

S-1 N 37/37

Schachtel N1

E. 12.20

VERTRAULICH.

=====

Exposé des Eidgenössischen Politischen  
Departements über die Neutralität der Schweiz im Völ-  
kerbund.

---

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 1919 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<sup>(1)</sup>."

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 Nordamerika, 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 Zusatzbot-

---

(1) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, Seite 54.

schaft vom 17. Februar 1920<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup>, 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 universalen 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 möchte.

---

(1) Bundesblatt 1920, Bd.1, Seite 334 ff.

(2) Eidgenössische Gesetzsammlung 1920, Seite 651.

Andererseits kam diese Beunruhigung in der Interpellation zum Ausdruck, die Herr Nationalrat Gut im Dezember begründete. Der Bundesrat musste darauf antworten. 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:

"Der Bundesrat wird auf die Interpellation des Herrn Gut so bestimmt antworten, als dies im gegenwärtigen Zeitpunkt möglich ist. Vor allem möchte ich aber nicht unterlassen, Herrn Gut zu danken, dass er seine Interpellation eingereicht und sie mit den treffenden Worten, die Sie eben vernahmen, begründet hat.

Die Rede, die ich die Ehre habe, vor Ihnen zu halten, ist keine persönliche Meinungsäußerung, sondern das Ergebnis einer gemeinsamen, einstimmigen Beratung. Ich habe sie schriftlich niedergelegt, weil das Thema ausserordentlich heikel ist, und um den Zufällen der Improvisation aus dem Wege zu gehen.

Was Ihre Aufmerksamkeit festhält und woran Ihnen liegt, ist, vom Bundesrat zu vernehmen, welchen Einfluss nach seiner Meinung auf die Stellung der Schweiz im Völkerbund der von der italienischen Regierung am 11. Dezember gefasste und verkündete Beschluss haben könnte.

Dieser Beschluss erscheint uns folgenswer. Wir teilen nicht die Ansicht derer, die, um seine Bedeutung und seinen Ernst zu mindern, gerne sagen oder schreiben, dass der Austritt Italiens aus dem Völkerbund an der politischen Wirklichkeit nichts ändere und dass er bloss eine nun schon

seit mehr als zwei Jahren bestehende Sachlage in die Rechtsform kleide. Wir hatten trotz allem die Hoffnung, dass Italien, wenn einmal seine Gebietshoheit über Abessinien direkt oder indirekt anerkannt sein würde, sich nicht länger weigern werde, seine rege Mitarbeit, die diejenige eines Gründerstaates gewesen ist, wiederaufzunehmen. Der Bundesrat hat sich, wie das Parlament weiss, in seiner Politik stets von dem Wunsche, diese Wiederaufnahme der Mitarbeit verwirklicht zu sehen, leiten lassen. Unsere Hoffnung ist durch die Ereignisse nicht bestätigt worden. Es wäre ein nutzloses Unterfangen, nach Verantwortlichkeiten zu suchen, und wir wollen entschieden davon absehen, solche Betrachtungen anzustellen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben sich nie entschliessen können, in das grosse Haus einzutreten, das durch den Willen ihres Präsidenten Wilson erbaut worden ist. Brasilien hat sich 1926 entfernt, weil es keinen ständigen Ratsitz erhalten hat. Zu gleicher Zeit haben sich für Deutschland die Pforten des Völkerbundes geöffnet. Wir haben selber uns in den Grenzen unserer Kräfte für die Beschleunigung und Verwirklichung dieses glücklichen Erfolges eingesetzt; aber das völlige Versagen der 1932 einberufenen Abrüstungskonferenz, und andere mehr oder weniger konnexe Ursachen veranlassten das Deutsche Reich 1935, den Völkerbund endgültig zu verlassen. Ich erwähne bloss, dass auch Spanien und Mexiko beide nacheinander sich anschickten auszutreten, sich dann aber eines bessern besannen und blieben. Einige südamerikanische Kleinstaaten sind ebenfalls weggegangen und nicht wiedergekommen. Der Austritt Japans nach der Eroberung der Mandschurei und nach der Verurteilung seines Tuns durch die Völkerbundsversammlung entsprach der Lage der Dinge und der Logik der Ereignisse. Sowohl Japan als auch Brasilien blieben jedoch Mitglieder des Internationalen Arbeitsamtes und des Weltgerichtshofs. Im Jahre

1934 wurde Sowjetrussland gegen unsere Meinung und diejenige der Niederlande und Portugals in den Völkerbund aufgenommen. Ich will mich hier nicht bei diesem Ereignis von weittragender geschichtlicher Bedeutung aufhalten. Die Gründe, die Italien zum Rücktritt bewogen und die Umstände, unter denen er sich vollzog, sind allen gegenwärtig; jeder Kommentar darüber schiene mir überflüssig.

Was wir nicht mehr übersehen können, ist, dass der Völkerbund von 1937 kaum noch dem Bilde gleicht, das wir uns von ihm im Jahre 1920 gemacht haben. Wir sind durch einen sehr umstrittenen aber eindeutigen Entscheid von Volk und Ständen in den Völkerbund eingetreten. Die Bewegung, die uns dem Völkerbunde zuführte, war edel und, nach meiner Ansicht, politisch klug. Die Hauptschwierigkeit, die wir zu überwinden hatten, erwuchs uns aus unserer überlieferten Neutralität. Wir glaubten damals, dass, wenn unsere Neutralität in militärischer Hinsicht völlig gewahrt sei, wir es wagen durften, uns am Völkerbund zu beteiligen, da ja das Risiko dieser Beteiligung wiederum aufgewogen wurde durch die zusätzlichen Sicherheitsgarantien, die uns die neue Einrichtung verschaffen sollte. Dazu kam, dass der Schweizerstadt Genf die Ehre zugefallen war, als Sitz des Völkerbundes gewählt zu werden. Unser Neutralitätsstatut war im Artikel 435 des Versailler Vertrages und in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 bestätigt worden, und wir durften annehmen, dass es befriedigend geregelt sei.

