Londres, 29 mars 1938

Vous avez eu l'obligeance de me remettre, par votre lettre du 23 mars<sup>9</sup>, «l'avant-projet de mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations» et vous m'avez demandé de vous faire connaître le plus promptement possible les observations ou amendements que je pourrais présenter.

En vous exprimant mes remerciements pour cette communication, j'ai l'honneur de vous confirmer mon télégramme d'hier, par lequel je vous ai informé que je n'avais pas d'observation essentielle à formuler. Je vous aurais adressé la présente lettre par retour du courrier si la vôtre n'était parvenue à la Légation au moment où je me trouvais à Birmingham pour les fêtes de la colonie. En rentrant à Londres, dimanche soir, j'ai cru bien faire en vous télégraphiant afin de vous confirmer la réception du document dont il s'agit avant la séance d'aujourd'hui du Conseil fédéral.

Si je comprends bien, le but de la remise officielle d'un mémorandum, dont le Conseil fédéral ratifiera le texte définitif dans le courant de ces prochains jours, sera en premier lieu, de faire part au Gouvernement britannique de la demande d'inscrire la neutralité suisse à l'ordre du jour du prochain Conseil de la Société des Nations. En ce qui concerne la substance matérielle de cette demande, votre représentant essayera de se faire une idée de ce que Lord Halifax pense des chances

---

9. Identique à celle adressée à Stucki (cf. annexe 2, note 8) à l'exception de Foreign Office et Gouvernement anglais, qui remplacent Ministère des Affaires étrangères et Gouvernement français.

d'une acceptation par le Conseil. Mais il ne se préoccupera pas de savoir si cette inscription paraîtra à tous les points de vue opportune ou non au Foreign Office, puisque, de toute façon, l'avis de celui-ci ne saurait rien changer à la décision de la Suisse.

Il me semble en effet que ce serait là très nettement l'attitude que je devrais adopter étant donné que le Conseil fédéral, soutenu de la volonté unanime du peuple, est déterminé, d'une part, à retourner à la neutralité intégrale et, de l'autre, à faire ce qui dépend de lui pour rester membre de la Société des Nations.

Ainsi donc, la remise du mémorandum ne constitue qu'un avertissement préalable, alors que l'argumentation du problème se fera au moment donné devant le Conseil. Toutefois, votre représentant pourra, à cette occasion, toucher aux motifs qui, à la suite des événements survenus tout récemment, donnent à la démarche du Conseil fédéral un surplus de raisons pour lesquelles il devrait pouvoir attendre de la compréhension au sein du Conseil.

Ces raisons sont entre autres les suivantes:

1) Traditionnellement, la neutralité intégrale et strictement observée a été pour la Suisse l'élément le plus sûr pour sauvegarder son indépendance. Par la déclaration de Londres du 13 février 1920<sup>10</sup>, cette neutralité intégrale a été dépouillée de son élément économique et est devenue la neutralité différentielle de la Suisse, membre de la Société des Nations.

Cette modification s'était justifiée par le calcul que la force même de la Société des Nations suffirait à l'avenir à protéger la Suisse contre les risques qui pourraient surgir de l'abandon de la neutralité économique.

2) Entre-temps, il a été établi et reconnu sans autre (voir déclaration du Premier Ministre britannique) que ce calcul était faux et que l'abandon de la neutralité économique comprenait, dans les circonstances présentes, de graves risques pour la Suisse. Les sanctions contre l'Italie ont affecté ou failli affecter les bonnes relations de la Suisse, non seulement avec l'Etat directement frappé, mais aussi avec des Etats sanctionnistes, entre autres la Grande-Bretagne.

Reconnaissant le danger de cette situation, le Gouvernement et peuple suisses sont déterminés à reprendre la neutralité d'autrefois sous toutes ses formes, confiants qu'ils sont de ce que cette thèse sera ratifiée par le Conseil et l'Assemblée, aussi bien que l'a été la thèse de la neutralité différentielle de la déclaration de Londres.

3) Ainsi, le retour à la neutralité intégrale constitue pour la Suisse une sauvegarde dont il est impossible de ne pas comprendre la nécessité. En observant cette neutralité, la Suisse se mettra à l'abri de toute récrimination qui pourrait être formulée par un Gouvernement l'accusant de ce que, par l'application du régime de la neutralité différentielle, elle manque vis-à-vis de lui, aux devoirs de l'Etat neutre.

4) Il ne faut pas oublier que la neutralité suisse est une institution unique en Europe. Il ne s'agit pas d'une garantie de la part des Puissances, mais d'une reconnaissance. Les signataires des différents actes internationaux au sujet de notre neutralité, en dernier lieu celui de l'article 435 du Traité de Versailles, ne font que de reconnaître cette neutralité et de s'engager à ne pas la violer, ceci vu l'avantage que présente une Suisse neutre dans l'intérêt européen. Ils ne garantissent pas la neutralité dans ce sens qu'ils interviendraient automatiquement par la force de leurs armes au moment où cette neutralité était violée. D'ailleurs, la Suisse elle-même se place au point de vue selon lequel pareille intervention par un tiers Etat, après qu'une violation soit survenue, ne se ferait qu'avec le consentement exprès de la Confédération<sup>11</sup>.