Heute sehen wir uns vor die dringende Pflicht gestellt, zu untersuchen, ob dieses Statut in jeder Beziehung den Erfordernissen unserer Sicherheit entspricht. Mehr als einmal mussten uns hierüber im Laufe der letzten Jahre einige Zweifel aufsteigen. Solange alle unsere Nachbarn Mitglieder des Völkerbundes waren, war es gerechtfertigt und natürlich,

dass wir das Vertrauen bewahrten. Sogar der Austritt Deutschlands hatte uns nicht unmittelbar zu beunruhigen vermocht, denn die Möglichkeit seiner Rückkehr schien nicht völlig ausgeschlossen. Der Weggang eines zweiten unserer grossen Nachbarn verlangt nun gebieterisch von uns, dass wir uns mit dieser ernstesten Frage auseinandersetzen.

Die Ansicht des Bundesrates geht dahin, dass die Eidgenossenschaft inskünftig ohne Zaudern darauf bedacht sein muss, zum Ausdruck zu bringen, dass sie sich nicht auf eine differentielle Neutralität beschränken kann, sondern dass diese Neutralität umfassend sein muss, gemäss der jahrhundertalten Ueberlieferung, der geographischen Lage und der Geschichte unseres Landes.

Der Bundesrat hat schon 1935 die ersten Schritte in dieser Richtung zurückgelegt. Am 10. Oktober jenes Jahres, bei Anlass des bewaffneten Konflikts zwischen Italien und Abessinien, liess er durch den Leiter seiner Delegation an der Genfer Versammlung erklären, dass sich die Schweiz nur insoweit verpflichtet erachte, wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen durchzuführen, als ihre Neutralität dadurch nicht beeinträchtigt werde. Wir haben die Sanktion, die auf einen völligen Abbruch der Handelsbeziehungen mit Italien abzielte, nicht angewendet. Desgleichen haben wir uns, als es sich darum handelte, die Ausfuhr von Waffen und Kriegsmaterial zu verbieten, auf die Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen berufen, um das Verbot gegen den einen wie den andern Kriegführenden zu erlassen. Diese Haltung rief einigen Einwendungen und verursachte etwelche Misstimmung bei diesem oder jenem Mitglied des Völkerbundes, was aber nicht hinderte, dass wir schliesslich mit unserm Standpunkt durchdrangen.

Später, im Jahre 1936, hatte sich die Bundesversammlung über die vom Bundesrat unter den erwähnten Umständen

befolgte Politik auszusprechen, und es ist uns die Genugtuung geworden, die ganze Bundesversammlung ohne Parteiunterschiede mit uns einig zu wissen.

Sodann war es die Frage der Revision des Völkerbundsvertrags, die sich stellte. Die Schweiz ist Mitglied des Ausschusses von achtundzwanzig Staaten, der zu diesem Zweck eingesetzt worden ist. Der Bundesrat gab in seinem Schreiben vom 4. September 1936 an den Generalsekretär des Völkerbundes seine Ansicht über die Reform bekannt und legte in der Frage der Neutralität seine Auffassung und seine Absichten von neuem dar. In der Bundesversammlung fand die Regierung wiederum volle moralische Unterstützung. Einzelne Ratsmitglieder, im besondern Herr Nationalrat Gut, der sich mit viel Verständnis und Einsicht mit den Fragen beschäftigt, von denen ich spreche, haben bisweilen den Wunsch geäußert, der Bundesrat möge jede günstige Gelegenheit ergreifen, um zu erreichen, dass die rechtliche Stellung der Schweiz im Völkerbund abgeklärt werde.

Der Bundesrat hat diesen Wunsch nie aus den Augen verloren. Als sich der Bundespräsident am 1. August dieses Jahres mit einer Radioansprache an die Schweizer im Ausland wandte, liess er es sich angelegen sein, ihnen zu zeigen, wie die Schweiz durch die allgemeine politische Entwicklung dazu geführt wird, mit steigendem Nachdruck ihren Willen zur Neutralität, sogar gegenüber dem Völkerbund, zu bekunden. Diese Rede fand, wie man mir gesagt hat, im Auslande Beachtung; bei uns wurde sie aber nicht weiter besprochen, wahrscheinlich weil sie zeitlich zusammenfiel mit einer andern Rede, die ich die Ehre hatte, am gleichen ersten August in Giornico zu halten.

Die passende Gelegenheit ist nun gekommen. Sie zwingt den Bundesrat, mit Entschiedenheit und in aller Ruhe, d.h. ohne Ueberstürzung und Hast, zu handeln. Seien Sie überzeugt davon, dass wir alles tun werden, was an uns liegt, um uns

unserer Aufgabe gewachsen zu erweisen.

Wenn zwar über das Ziel, das es zu erreichen gilt, eine Art gefühlsmässiger Uebereinstimmung herrscht, so bestehen doch Meinungsverschiedenheiten über die Mittel und Wege, die geboten sind. Der Bundesrat ersucht Sie, ihm in dieser Hinsicht Zeit zu reiflicher Ueberlegung zu lassen. Das Politische Departement wird, nachdem es den Rat einiger Persönlichkeiten seines Vertrauens eingeholt hat, dem Bundesrat im kommenden Januar einen schriftlichen Bericht unterbreiten. Dieser interne Bericht wird uns die Grundlage für einen späteren Bericht an die Bundesversammlung verschaffen. Der Bundesrat wird in engstem Einvernehmen mit dem Parlament und der öffentlichen Meinung vorgehen. Er hat vernommen, dass sich kürzlich ein Komitee gebildet hat zur Durchführung einer Volksinitiative, die bezweckt, den Neutralitätsgrundsatz in die Verfassung aufzunehmen und seine Rechtswirkungen verfassungsmässig festzulegen. Dieses Komitee, das aus ehrenwerten Männern besteht, deren Vaterlandsliebe unbestritten ist, wird einer guten Eingebung folgen, wenn es die Regierung durch die ordentlichen diplomatischen Mittel handeln lässt, ohne hindernd oder hemmend dazwischen zu treten. Ich habe gute Gründe zu hoffen, dass das betreffende Komitee bereits andern Sinnes geworden ist und, wenigstens derzeit, davon Abstand nehmen wird, Erörterungen über die internationale Politik, die zwangsläufig einen leidenschaftlichen Charakter annehmen würden, in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Derartige Auseinandersetzungen könnten schwere politische und moralische Schäden verursachen.

Niemand sollte daran denken, zu verlangen, dass die Schweiz aus dem Völkerbund austrete. Wir sind das Land des Völkerbundssitzes. Wir wollen vor allem nicht vergessen, dass der Völkerbund die Idee des Friedens durch das Recht verwirklichen wollte. Ich gebe zu, dass ihm dies nur zum Teil gelungen



ist. Sein Wert als Sinnbild bleibt davon aber unberührt und hält jeder sachlichen Kritik stand. Die internationale Zusammenarbeit ist eines der Bedürfnisse unserer Welt. Die Form kann zerbrochen und ersetzt werden, die Notwendigkeit der Sache selbst bleibt unbestritten. Die Völker sehnen sich nach Gerechtigkeit und Sicherheit. Sie wünschen, dass die Grossmächte einander nicht als Rivalen begegnen, sondern ihre Bemühungen vereinigen, um das Glück der Menschheit zu gewährleisten. Alle Staaten müssen ein Forum haben, wo sie sich Gehör verschaffen können. Die Aufgabe der kleinen Staaten, namentlich wenn sie gemeinsame Bestrebungen verfolgen, ist eine fruchtbare und wohl-tätige Aufgabe. Die Menschheit hat den Krieg mit einer Art heiligen Schauer betrachten gelernt. Sie kann sich nicht mit dem Gedanken abfinden, dass der Krieg eine dem Menschengeschlecht auferlegte Krankheit sei, die gewissermassen als eine von Gott verhängte Zuchtrute auf ewig hingenommen werden müsse. In der Verborgenheit, mit Geduld und Ausdauer daran zu arbeiten, dass auf Erden die Voraussetzungen eines dauerhaften Friedens geschaffen werden, ist die Ehre der Weisen und auch die neue Würde der durch Christus erlösten menschlichen Kreatur. Wir Schweizer bekennen uns in unserer überwältigenden Mehrheit zu diesen hehren Zielen einer Moral, die nach Vervollkommnung strebt.

Es wäre betrüblich, ein Arbeitsfeld im Stiche zu lassen, das wir in den letzten achtzehn Jahren immer besser kennen lernten. Wir waren unter den eifrigsten Anhängern der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Mit Dänemark und Portugal waren wir die ersten, die die obligatorische Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs anerkannten. Wir haben mit den andern mitgeholfen, soziale Schäden, wie den Missbrauch von Rauschgiften und den Frauen- und Kinderhandel, zu bekämpfen. Wir haben an dem Werk des finanziellen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus mitgearbeitet, und mehrere unserer

Landsleute haben sich in diesen technischen Aufgaben mit Ehren ausgezeichnet. Genf ist zu einer Stadt nützlicher und fruchtbarer Zusammenarbeit geworden.

Wir dürften auch nicht den Eindruck erwecken oder den Argwohn aufkommen lassen, als würden wir wie Planeten in vorgezeichneter Bahn einer bestimmten Gruppe von Grossmächten folgen. Wir sind neutral, weil wir selbständig und frei sein wollen. Der höhere Sinn unserer Neutralität liegt darin, dass sie uns eine der wertvollsten Garantien unserer Unabhängigkeit und Unversehrtheit bedeutet.

Dieser Neutralität droht gegenwärtig und wird ohne Zweifel noch auf lange Sicht aus unserer Zugehörigkeit zum Völkerbund keine Gefahr drohen. In militärischer Beziehung steht sie unbestritten da. Alle Signatarstaaten des Versailler Vertrages haben erklärt, dass die schweizerische Neutralität eine internationale Verbindlichkeit zur Aufrechterhaltung des Friedens bilde.

Der Völkerbund, wie er heute ist, kann nicht mehr an wirtschaftliche Sanktionen gegen irgendwen denken. Das System der Sanktionen ist künftighin praktisch undurchführbar. Der Artikel 16 des Völkerbundsvertrags ist wie gelähmt. Ohne sich an dem Bedürfnis nach kollektiver Sicherheit zu desinteressieren, wird der Völkerbund sein Heil in anderer Richtung suchen müssen. Will er die Universalität zurückerlangen, so wird er den Mut aufbringen, auf die Mittel der äussern Gewalt zu verzichten, um zu werden, was er seinem wahren Wesen nach ist: ein grossartiges und wohltätiges Werkzeug der friedlichen Zusammenarbeit. Der Verzicht auf die Mittel der Zwangsgewalt wird für ihn keine Schwächung bedeuten, sondern zu einem Born der Wiedergeburt werden. Die irritierenden Erörterungen werden aus seinen Ratssälen verschwinden und seine Ermahnungen zur Gerechtigkeit und Mässigung werden nur umso eher Gehör finden.

Der Völkerbund ist einer Gefahr ausgesetzt:

sich, auch ohne es zu wollen, in eine Koalition zu verwandeln, die sich einer andern Koalition entgegenstellt. Er wird dieses Unglück, das ihm rasch zum Verhängnis werden müsste, zu vermeiden wissen. Genf dürfte um keinen Preis zum Sitz einer Koalition werden. Der Bundesrat zweifelt keinen Augenblick daran, dass Mächte wie Grossbritannien und Frankreich, unterstützt vom festen Willen der andern Staaten - ich denke vor allem an die Niederlande, Belgien, die skandinavischen Staaten, Oesterreich und viele andere - darüber wachen werden, dass der Völkerbund nie in den verhängnisvollen und unverzeihlichen Irrtum ver falle, der Diener irgendeiner Ideologie sein zu wollen und damit sein Wesen, seine Daseinsberechtigung, seine Ziele und Bestrebungen zu verleugnen.