10. Cf. *DDS 7 II, N° 247A*.

11. *Note du document*: Pendant les premiers mois de mon activité à Berne comme Chef de la Division des Affaires Etrangères, la Légation des Etats-Unis a remis au Conseil fédéral une note concernant la neutralité suisse. Je ne me souviens pas de la date de cette démarche, mais je crois me rappeler que ce fut en novembre ou décembre 1917. Par cette note, le Gouvernement de Washington communiqua que les forces armées américaines en France respecteraient le territoire suisse aussi longtemps que la neutralité suisse ne sera pas violée par une attaque (ou invasion) par les forces ennemies. Il fut remis, au Ministre des Etats-Unis, une réponse déclarant qu'une

5) La démarche décidée par la Suisse trouve en effet un fondement éclatant dans la déclaration récente du Premier Ministre britannique lui-même. Il est tout d'abord à constater qu'une attaque d'un grand Etat contre un petit Etat comme la Suisse, dans les conditions modernes, aurait un résultat fatal pour ce dernier, même si son peuple est décidé à se défendre jusqu'au bout. Ce dernier ne peut donc résister qu'avec l'aide d'autres Etats, si ceux-ci lui offrent leurs services. Or, il est concevable que cette offre n'intervienne pas, pour des raisons de politique, et que le conflit reste localisé entre les parties originaires en jeu, comme ce fut le cas en Autriche.

On doit déduire de la récente déclaration de Mr. Chamberlain que la Grande-Bretagne, par exemple, une des signataires, n'offrirait pas son secours armé aussi longtemps qu'un pareil conflit localisé n'affectera pas ses intérêts vitaux.

6) La situation tout entière démontre avec évidence que, pour la Suisse, seul le retour à la neutralité intégrale peut encore la protéger, dans la mesure du possible, contre les complications dangereuses de la politique européenne. Toutefois, son utilité comme Etat-membre de la Société des Nations, gardant sa neutralité intégrale, ne doit pas faire l'objet d'un doute.

Vous m'obligeriez infiniment en me faisant connaître vos vues sur les observations qui précèdent et en me faisant parvenir vos instructions par rapport à l'entretien que je vais avoir avec Lord Halifax. Ainsi que je l'ai mentionné dans un rapport que je vous ai adressé après ma première entrevue avec le nouveau Secrétaire d'Etat, celui-ci ne connaît pas le problème de la neutralité suisse. Il y aurait donc lieu d'être quelque peu explicite lors de la remise du mémorandum.

#### ANNEXE 4

*Le Président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Huber,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Zürich, 21. März 1938

Bezugnehmend auf meinen Brief vom 16. d. M.<sup>12</sup> beehre ich mich, Ihnen im Nachfolgenden einige Gedanken über das «Avant-projet de Mémorandum sur la neutralité suisse au sein de la S.d.N.» zu unterbreiten.

Da dieses Dokument nicht nur in unserem Lande, sondern namentlich von den V.B. Staaten sehr genau angesehen und von den Gegnern der schweizerischen These einer – im besten Falle unerbittlichen – Kritik unterworfen werden wird, so glaube ich, dass es meine Aufgabe ist, vor allem zu untersuchen, ob der Entwurf in der Darstellung des Tatsächlichen und in der juristischen Argumentation unangreifbar und in seiner Gesamtheit überzeugend ist.

Ich erlaube mir deshalb zunächst auf einige anfechtbare Punkte aufmerksam zu machen.

Es erscheint mir fraglich, ob man sagen kann «La Suisse est entrée dans la S.d.N. avec l'intention de garder sa neutralité traditionnelle». Der heftige Kampf um den Eintritt ist nur erklärlich,

---

violation de notre neutralité par les ennemis des Etats-Unis ne donnait pas à ces derniers automatiquement le droit d'entrer en Suisse, mais qu'il appartenait à la Suisse de faire appel, si elle en voyait la nécessité, à l'assistance des armées alliées et associées. – Cette réponse a été rédigée avec la collaboration de MM. les Professeurs Huber et Burckhardt et a été discutée et acceptée au Conseil fédéral. J'ai déjà essayé de retrouver cette note dans les Archives du Département, mais elle semble avoir été égarée. Au moment de sa remise, on y a attaché une importance fondamentale.

12. *Cette lettre disait:* Ich bestätige dankend den Empfang Ihres Briefes vom 12. dies nebst Beilage. Da ich diese Woche durch sehr viele Sitzungen in Anspruch genommen bin, zum Teil auch in Genf, so wird es mir leider nicht möglich sein Ihnen vor Mitte nächster Woche zu antworten. Ich möchte diese Antwort wirklich nur nach reiflicher Überlegung geben.

weil ein grosser Teil unseres Volkes die Londoner Deklaration nicht als Anerkennung unserer traditionellen Neutralität betrachtete. Das Wort «traditionelle» bliebe wohl besser weg, da der Ausdruck ebensowohl auf die Qualität und Art der Neutralität, als auf das Element des historisch Überlieferten sich beziehen kann.