Die Schweiz wird, gleich wie in der Vergangenheit, auch in Zukunft im Völkerbund ihre bescheidene, wenn auch nicht unbedeutende Rolle erfüllen. Sie wird immer die humane und freie Schweiz bleiben, die ihre Einheit in der Vielgestaltigkeit verwirklicht und sich ihrer besondern Sendung voll bewusst bleibt. Sie wird auch weiterhin sein, was einer unserer ehemaligen Gesandten in Rom, Herr Georges Wagnière, in einem prächtigen Artikel, den er ihr in der "Gazette de Lausanne" widmete, in beredten Worten als "die lebendige Schweiz" bezeichnet hat. Mutter der Ströme und Hüterin der Pässe, gewiss, aber noch viel mehr als das: der Fleck Erde, dessen Einheit tief hinabreicht in den Urgrund seiner Alpenlandschaft, Volk und Nation der mehreren Sprachen, die aber über alle Bergeshöhen hinweg aufs engste verbunden sind in jenem Kult der Freiheit, in jener Freiheitsliebe, die das von Gott verliehene Vorrecht und der Ruhm des Menschen sind. Hierin liegt das eigentliche Wunder dessen, was wir die Schweiz nennen. Es ist eine der schönsten Erscheinungen der Geschichte. Der Mensch der Alpen - homo alpinus helveticus -, sei er nun Dichter und Schriftsteller oder einfacher Hotelportier, ist mit der nämlichen Würde des Souveräns bekleidet, die er das Recht hat, wie einen Fürstenmantel zu tragen, wenn er die innige Vaterlandsliebe und den Willen, ein guter Weltbürger zu sein, in sich vereinigt."

\*

\*

\*

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<sup>(1)</sup>. Man liest darin unter anderem:

".... Die Neutralität der Schweiz unterscheidet sich von jeder andern. Sie ist für die Schweiz eine der wesentlichsten Voraussetzungen des Friedens im Innern und damit der Unabhängigkeit des Landes, das so viele, nach Sprache und Kultur verschiedenartige Bestandteile in sich vereinigt. Die Schweiz hängt an ihrer Mannigfaltigkeit. Denn diese ist für sie trotz dem bescheidenen Umfang ihres Gebietes die unversieglige Quelle eines besonders regen und reichen nationalen Lebens.

Die Erhaltung dieser seit Jahrhunderten bestehenden Institution ist aber auch für ganz Europa nicht weniger wertvoll wie für die Schweiz selbst. Mit vollem Recht haben die 1815 in Paris versammelten Grossmächte erklärt, dass "die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und deren Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss im wahren politischen Interesse des gesamten Europa gelegen sei". Diese Erklärung hat ihren vollen Wert beibehalten.

Die Schweiz muss wie in der Vergangenheit so auch fernerhin die treue Hüterin der Alpenpässe bleiben.

---

(1) Siehe Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Beitritt der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, Seite 323 ff.

Im gegenwärtigen Krieg, wie schon 1871, hat die neutrale Schweiz der Menschheit weit grössere Dienste leisten können, als wenn sie am Kampfe teilgenommen hätte: Dank dieser immerwährenden Neutralität konnte das auf ihrem Boden gegründete Internationale Rote Kreuz seine fruchtbare Tätigkeit entfalten und gegenwärtig selbst bis in die der Anarchie verfallenen Gegenden vordringen. Dank ihrer Neutralität war der Schweiz nach gänzlichem Abbruch der Beziehungen unter den kriegführenden Staaten die Lösung der dankbaren Aufgabe möglich, auf dem Gebiete der Wohltätigkeit eine Arbeit zu leisten, die der Welt eine Verschärfung ihrer Leiden erspart hat. Als friedliche Insel inmitten des Krieges war die Schweiz während 4 Jahren für die Unterbringung und <sup>die</sup> Heimbeförderung der Opfer des Krieges, für die Versorgung von Gefangenen und Bevölkerungen mit Lebensmitteln nach allen Richtungen tätig und hat durch <sup>die</sup> Vermittlung zahlloser Korrespondenzen teure, vom Krieg zerrissene Bande neu geknüpft. In gleicher Weise konnte die Eidgenossenschaft dank ihrer Neutralität mitwirken an der Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen unter den kriegführenden Staaten ....

Die Neutralität hat in der Schweiz während Jahrhunderten Stämme verschiedener Abkunft, Sprache und Konfession zu einer Einheit zusammengefasst. Dank diesem unentwegt festgehaltenen Grundsatz konnten die schweizerischen Kantone unter sich eine Geistesart entwickeln, die auf die wechselseitige Achtung aller ihrer nationalen Eigentümlichkeiten gerichtet ist. Die Schweiz, als älteste der bestehenden Republiken, würde es sich zur Ehre anrechnen, in den Völkerbund die Erfahrungen mitzubringen, die sie im Laufe der Jahrhunderte in einer langsamen und keineswegs kampflosen Entwicklung ihres Bundeswesens sich erworben hat. Die Schweiz glaubt, dass sie nur dann, wenn sie ihren Ueberlieferungen und Grundsätzen treu bleibt, im

Völkerbund zum Wohle aller den Platz einnehmen kann, den ihre Geschichte ihr zuweist."

Diese Erklärungen haben die gebührende Würdigung gefunden. Unsere Neutralität ist durch Artikel 435 des Versailler Friedensvertrages bestätigt worden. Gleichzeitig wurde sie als Uebereinkommen 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 an die Bundesversammlung betreffend die Anwendung des Artikels 16 des Völkerbündspaktes 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 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 blos 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 Frage ~~unseres Vorgehens~~ eintreten, müssen wir an einige sehr wichtige Tatsachen erinnern. Die differentielle Neutralität leitet sich von Artikel 16 des Völkerbündspaktes 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 Völkerbündsatzung vorgesehene 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/<sup>sich</sup> sein System der Zwangsmassnahmen als wirksam erweisen würde. Nun haben sich aber die Bedingungen, unter denen wir auf einen Teil der unserer Neutralität inwohnenden 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/<sup>sich</sup> Artikel 16 in gewissen Fällen als unanwendbar erwiesen hat. Er ist somit tatsächlich fakultativ geworden. Man hat ihn indessen nicht aus dem Völkerbündspakt 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 1936 gaben die ehemaligen Neutralen in einer Erklärung, der wir uns angeschlossen hatten, ihre Auffassung kund, wonach man gezwungen sein wird, "solange der Völkerbündspakt 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 Völkerbündspaktes 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 des Auswärtigen von Schweden in einer Rede, die grossen Widerhall gefunden hat, "dass dieser Artikel anlässlich der offenbarsten Verletzungen der Völkerbundssatzung 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 poli-

tischer 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 unserm 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 unterrichtet, 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 Fest-

stellung, weil es ein für allemal 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 Komitee 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 1936 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 tatsächlichen 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 berechnigte 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 zugehen 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.

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 Völkerbundspaktes 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 ~~verleugnen~~ und bestreiten, dass er im Laufe dieser letzten Jahre in verschiedenen Fällen der Anwendung von Sanktionen nicht nachgekommen ist, wo nach Völkerbundspakt die Sanktionen obligatorisch waren.... 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 bedauernd wert 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 Völkerbundsmitglieder nicht mehr für verpflichtet halten, gegen einen an-

greifenden Staat Zwangsmassnahmen zu ergreifen.... Es ist daher wichtig, dass es als eine loyale und berechtigte Auslegung anerkannt werde, dass die veränderten Verhältnisse 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 Uebertreibung 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/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/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 Uebereinstimmung mit den erhaltenen Instruktionen legte unser Vertreter den schweizerischen Standpunkt dar. ~~Er tat dies, wie man sehen wird, mit Mässigung.~~ 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 ge-

funden. Der Nationalrat war ~~eager~~ auf Antrag seiner Kommission für Auswärtige Angelegenheiten am 10. März 1937 <sup>segar</sup> 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.

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

"Der Bericht Lord Cranbornes über die Frage der Universalität hat ihm einmütiges Lob eingetragen. Mit Vergnügen schliessen wir uns der ihm gezollten Anerkennung an. Tiefgründige Analyse und Objektivität kennzeichnen seine Denkschrift, die alle wesentlichen Aspekte des Problems in helles Licht setzt, nichts im Dunkel lässt. Unserem Komitee wird damit eine Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt, wie man sie sich nicht besser wünschen könnte.

Einen Fehler - wohl den einzigen - weist indessen der Bericht auf; er kommt etwas spät. Die Verantwortung dafür trifft jedoch keineswegs seinen Verfasser. Wäre der Bericht ohne grosse Verspätung behandelt worden, so hätten unsere Beratungen vielleicht günstigere Ergebnisse gezeitigt, als wir sie heute von ihnen erwarten. Inzwischen hat nämlich die Universalität einen neuen Stoss erhalten, dessen Tragweite zu verhehlen, vergeblich wäre. Wie Herr Spaak dieser Tage im Völkerbundsrat ausführte, ist das Unheil geschehen, und es steht zu befürchten, dass die Mittel, - wenn wir überhaupt noch welche finden - viel von ihrer Heilkraft verloren haben infolge der Verzögerungen, die nicht wir allein bedauert haben.

Allein, wenn auch der Bericht Cranborne ein Problem zum Gegenstand hat, dessen praktische Bedeutung infolge der jüngsten Ereignisse zurückgegangen ist, wirft er dennoch Fragen von unbestrittener Aktualität auf. Lord Cranborne geht mit Recht von dem Gedanken aus, dass das Problem der Universalität je nach dem Gepräge, das man dem Völkerbund verleihen will, verschieden gelöst werden muss; er stellt drei Lösungen zur Wahl: einen Völkerbund mit Zwangscharakter, einen Völkerbund ohne Zwangscharakter und einen Mitteltyp, d.h. einen Völkerbund, der mit einem System fakultativer Zwangsmittel ausgestattet ist. So gelangt er ohne weiteres dazu, die Frage nach

der Zukunft des Artikels 16 des Völkerbündspaktes aufzuwerfen, eine Frage, die übrigens in dem Bericht unseres niederländischen Kollegen, Herrn Rutgers, besonders behandelt worden ist.

Da der Artikel 16 somit im gegenwärtigen Stand unserer Arbeiten gewissermassen zum Angelpunkt der ganzen Paktreform wird, ist es verständlich, dass gewisse Staaten es für nötig hielten, bei diesem Punkt länger zu verweilen. Dass eine solche Aussprache heikel ist, stellen wir nicht in Abrede. Gar leicht könnten in ihr berechnete Ueberzeugungen verletzt oder hochherzige Hoffnungen getäuscht werden. Was uns anbelangt, so ist uns, im Gegensatz zu dem, was auch gesagt worden sein mag, vor allem daran gelegen, alles zu vermeiden, was die ohnehin schon genügend grossen Schwierigkeiten, mit denen der Völkerbund ringt, unnötig vergrössern könnte. Wenn indessen ein Problem wie das Sanktionenproblem zur Erörterung gelangt, können wir nicht umhin, unsere Meinung auszusprechen. Dieses Problem steht auf unserer Tagesordnung. Insbesondere hat Schweden seine Absicht bekundet, seine Auffassung darzulegen. Wie hätte die Schweiz bei diesem Stand der Dinge ihre besondere Lage vorschützen dürfen, um aus taktischen Erwägungen einer Diskussion auszuweichen, die sowohl die allgemeinen Interessen des Völkerbundes als auch ihre wesentlichen Interessen berührt. Ein Stillschweigen unsererseits wäre unserer öffentlichen Meinung unverständlich gewesen.