Das Memorandum vom 8. Februar 1919<sup>13</sup>, auf das sehr wohl zurückgegriffen werden kann, weil es den Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen zwischen der Schweiz und den andern Staaten über unsern Beitritt zum Völkerbund bildete, datiert immerhin von einem Zeitpunkt, als die Schweiz noch nicht die Concessionen an das Völkerbundstatut gemacht hatte, die ihre Anerkennung in der Londoner Deklaration gefunden haben. Damals war der jetzige Art. 16 wie überhaupt der Entwurf der Friedenskonferenz noch nicht bekannt und es war unsere Tendenz, die Neutralität möglichst uneingeschränkt in den V.B. hineinzunehmen. Als Art. 435 formuliert wurde, hatte jedoch die Beratung der Friedenskonferenz mit den neutralen Staaten schon stattgefunden, bei welcher Beratung die Möglichkeit einer Teilnahme an den wirtschaftlichen Sanktionen bereits von der schweizerischen Delegation erklärt worden war.

Der Entwurf sagt nun allerdings zutreffend, dass die Neutralität der Schweiz «ne fut toutefois pas intégrée telle quelle dans le système de la S.d.N.». Fraglich aber kann sein, ob die Schweiz nur «en principe» die Verpflichtung zu finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen angenommen hat. Der Text der Londoner Deklaration, die bei der damaligen Geistesverfassung der Alliierten eine ungeheure Concession des Völkerbundes darstellte, enthält keinen Vorbehalt; er ist zunächst aus sich selber zu interpretieren und bietet kaum einen Anhalt für eine das Privilegium der Schweiz ausdehnende Interpretation. Es geht übrigens aus der Botschaft vom 4. August 1919 und aus der ganzen Diskussion in Parlament und Volk hervor, dass man sich der Gefahren, die mit der differentiellen Neutralität verbunden sein könnten, durchaus bewusst war, auch wenn man die juristische Vereinbarkeit einer solchen Neutralität mit dem völkerrechtlichen Begriff der Neutralität bejahte, wie dies die Botschaft tat. Es ist mir deshalb fraglich, ob nachträglich eine Art *reservatio tacita* konstruiert werden kann.

Was auf S. 4/5 des Avant-projet ausgeführt ist, sind gewichtige Gründe, die für eine Kündigung des Vertrages, ja sogar für einen ausservertraglichen Rücktritt wegen Wegfalls wesentlicher Vertragsvoraussetzungen geltend gemacht werden könnten, aber es ist fraglich, ob daraus die Konsequenz gezogen werden kann, dass die Schweiz «ne pourrait plus admettre d'être obligée de prendre, en quelque mesure que ce fût, des sanctions économiques», bei gleichzeitiger Zugehörigkeit zum Völkerbund. Es liesse sich dann allenfalls eher noch die These vertreten, dass Art. 16 überhaupt, aber nicht nur für die Schweiz wegen ihrer Neutralität, hinfällig geworden sei. Ich möchte mich darüber hier nicht verbreitern, so wenig wie über die These der «intérêts vitaux», da ich mich hierüber schon in den früheren Konferenzen geäussert habe. Ich verstehe vollständig, dass sich die Schweiz nicht zu dem 1935 und 1936 eingenommenen Standpunkt in Widerspruch setzen sollte; ich frage mich aber, ob es opportun ist, eine These, die in einem gegebenen Zeitpunkt und in einer besondern politischen Situation taktisch allein wirksam war, aber mit immerhin ernsthaften Argumenten von unsern Gegnern angegriffen werden könnte, ohne zwingenden Grund vorzubringen, wenn es sich nun um eine endgültige Auseinandersetzung um das Ganze handelt.

Es scheint mir, dass einige Tatsachen, die für die schweizerische Forderung nach Anerkennung völliger Neutralität im Völkerbund in Betracht kommen können, noch nicht oder nicht genügend gewürdigt worden sind. Ich glaube, dass für die Schweiz die tatsächlichen Verhältnisse, die eine Anerkennung der vollen Neutralität sachlich und moralisch rechtfertigen, mindestens so wichtig sind als juristische Argumente, welche die Gegenpartei als Parteithesen betrachten wird.

Ich erlaube mir deshalb, auf folgende Tatsachen hinzuweisen:

1. Das Memorandum vom 8. Februar 1919 geht, wie bereits gesagt, davon aus, dass die schweizerische Neutralität, wie sie bis dahin geübt worden war, durch den Völkerbund in keiner Weise berührt werde, sondern gerade als solche im Interesse des Völkerbundes liege. Der Schlussteil des Memorandums ist in dieser Beziehung besonders wichtig.