Nach den Erklärungen, die der Leiter unserer auswärtigen Politik, Herr Bundesrat Motta, am 22. Dezember im Nationalrat abgegeben hat, werden manche vielleicht glauben, dass für unser Land nunmehr die Stunde gekommen sei, sein Verhältnis als neutraler Staat zum Völkerbund genauer zu umschreiben. Doch ist hier weder der Ort noch der Zeitpunkt, an dieses Problem heranzutreten. Unser Ausschuss ist nicht zu-

ständig, die Frage des Sonderstatuts der Schweiz im Völkerbund zu behandeln. Sein Auftrag reicht nicht so weit. Laut der Resolution der Völkerbundsversammlung vom 10. Oktober 1936 hat der Ausschuss die Aufgabe "alle Vorschläge, die von den Regierungen über die Verwirklichung der Grundsätze des Paktes und der damit zusammenhängenden Probleme vorgebracht wurden oder noch vorgebracht werden", zu prüfen. Unser Ausschuss hat sich somit ausschliesslich mit der Frage zu befassen, welche Verbesserungen an unserem Grundgesetz vorzunehmen sind. Dagegen steht es ihm nicht zu, gewisse besondere Verhältnisse zu prüfen, die nur eine indirekte Beziehung zur Paktreform haben. Deshalb habe ich keinen Auftrag und konnte ich auch keinen Auftrag haben, hier über die schweizerische Neutralität als solche zu sprechen, über die Notwendigkeit, in der wir uns angesichts der Schwächung des Völkerbundes befinden, unsere umfassende Neutralität wieder zu gewinnen, von der wir im Jahre 1920 glaubten abweichen zu dürfen, als noch die Hoffnung bestand, dass der Völkerbund wirklich universellen Charakter erlangen würde. Im Namen der schweizerischen Regierung hat Herr Bundesrat Motta vor dem Parlament bereits zum Ausdruck gebracht, was wir vorderhand diesbezüglich zu sagen hatten. Es steht mir nicht zu, darauf zurückzukommen. Wir werden aber in naher Zukunft vor dem Völkerbundsrat oder vor der Völkerbundsversammlung darauf zurückkommen. Einem dieser Organe wird zu gegebener Zeit ein Memorandum unterbreitet werden, in welchem meine Regierung die zwingenden Gründe erörtern wird, die die Eidgenossenschaft heute nötigen, ihre umfassende Neutralität zurückzuerlangen. Der Völkerbund wird diese Gründe würdigen und sich darüber aussprechen.

Im Schosse dieses Ausschusses ist mein Auftrag viel bescheidener; er betrifft nur eine Teilfrage unserer Neutralität im Völkerbund: das Sanktionenproblem.

Als es sich für die Mitgliedstaaten des Völkerbundes darum handelte, ihre Ansichten über die Paktreform bekanntzugeben, hob der Bundesrat in einem am 4. September 1936 an den Generalsekretär gerichteten Brief, der in der Schweiz das freundlichste Echo fand, die Nachteile hervor, die seiner Meinung nach die Aufrechterhaltung der Sanktionen mit sich bringt. Seine Mitteilung war in dieser Hinsicht besonders deutlich. Es sei mir hier gestattet, einige wesentliche Stellen dieses Briefes ins Gedächtnis zurückzurufen.

"Man gabe sich einer Täuschung hin", führt der Brief aus, "wenn man annehmen wollte, dass der Völkerbund die zu geringe Zahl der Mitglieder durch die Zwangsmittel des Paktes aufwiegen könnte. Die durch Artikel 16 geschaffenen Sanktionen haben in vielen Ländern sehr begründeten Einwendungen gerufen. Sie sind in gewissen Fällen angewendet worden; in andern sind sie nicht angewendet worden, und es gibt offensichtlich Fälle, in denen sie niemals zur Anwendung gelangen könnten. Sie schaffen auch zu ausgesprochene Ungleichheiten. Sind auch die allseits übernommenen Pflichten theoretisch dieselben, so sind sie doch in ihren Wirkungen sehr verschieden, je nachdem es sich um eine Grossmacht oder um Staaten mit beschränkten Mitteln handelt. Der Gedanke drängt sich, wie uns dünkt, auf, zwischen den Risiken der einen und denjenigen der andern einen gerechteren Ausgleich zu schaffen. Für ein kleines Land ist die Anwendung des Artikels 16 unter Umständen eine Frage von Sein oder Nichtsein...." "Sollte der Artikel 16", fügt der Bundesrat bei, "trotz der Kritik, die an ihm geübt wird, in der gegenwärtigen Fassung beibehalten, oder sollten die Risiken, die er mit sich bringt gar noch verschärft werden, so sähe sich die Schweiz veranlasst, erneut auf die ganz besondere Lage hinzuweisen, in der sie sich befindet, und die der Rat des Völkerbundes in der Londoner Er-



klärung vom 13. Februar 1920 als einzigartig gekennzeichnet hat. Der Bundesrat muss im Uebrigen bestätigen"- und damit bestätigte er die von Herrn Bundesrat Motta anlässlich des italienisch-abessinischen Konfliktes am 9. Oktober 1935 in Genf abgegebenen Erklärungen- "dass die Schweiz keinesfalls zu Sanktionen verhalten sein könnte, die ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach die Neutralität einer wirklichen Gefahr aussetzen würden. Diese immerwährende Neutralität beruht auf jahrhundertelanger Ueberlieferung, und Europa hat schon vor mehr als hundert Jahren ihren hohen Wert verkündet".

An diese Erklärungen schliesst sich eine andere Erklärung der Schweiz an, die sie am 1. Juli 1936 zusammen mit den sogenannten "bündnisfreien" Staaten abgegeben hat, und wonach wir den Artikel 16 solange nicht als obligatorisch ansehen können, "als der Pakt in seiner Gesamtheit nur in unvollständiger und unfolgerichtiger Weise angewendet wird".

Diese Erklärungen mussten ins Gedächtnis zurückgerufen werden. Sie zeigen, dass die Bedenken der Schweiz hinsichtlich der Sanktionen nicht von heute sind. Weiter in die Vergangenheit zurückgehend, hätte ich noch andere anführen können. Insbesondere hätte ich daran erinnern können, wie sehr wir uns im Jahre 1921 bemühten, aus dem Artikel 16 eine Waffe zu schmieden, die den politischen Möglichkeiten und der Vernunft Rechnung trägt. Das Gesagte dürfte zur Genüge zeigen, dass die Schweiz nie eine Gelegenheit vorbeigehen liess, um auf dem Gebiete der Sanktionen eine mässige Rolle zu spielen. Gewiss verteidigte sie dabei ihre Interessen, aber sie glaubt nicht, dem Völkerbund einen schlechten Dienst erwiesen zu haben, wenn sie Illusionen, die sich an das Credo des Artikels 16 knüpften, als solche aufzeigte.

Bis dahin war die Eidgenossenschaft nichtsdestoweniger dem Grundsatz der Sanktionen treu geblieben. Sie musste

es bleiben. Sie hatte Verpflichtungen übernommen, und musste diese halten, soweit ihre allgemein anerkannte Neutralität es gestattete. Heute befindet sie sich in einer andern Lage. Was ihr möglich war, solange dem Völkerbund drei ihrer Nachbarn angehörten, und einige Hoffnung auf die Rückkehr des vierten übrigblieb, ist ihr in dem heutigen Völkerbund, dem zwei angrenzende Grossmächte und zwei entfernt gelegene Grossmächte nicht angehören, nicht mehr möglich, ohne ihre Neutralität den ernstesten Gefahren auszusetzen. Diese Tatsachen sind in unseren Augen entscheidend. Sie entziehen der differentiellen Neutralität ihre politische und psychologische Grundlage. Sie machen den Artikel 16 für die Schweiz unanwendbar. Wie Herr Rutgers in seinen Darlegungen hervorgehoben hat, ist in einem Völkerbund, dem die Mitwirkung von vier Grossmächten fehlt, "die allfällige Wirksamkeit der im Pakt vorgesehenen Sanktionen viel zweifelhafter" und erhöht die Last der Sanktionen für diejenigen Staaten, die sie anwenden würden". Für uns wäre die Belastung eine derart grosse, dass sie über die Opfer, die wir vernünftigerweise der internationalen Solidarität bringen können, hinausginge. Unsere Existenz steht auf dem Spiele.

Man wird vielleicht heute mehr Verständnis haben für die Hartnäckigkeit, mit der wir für die Sache der Universalität kämpften. Es geschah dies weder aus Berechnung noch aus Doktrinarismus. Gewiss dachten wir dabei an die Zukunft des Völkerbundes, doch schwebte uns stets auch das Schicksal unserer eigenen Mitarbeit in Genf vor Augen. Das Schweizervolk hat sich zur Mitarbeit an der grossen Institution in der Hoffnung entschlossen, dass es dem Völkerbund gelingen würde, alle kulturschöpferischen Länder für seine Sache zu gewinnen. Das Schweizervolk, das so fest an seiner Neutralität hängt - nicht aus Eigennutz sondern aus Notwendigkeit -, das so eifersüchtig über

eine politische Maxime wacht, der es die Befreiung von äusserem Druck und damit von inneren Kämpfen verdankt, wie sollte dieses Schweizervolk nicht aus Lebensinstinkt sich auf seine traditionelle Neutralität besinnen im Augenblick, wo am Völkerbund beunruhigende Zeichen von Schwäche wahrzunehmen sind? Die sogenannte differentielle Neutralität war mit mehr Opfern verbunden, als man gemeinhin erkannt hat, aber diese Opfer wurden dadurch wieder aufgewogen, dass der Völkerbund noch so festes Gefüge hatte, dass die Universalität nicht gefährdet war. Es herrschte Gleichgewicht. Heute ist dieses Gleichgewicht verloren gegangen. Wir müssen daraus die Konsequenzen ziehen. Wir haben alles getan, um die Dinge nicht soweit kommen zu lassen. Noch in der letzten September Tagung der Völkerbundsversammlung scheute unsere Delegation keine Mühe, um den Eintritt, die Rückkehr oder das Verbleiben im Völkerbunde jenen Staaten zu erleichtern, deren Mitarbeit den Bemühungen um internationale Zusammenarbeit, wie wir sie anstrebten, den wahren Sinn gegeben hätte. Gewiss hätte dieses Bestreben, alle zu vereinigen, dazu geführt, die einzelnen Artikel des Paktes geschmeidiger zu machen und -sagen wir es offen heraus- abzuschwächen, aber andererseits hätte der Pakt, wie vom Bundesrat hervorgehoben wurde, an moralischer Wirksamkeit gewonnen, was er an juristischem Gehalt eingebüsst hatte. Wir haben es lebhaft bedauert, dass unsere mit andern Staaten für die Herstellung der Universalität unternommenen Bemühungen fruchtlos geblieben sind. Wir sind weit davon entfernt, auf dieses hohe Ziel eines wirklichen Völkerbundes zu verzichten. Vielleicht kommt einmal der Tag - und wir würden ihn mit Freude begrüßen - wo die Universalität wieder ein praktisch lösbares Problem werden wird; für den Augenblick jedoch muss man ihre Verwirklichung verloren geben.

Gewiss, der Artikel 16 hat bei der heutigen politischen Weltlage nichts besonders Drohendes. Er ist, wie man gesagt hat, wie gelähmt. Wie es wiederholt und neuerdings noch von der schwedischen Regierung festgestellt wurde, ist der Völkerbund tatsächlich auf die von Lord Cranborne umschriebene Mittelform zurückgeführt. Wenn dem wirklich so ist, dürften wir folgern, dass für unsere Neutralität nichts mehr im Wege steht, sich wieder auf die erhabene Warte der Unparteilichkeit zurückzugeben. Denn wenn die Sanktionen fakultativ sind, braucht die Schweiz sich nicht daran zu beteiligen. Aus einem Fakultativum entspringen keine Verpflichtungen.