---

13. Cf. *DDS 7 I, N° 177*.

2. Bald nach dem Erscheinen des Memorandums vom 8. Februar kam der Entwurf der Friedenskonferenz vom 14. Februar<sup>14</sup> heraus, der in seinem Art. XVI. die Neutralität in den Fällen des Paktbruches direkt ausschloss, weil er den Paktbruch als Kriegshandlung gegenüber allen Mitgliedstaaten erklärte und ein allgemeines Durchzugsrecht für die Truppen der Mitgliedstaaten statuierte. Daneben der radikale Abbruch aller Beziehungen zum Paktbrecher. Unter diesen Umständen war die Erhaltung der militärischen Neutralität für die Schweiz allein, mit Rücksicht auf deren besondern internationalen Status, etwas ganz ausserordentliches und konnte in der Tat eine mindestens relativ grosse Sicherheit für die Schweiz bedeuten. Die Haltung der Schweiz im Vergleich zu derjenigen der übrigen ausnahmslos kriegführenden Völkerbundsmitglieder wäre für den paktbrüchigen Staat eine relativ so günstige gewesen, dass die Respektierung auch der differentiellen Neutralität als sehr wahrscheinlich betrachtet werden konnte. Ob es möglich gewesen wäre, auch die Teilnahme an den wirtschaftlichen Sanktionen abzuringen, ist höchst unwahrscheinlich, angesichts der Haltung von Frankreich und England und der radikalen Zurückweisung aller skandinavischen Wünsche betr. Lockerung von Art. XVI. Immerhin ist auch die Londoner Deklaration betr. die wirtschaftliche Solidarität weniger schroff als Art. 16.

3. In der Botschaft vom 4. August 1919<sup>15</sup> hat der Bundesrat eine Auffassung vertreten, welche unterscheidet zwischen *Neutralitätsrecht* und *Neutralitätspolitik*. Die Neutralitätspolitik ist der sozusagen bewegliche Teil der Neutralität; zu diesem wurde von der Schweiz die wirtschaftliche Neutralität gezählt. Es kann sich jetzt nicht darum handeln, die Begründetheit der These von neuem zu versuchen. Die These war jedenfalls bei der Politik, die der Bundesrat gegenüber dem V.B. eingeschlagen hatte, eine Notwendigkeit. Selbst wenn sie heute in Zweifel gezogen wird, liegt es kaum in unserem Interesse, die Neutralitätspflichten zu übersteigern. Das, was die Botschaft als Neutralitätspolitik bezeichnete und was in der Londoner Deklaration ihren Ausdruck fand, erschien auch politisch möglich, weil man annahm, erstens dass der Völkerbund sich derart entwickle, dass eine Neutralität, welche zwischen dem zum Schutz des Paktes kriegführenden V.B. und dem paktbrüchigen Staat unterscheidet, ohnehin unvermeidlich sein würde, und sodann dass durch die in Art. 8 vorgesehene Rüstungsbeschränkung die Gefahr kriegerischer Verwicklungen in Zukunft ganz wesentlich vermindert sein würde.

Nichts destoweniger hat die Schweiz durch Annahme der Londoner Deklaration bewusst ein Risiko auf sich genommen, teils weil sie dem Völkerbund angehören wollte, teils weil sie glaubte, dieses Opfer der Idee des Völkerbundes bringen zu dürfen und zu sollen. Sie hat deshalb auch auf die sog. Amerikaklausel verzichtet, die zuerst postuliert worden war, um eine Sicherung gegen unvollständige und deshalb gefährliche Sanktionsexperimente zu haben.

4. Im Jahr 1921 änderte der V.B. seine Sanktionspolitik, wie sie in Art. 16 vorgezeichnet ist. Die Blockadekommission hatte nur noch den Auftrag, die Anwendung der «*arme économique*» vorzubereiten; die militärischen Sanktionen traten in den Hintergrund. Die Vorschläge dieser Kommission fanden ihren Niederschlag – ohne starke Änderung – in den Resolutionen der II. Versammlung (1921). Damit hörte der Automatismus des Kriegszustandes auf und auch die nichtmilitärischen Sanktionen wurden abgestuft. Zudem sollten Ausnahmen für einzelne Staaten gemacht werden können. Das System von 1921 bedeutete eine starke Abschwächung des in der Kriegspsychose verfassten Art. 16. Aber durch die Annäherung des Sanktionensystems an die durch die Londoner Deklaration für die Schweiz geschaffene Sondersituation wurde auch die einzigartige privilegierte Stellung der Schweiz im Vergleich zu andern Staaten abgeschwächt und damit auch die Chancen der Unverletzlichkeit der schweiz. Neutralität vermindert, sofern eben nicht für sie wenigstens in jedem einzelnen Fall eine Befreiung von Sanktionsmassnahmen gewährt wurde. Das war 1935 u. a. eine Grundlage für den Anspruch der Schweiz, eine Sonderbehandlung zu beanspruchen.

5. Die Voraussetzungen für die Durchführbarkeit der 1920 in Aussicht genommenen Neutralitätspolitik wurden sodann weiter tiefgreifend verändert dadurch, dass der Völkerbund weder im

---

14. Cf. *DDS 7 I, N° 183A*.

15. Cf. *FF 1919, vol. IV, pp. 567–713*.

Mandchukuo- noch im Chaco-Konflikt die Anwendung von Art. 16 überhaupt in Betracht zog, dass er 1935 eine unklare Haltung einnahm, in dem er nur die wirtschaftlichen Sanktionen anwenden wollte, wodurch das Risiko für die Schweiz ganz besonders gross wurde. Seither ist bei Bedrohung der Unabhängigkeit von Völkerbundstaaten nicht einmal mehr die Prozedur von Art. 11 und 12/15 versucht worden.

Es hat sich deshalb eine Lage herausgebildet, die sich nicht wesentlich von derjenigen vor 1920 unterscheidet und in welcher sich die schweizerische Neutralitätspolitik im Sinne einer nach Möglichkeit absoluten Neutralität, auch auf wirtschaftlichem Gebiete, entwickelt hatte. Die Voraussetzungen, unter denen die Schweiz auf eine Anpassung ihrer Neutralitätspolitik an die Bedürfnisse des V.B. 1920 eingegangen war, haben sich nicht nur verändert durch Änderungen im Mitgliederbestande, sondern durch eine wesentliche Verschiebung in den Grundlagen des Sanktionensystems selber und infolge der Tatsache, dass weder das ursprüngliche noch das 1921 abgeänderte System effektiv in Wirksamkeit trat, von dem Fall des abessinischen Konfliktes abgesehen.

Bei der Begründung der Forderung nach integraler Neutralität der Schweiz im V.B. sollte m. E. eher auf die seit 1920 eingetretenen Veränderungen in der rechtlichen und tatsächlichen Lage abgestellt werden als auf den Umstand, dass ein Staat die differentielle Neutralität nicht anerkennen würde. Diese Möglichkeit hat immer bestanden, und die Gegner des Beitritts der Schweiz haben sie aus propagandischen Zwecken als dem Völkerrecht gemäss hingestellt.

Bei der Neuordnung unserer Neutralität im Verhältnis zum Völkerbund kommen in Betracht

1. Die Respektierung der von uns eingegangenen Vertragspflichten.
2. Die Anerkennung unserer vom V.B. unabhängigen Neutralitätspolitik, d. h. die sog. integrale Neutralität.
3. Die Mitgliedschaft im V.B.

Diese Reihenfolge ist wohl auch die Rangordnung der zu berücksichtigenden Rechtsverhältnisse.

Das Recht wird respektiert

- a. wenn der Völkerbund durch Abkommen oder Zustimmungserklärung die schweizerische These annimmt.
- b. wenn das Verhältnis zum V.B. vertragsgemäss (Kündigung) gelöst wird.
- c. wenn die Schweiz einen gültigen Grund für Hinfall des Vertragsverhältnisses geltend machen kann (Rücktritt).

Wenn der Völkerbund die von der Schweiz vertretene These, dass die Verpflichtungen aus Art. 16, auch in dem in der Londoner Deklaration bezeichneten Umfang, nicht mehr für sie gelten, nicht annähme, würde ein Verbleiben der Schweiz im V.B. jedenfalls eine unklare Lage bedeuten.

Die seit 1920 eingetretenen verschiedenartigen und tiefgreifenden Wandlungen lassen sich wohl leichter als Gründe für ein Rücktrittsrecht vom Völkerbundsvertrag als für eine Revision des besonderen Mitgliedschaftstatutes vorbringen, aber da der Bundesrat nicht primär von der Kündigung aus die Anerkennung des neuen Statutes vornehmen will, ist zu versuchen, den anderen Weg zu beschreiten. Demnach würde sich die Schweiz auf den Standpunkt stellen, dass sie auf Grund von Art. 435 als neutraler Staat dem V.B. beigetreten sei und dass die Londoner Deklaration nicht die Bedingung der Aufnahme darstelle, sondern die konkrete Regelung der Neutralität innerhalb des Völkerbundes. Da die Voraussetzungen dieser Regelung sich wesentlich verändert haben, muss diese neu geordnet werden, die Mitgliedschaft selbst aber wird dadurch nicht berührt. Das wäre erst der Fall, wenn eine für die Schweiz annehmbare Regelung der Neutralität nicht erreicht werden kann. Diese Konstruktion ist wohl etwas subtil und vielleicht auch nicht ganz den geschichtlichen Vorgängen entsprechend. Indessen ist das eigentlich Juristische nicht sehr wichtig, da kein Gerichtshof über die Begründetheit der schweizerischen These zu entscheiden hat und die Schweiz äusserstenfalls immer noch auf die Kündigung bzw. den Rücktritt zurückgreifen kann.

Richtig scheint es mir auch, dass das Memorandum ausschliesslich abstellt auf die für die Schweiz eingetretene Veränderung der Verhältnisse. Die Entwicklung und das Schicksal des Art. 16 ist zwar wie für uns so auch für die andern «neutralen» Staaten das Entscheidende für eine Neuorientierung ihrer Politik gegenüber dem V.B., aber Ausgangspunkt und Zielpunkt der Politik sind

verschieden: die Schweiz hat nie Art. 16 im ganzen Umfang angenommen und strebt zur integralen Neutralität zurück; die übrigen «Neutralen» haben Art. 16 bedingungslos acceptiert und wollen aus dem Obligatorium ein Fakultativum machen.