Aber die Tatsache macht nicht alles aus und die Tatsache ist mit dem Recht nicht identisch. Zwischen Tatsache und Recht kann der Zweifel auftauchen. Selbst wenn Artikel 16 seine obligatorische Kraft verloren hat, so steht er trotzdem noch im Pakt. Ueber seinen rechtlichen Wert können Meinungsverschiedenheiten entstehen. Wie die belgische Regierung in ihrer Note vom 10. November 1936 ausführte, ist es aber "von grosser Wichtigkeit, dass die Staaten in einer so ernstesten Sache möglichst genau den Umfang der ihnen obliegenden Pflichten sowie des ihnen zugesicherten Beistandes kennen." Augenblicklich sind wir im Ungewissen. Diese Ungewissheit wirkt beunruhigend, die öffentliche Meinung ist besorgt. Es herrscht ein Unbehagen, dem man ein Ende bereiten sollte. Die moralische Autorität des Völkerbundes würde dadurch nur gewinnen.

Aus diesen Gründen glaubten wir uns der Initiative Schwedens anschliessen zu müssen. Schwedens Besorgnisse in diesem Punkte sind auch die unsrigen, ebenso die Feststellungen, zu denen es gelangte. Wir ziehen zwar aus ihnen andere Folgerungen, aber der Ausgangspunkt ist derselbe. Ebenso wie Schweden sind wir überzeugt, dass der Völkerbund seiner Sache

den besten Dienst erweisen würde, wenn er die Lage nähme, wie sie wirklich ist. Der Völkerbund käme aus seiner zweideutigen Lage heraus, die schwer auf seinem Ansehen lastet. Eine solche Abklärung der Lage, schrieb Herr Rutgers, wäre sowohl im Sinne derjenigen, die das Sanktionensystem des Artikels 16 verstärken wollen, wie auch derjenigen, die seine Tragweite einschränken wollen. Jedermann ist sich einig, dass der Tätigkeit des Völkerbundes Grenzen gezogen sind. Diese Grenzen reichen nicht mehr so weit, wie sie seinerzeit von der Friedensbegeisterung, die sich aus den Trümmern des Krieges erhoben hatte, gesteckt worden waren. Man hat sich der Wirklichkeit anpassen müssen. Aber wenn dem so ist, warum nicht sich Rechenschaft geben, was Wirklichkeit und was Fiktion ist? Was gewinnt man dabei, wenn man den Meinungsverschiedenheiten nicht auf den Grund geht?

Bedarf es noch meiner Erklärung, dass unsere Haltung nichts mit Umtrieben gegen den Völkerbund zu tun hat, wie dies eine gewisse Presse nahelegen wollte? An unserer Verbundenheit mit dem Völkerbund hat sich nichts geändert. Sie ist aufrichtig. Herr Bundesrat Motta hat dies in seiner Rede vom 22. Dezember im Parlament mit einer Deutlichkeit erklärt, die keine Zweifel aufkommen lässt. Mit starker Betonung führte er aus, wie grossen Wert wir darauf legen, im Völkerbund zu verbleiben, dessen "symbolischer Wert intakt bleibt und jeder objektiven Kritik standhält". Wie könnte dem anders sein? Das Schweizervolk ist zutiefst friedliebend. Es hängt mit allen seinen Fibern an dem Friedensideal. Wir haben von der ersten Stunde an in Genf mitgearbeitet. Gewiss war unser Beitrag an das Werk des Völkerbundes bescheiden, weil wir - was wir nie vergessen ein kleines Land sind, aber dieser Beitrag war so aktiv und positiv, als er es nur sein konnte. Die Schweiz hat ihren Baustein zum gemeinsamen Bau beigetragen, und wir sind glück-

lich darüber. Wir sind entschlossen, unsere Mitarbeit im Schosse der grossen Institution internationaler Zusammenarbeit loyal fortzusetzen. Der Völkerbund kann noch grosse Dinge zum Wohl und zum Vorteil der Menschheit vollbringen, sofern er sich von seinem wahren Geiste leiten lässt. Alles, was wir verlangen, ist, dass er uns unter Bedingungen mitarbeiten lässt, welche die Grundlagen unserer nationalen Existenz nicht gefährden. Wir appellieren an Ihren Weitblick und auch an Ihre Freundschaft. Machen Sie den Völkerbund geschmeidig genug, um zu verhindern, dass sich diejenigen abwenden, die eine durch die politische Lage zu schwer gewordene Bürde nicht mehr tragen könnten. Machen Sie den Völkerbund auch stark genug, damit er nicht vor der harten Notwendigkeit zurückweicht, seine Zukunftsziele den augenblicklichen Mitteln anzupassen. Der Völkerbund, hat man gesagt, ist oft mit einer Idee zu spät gekommen, möge er diesmal nicht mit einer Feststellung im Rückstande sein.

Wenn der Völkerbund den fakultativen Charakter des Artikels 16 - den dieser übrigens schon hat - anerkennt und wenn er dem von andern Staaten unterstützten Begehren Schwedens entspricht, so würde er zweifellos die hochherzige Weite seiner ursprünglichen Pläne auf ein bescheideneres Mass herabsetzen. Dafür würde er aber bessere Aussichten gewinnen, sein Werk zu befestigen. Es geht heute um die Rettung dieses Werkes. Gleichzeitig wäre der Völkerbund auch viel besser in der Lage, sich später mit Erfolg für seinen Ausbau zu verwenden und die aus dem grössten Kriege geborene Institution zu einem universellen Bund auszugestalten, an dem alle Länder im Geiste der Befriedung und schöpferischen Eintracht mitarbeiten könnten, zum Wohle des Friedens und der Menschen. Der Völkerbund braucht mehr als je der Stärkung und des Beistandes. Möge er nicht diejenigen entmutigen, die aufrichtigen Willens sind, ihm zu helfen beim Wiederaufbau und bei dem Streben nach Verwirklichung des hohen Zieles der Völkerversöhnung."

\*

\*

\*

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-Boncourt fragte sich, weshalb, wenn die Praxis so sei, dies nicht in einem Text niedergelegt werden sollte? Seine Antwort war, dass der Augenblick für solche Feststellungen nicht geeignet sei. Wir befinden uns "in einer Periode des Ueberganges". 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-Boncourt 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 totalen 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. 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 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- Auf-

schluss 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.

---

19.II.1938.