Zusammenfassend möchte ich sagen:

Eine Note an den V.B., wie sie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergäbe, wäre in ihrem Aufbau und auch in ihrem Inhalt dem Avant-projet ähnlich<sup>16</sup>. Sie würde die juristische These hinter dem Tatsächlichen zurücktreten lassen, da erstere viel eher von den Gegnern unserer Forderung angefochten wird als die Konstatierung einer tiefgreifenden Wandlung der Verhältnisse.

a. Ausgangspunkt muss sein wie im Avant-projet die Unaufgebbarkeit der Neutralität der Schweiz auch gegenüber dem Völkerbund. Wenn aus dem Memorandum von 1919 Teile übernommen werden sollen, so schiene es mir wichtiger, das aufzunehmen, was auf die Besonderheit der schweizerischen Neutralität betrifft (von: *La Confédération est en droit – bis – gardienne des passages des Alpes*), als das, was unsere humanitären Leistungen im Weltkrieg anbelangt. Das Interesse aller Staaten, auch des Völkerbundes, an der Existenz eines unbedingt neutral bleibenden Staates im Interesse humanitärer Interessen könnte kurz erwähnt werden.

b. Nachdem in erster Linie die Eigenart und Unaufgebbarkeit unserer Neutralität festgestellt worden ist, sollte gesagt werden, dass die Schweiz 1919 nur gegen grosse und begreifliche Widerstände innerhalb des Schweizervolkes sich zum Beitritt auf Grund der Londoner Deklaration entschieden hat, durch welche Völkerbund und Eidgenossenschaft sich auf eine Linie geeinigt hatten, um Neutralität und Solidarität in ein tragbares Verhältnis zu setzen. Vom Standpunkt der Schweiz aus war es mit Rücksicht auf die geographische Lage der Schweiz und die innere Struktur des Landes eine äusserste Concession, die gemacht werden konnte und zwar nur auf Grund der Voraussetzung, dass der Völkerbund in Bezug auf Kollektivsicherheit und Rüstungsbeschränkung sich werde durchsetzen, d. h. dass das System des Art. 16, welcher hauptsächlich die Neutralität berührte, zuverlässig funktioniere.

c. Sodann wäre zu zeigen, dass seit 1920 sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben sowohl in Bezug auf Art und Durchführung der Sanktionen, als in Bezug auf die Aussicht der Verwirklichung der Universalität des Bundes. Heute befindet sich die Schweiz in einer Lage, die tatsächlich nicht wesentlich verschieden ist von der, welche vor der Errichtung des Völkerbundes war.

d. Die Schweiz muss aus dieser Veränderung die Folgerungen ziehen und zu der unbedingten Neutralität zurückkehren, welche sie ausserhalb des Völkerbundes, betätigt hat. Dieser Wille des Schweizervolkes ist unerschütterlich. Es handelt sich für die Schweiz um ein vitales Interesse.

e. Die Schweiz hat den Wunsch, im Rahmen ihrer vollen Neutralität loyal im Völkerbund mitzuwirken. Sie beansprucht nur, was sie, in Anbetracht der veränderten Umstände, als ihr Recht betrachtet. Sie ist überzeugt, dass der Völkerbund ihren gerechten Anspruch anerkennt.

f. Die Schweiz legt entscheidendes Gewicht auf eine klare, unzweideutige Regelung ihrer Stellung gegenüber dem Völkerbund und gegenüber den diesem nicht angehörenden Staaten. Die Klarheit ist eine wesentliche Voraussetzung der Wahrung der Neutralität. Die Schweiz zählt darauf, dass der Völkerbund die Notwendigkeit und Gerechtigkeit des schweizerischen Standpunktes anerkennt und Akt nimmt von dem Recht der Schweiz, die Neutralität in vollem Umfang und ohne einseitige Verpflichtungen aus dem Völkerbundsvertrag zu betätigen.

Meines Erachtens ist es wichtiger, vor der Welt die Notwendigkeit unseres Anspruchs auf unbeschränkte Neutralität darzutun als eine juristische These aufzustellen, welche die Gegner glauben bestreiten zu können. Es ist für den Völkerbund auch psychologisch und politisch so leichter auf unsere Forderung einzugehen.

Stösst die Schweiz dann auf Widerstand, so kann sie immer noch die ihr gut scheinende juristische These vertreten und äussersten Falls das Recht des Rücktritts oder der Kündigung geltend machen. Das Letztere scheint mir aber mit Rücksicht auf die Staaten ausserhalb des Völkerbundes

---

16. *Remarque manuscrite de Motta en marge de cette phrase: ja! M.*

12 MARS 1938

511

unerwünscht und deshalb als ein Standpunkt, der nur im Falle der Notwendigkeit in Betracht käme.

Ich bitte Sie, die Länge dieser Ausführungen entschuldigen zu wollen.  
Selbstverständlich stehe ich weiter zu Ihrer Verfügung.

#### ANNEXE 5

*Le Président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Huber,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Zürich, 26. März 1938

Im Besitze Ihrer Zeilen von gestern<sup>17</sup>, sende ich Ihnen wunschgemäss einen Entwurf eines Memorandums im Sinne meiner Ausführungen vom 21. d. Mts. Abänderungsvorschläge zum Avant-projet scheinen mir schwierig. Es ist vielleicht leichter aus zwei oder mehreren in sich einheitlichen Entwürfen nachträglich etwas Neues aufzusetzen.

Ich hätte das Memorandum gerne knapper gefasst. Vielleicht finde ich nachträglich eine kürzere Fassung, die doch noch verständlich ist.

Ich habe mich bemüht den verschiedenen in Betracht kommenden Standpunkten (öffentliche Meinung der Schweiz, Völkerbundstaaten, Dritte Staaten) bei der Formulierung Rechnung zu tragen, da, wie Sie sagen, Nuancen ihre Bedeutung haben können. Aber ich bin mir voll bewusst, dass ich nicht alles übersehe, weil ich viel zu wenig vertraut bin mit allen in Betracht kommenden Faktoren.

#### *Projet Huber annexé à sa lettre du 26 mars 1938*

Die Entwicklung der politischen Verhältnisse und des Völkerbundes im Besondern haben den Bundesrat veranlasst, die Haltung der Schweiz gegenüber allfälligen Konflikten anderer Staaten einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Er ist – wie er dies in seiner Erklärung vom 22. Dezember 1937<sup>18</sup> kundgegeben hat – zu der Überzeugung gelangt, dass es für die Schweiz eine Notwendigkeit ist, künftig in allen Fällen eine Politik unbedingter Neutralität zu beobachten. Der Bundesrat weiss sich dabei von dem entschlossenen Willen der überwältigenden Mehrheit des Schweizer Volkes getragen.

Als Mitglied des Völkerbundes und bestimmt durch den Willen, ihre Beziehungen zu allen Staaten auf der Grundlage des Rechts und im Geiste der Loyalität und Klarheit zu ordnen, ist die Schweiz veranlasst, dem Völkerbund (den Mitgliedstaaten des Völkerbundes) ihre Stellung im Folgenden darzulegen.

Als vor bald 20 Jahren am Ende des grossen Völkerringens die Idee eines Völkerbundes anfieng politisch Gestalt anzunehmen, hat die Schweiz diese aufrichtig begrüsst. Sie war aber von Anfang an entschlossen, ihre Politik dauernder Neutralität, auch im Rahmen einer im Völkerbund sich verkörpernden neuen internationalen Ordnung, unter keinen Umständen aufzugeben.

Deshalb hatte der Bundesrat, vorgängig aller Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund, am 8. Februar 1919 an die Vertreter der damals in Paris für den Friedensschluss versammelten Mächte ein Memorandum<sup>19</sup> gerichtet, in welchem er das Wesen der schweizerischen Neutralität in einer auch heute unverändert gültigen Weise bestimmt hat. Es heisst darin unter anderem:

---

17. *Non retrouvées.*

18. *Cf. N° 169.*

19. *Cf. DDS 7 I, N° 177.*

Hier folgen eine Reihe von Absätzen des Memorandums, die für die Wiedergabe besonders in Betracht kommen können:

- La Confédération est en droit .....
- La neutralité helvétique .....
- La neutralité de la Suisse a un caractère .....
- Le maintien de cette institution .....
- La Confédération helvétique doit .....
- C'est la neutralité qui a permis .....

In dem Memorandum ist auch darauf hingewiesen worden, dass dank ihrer Neutralität die Schweiz den Kriegführenden Dienste humanitärer Art hat leisten können und dass, wie die schweizerische Neutralität im Interesse Europas liegt, dies auch der Fall ist für den Völkerbund als solchen. Diese Feststellung gilt auch heute.

Als an die Schweiz die Einladung erging, sich dem Völkerbund anzuschliessen, schien es zunächst unmöglich für sie, dem Bunde beizutreten, weil die Bestimmungen über die gegen einen paktbrüchigen Staat vorgesehenen Sanktionen für einen dauernd neutralen Staat innerhalb des Bundes keinen Platz liessen. Dank dem verständnisvollen Entgegenkommen des Völkerbundes wurde der Schweiz durch die Londoner Deklaration<sup>20</sup> eine Sonderstellung eingeräumt und ihr der Beitritt unter Wahrung ihrer dauernden Neutralität möglich gemacht. Dabei hatte sie auch ihrerseits ein für sie ausserordentlich grosse Concession an den Solidaritätsgedanken des Völkerbundes zu machen, indem sie ihre Neutralität auf das militärische Gebiet einschränkte und sich bereit erklärte, den Völkerbund in dessen finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen zu unterstützen. Die Schweiz glaubte, diese Neuorientierung ihrer Neutralitätspolitik in Aussicht nehmen zu können, weil dabei ihre Sonderstellung als neutraler Staat innerhalb eines automatisch sich auswirkenden, äusserst scharfen Sanktionensystems genügend ausgeprägt und klar sein würde und sodann, weil auch durch die vom Völkerbund in Aussicht genommene Rüstungsbeschränkung die Voraussetzungen bewaffneter Konflikte sich wesentlich ändern sollten. Trotzdem hat die Schweiz sich nur schwer zum Beitritt entschlossen; die leidenschaftliche Diskussion in Parlament und Volk zeigte, wie sehr der Schweizer an seiner traditionellen Neutralität hängt. Das Verfassungsgesetz vom 16. Mai 1920 über den Beitritt ist nur mit einem mässigen Volksmehr und einem winzigen Ständemehr angenommen worden.

Seit diesem Zeitpunkt haben sich die Verhältnisse tiefgehend verändert. Nicht nur hat der Völkerbund durch die Resolutionen von 1921 die Handhabung des Sanktionensystems auf teilweise neue Grundlagen gestellt; dieses ist in einer Reihe von Fällen nicht in Wirksamkeit getreten. Die Mitgliedstaaten haben tatsächlich ihre Freiheit zurückgenommen, je nach den Umständen im Falle von Verletzungen des Paktes zu handeln. Das Programm der Rüstungsbeschränkung konnte bis heute nicht verwirklicht werden; im Gegenteil, die Rüstungen sind überall stark vermehrt worden. Die Zusammensetzung des Völkerbundes hat nicht die Entwicklung genommen, die für das sichere Funktionieren der Sanktionen Garantie geboten hätte.

Die Schweiz muss aus den veränderten Umständen die Folgerungen ziehen. Ihre Neutralität muss auf alle Fälle eine feststehende, absolut eindeutige, sein. Wenn die anderen Mitglieder des Völkerbundes von Fall zu Fall entscheiden, ob – und wenn ja in welcher Art sie Massnahmen gegen einen paktbrüchigen Staat treffen, so kann für die Schweiz als dauernd neutralem Staat eine solche Haltung nicht in Betracht kommen: es giebt für sie in dieser Lage nur die eine Möglichkeit: unbedingte Neutralität. Die Schweiz muss nach jeder Richtung frei sein, ihre Politik so zu gestalten, dass die Respektierung ihrer Neutralität am vollkommensten gesichert ist. Sie ist entschlossen, für ihre Neutralität sich mit allen ihren Kräften bis zum Äussersten einzusetzen.

Die Schweiz legt ein entscheidendes Gewicht auf eine klare, unzweideutige Ordnung ihrer Stellung gegenüber dem Völkerbund und gegenüber den diesem nicht angehörenden Staaten. Sie ist überzeugt, dass der Völkerbund die Gerechtigkeit und Notwendigkeit ihrer Forderung anerkennt,

---

20. Cf. DDS 7 II, N° 183A.

auch als Mitglied des Bundes in allen Fällen eine unbedingte und gleichmässige Neutralität zu beobachten.

Der Bundesrat zweifelt nicht, dass der Völkerbund von den vorstehenden Erklärungen zustimmend Akt nehmen und dadurch von neuem den einzigartigen Charakter der schweizerischen Neutralität anerkennen wird.

#### ANNEXE 6

*Le Président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Huber,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Zürich, 29. März 1938

Seit Absenden meines Briefes vom 27. dies habe ich den Artikel von A. v. Sprecher in den *Monatsheften* gelesen, sowie die Pressenachricht betreffend Zuschrift<sup>21</sup> der Sozialdemokratischen Partei an den Bundesrat. Dies giebt mir noch zu folgenden Bemerkungen Anlass.

1. Das Memorandum ist seiner Natur nach eine Mitteilung an den Völkerbund bzw. dessen Mitgliedstaaten und nicht an alle Staaten schlechthin, denn zunächst sind die durch Völkerbundspakt und Londonerdeklaration geordneten Rechtsverhältnisse neu zu regeln. Da die Zustellung des Memorandums in keiner Weise ein Geheimnis sein kann, ist es vielleicht richtig, den Staaten, die nicht zum Völkerbund gehören und für unsere Neutralität von Bedeutung sind, offiziell Kenntnis von dem Memorandum zu geben.

2. Es ist wohl ernstlich zu überlegen, ob nicht die Frage des Verhältnisses von Sitz des Bundes und Neutralität im Memorandum zu berühren sei. Wird sie mit Stillschweigen übergangen, so setzt man sich dem Vorwurf aus, entweder etwas Wichtiges übersehen, oder aber hinterhältig gehandelt zu haben. Es ist auch sehr wohl möglich, dass die Frage von jemandem in der Schweiz oder im Völkerbund ohne unser Zutun aufgeworfen wird. Würde das Memorandum zustimmend zur Kenntnis genommen und entstünden nachträglich doch wegen der Tätigkeit des Völkerbundes auf Schweizergebiet Schwierigkeiten, so wäre ein zweites Arrangement in jenem Zeitpunkt wohl sehr schwierig, wie wohl auch die Berührung der Sitzfrage im Memorandum dessen glatte Aufnahme erschwert. Man wird hier zwischen 2 Übeln wählen müssen. Falls über Neutralität und Sitz etwas gesagt werden soll, könnte dies vielleicht so geschehen, dass am Ende des zweitletzten Absatzes angefügt würde: «Sie muss deshalb auch die bestimmte Erwartung aussprechen, dass diese Neutralität nicht durch Akte der Organe des Völkerbundes an dessen gegenwärtigem Sitz berührt werden.»

3. In dem Entwurf habe ich die Stelle weggelassen, in welcher von der weiteren Mitarbeit der Schweiz im Völkerbund die Rede ist, weil mir diese Zusicherung etwas blass und mager erscheint, wenn die eigentliche Solidarität prinzipiell auf Null reduziert wird, denn nur die Teilnahme an den Aktionen zur Durchsetzung des Paktes kann ein Opfer bedeuten. Mit Rücksicht auf die Intervention der Sozialdemokratischen Partei ist aber ein solcher Passus vielleicht doch notwendig. Dabei könnte man sich fragen, ob nicht angedeutet werden sollte, dass wir mit Rücksicht auf unsere unbedingte Neutralität in den politischen Fragen des Völkerbundes auch eine besondere Zurückhaltung uns auferlegen werden.

Endlich habe ich beim Überlesen des Textes mir noch ein paar Notizen gemacht und zwar folgende [...] <sup>22</sup>

21. *Du 21 mars 1938. Non reproduite, cf. E 2001 (D) 3/300.*

22. *Suivent quelques retouches rédactionnelles.*