

123/5467 - Interpellation Schmid Werner. Anerkennung fremder Staaten. - Reconnaissance d'Etats étrangers.

×123. (5467) Schmid Werner, vom 10. Juni 1948.

Die Entstehung des Staates Israel und dessen Anerkennung durch eine Reihe von Staaten wirft die Frage auf, nach welchen Grundsätzen der Bundesrat die Anerkennung fremder Staaten in Zukunft zu vollziehen gedenkt. Ist der Bundesrat bereit, hierüber Aufschluss zu erteilen?

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren:

Bernoulli, Bucher-Zürich, Eggenberger-Grabs, Frei, Gitermann, Jaeckle, Munz, Roth-Interlaken, Sappeur, Schirmer, Schmid Philipp, Sprecher, Zigerli. (13)

×123. (5467) Schmid Werner, du 10 juin 1948.

La fondation de l'Etat d'Israël, reconnu par un certain nombre de pays, soulève une question, celle de savoir quels sont les principes dont le Conseil fédéral entend s'inspirer dorénavant pour reconnaître de nouveaux Etats. Le Conseil fédéral est-il disposé à renseigner sur ce point?

La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Bernoulli, Bucher-Zürich, Eggenberger-Grabs, Frei, Gitermann, Jaeckle, Munz, Roth-Interlaken, Sappeur, Schirmer, Schmid Philipp, Sprecher, Zigerli. (13)

S c h m i d , W e r n e r: Zu den je und je als heikl empfundenen Aufgaben der Aussenpolitik gehört die Frage der Anerkennung neu erstandener Staaten. Diese Frage hat sich uns im Laufe dieses Jahrhunderts immer wieder gestellt und wird in der turbulenten Welt, in der wir leben, sich wohl noch mehrmals stellen. Sie ist, wenn wir zurückblicken, sehr unterschiedlich gelöst worden. Wenn ich daher nach den Grundsätzen fragen, nach welchen der Bundesrat in dieser Frage zu handeln gedenkt, so ist das kein Zufall.

Lassen Sie mich ganz kurz darlegen, wie ungleich der Bundesrat zu verschiedenen Zeiten vorging. Im Bundesblatt Nr. 72 des Jahres 1913 lesen wir:

"Mit Note vom 19. Oktober 1912 zeigte die italienische Gesandtschaft in Bern dem Bundesrat den Abschluss des Friedens von Lausanne an und bat zugleich im Namen der italienischen Regierung um die Anerkennung der Souveränität Italiens über die afrikanischen Provinzen Tripolis und Cyrenaika. Durch Note vom 21. Oktober 1912 sprach der Bundesrat diese Anerkennung aus."

Die Besetzung von Tripolis war 1911 beendet, Italien beherrschte also bereits de facto dieses Gebiet. Der Bundesrat vollzog aber die Anerkennung erst nach Abschluss des Friedensvertrages, also nahezu ein Jahrhundert später. Nicht anders verhielt es sich mit der Anerkennung Oesterreichs und anderer Nachfolgestaate. Die Republik Oesterreich konstituierte sich 1918. Der Bundesrat anerkannte sie erst im Januar 1920. Auch das Königreich der Serben, Kroaten und Slovenen, ferner Polen und die tschechoslovakische Republik wurden erst im Lauf des Jahres 1919 anerkannt. Dabei entstanden alle

diese Staaten auf Grund von Friedensschlüssen, mit deren Aenderung ganz gewiss in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden musste. Die ungarische Regierung wurde erst im Herbst 1920 anerkannt, die Regierungen von Estland, Lettland und Litauen, die sich ebenfalls 1918 konstituiert hatten, sogar erst 1921.

Der Bundesrat nahm also damals eine abwartende, zur äussersten Vorsicht neigende Haltung ein und er begründete diese Haltung den russischen Nachfolgestaaten gegenüber folgendermassen:

"Mit den neuen Staaten, die aus ehemaligen russischen Gebieten gebildet worden waren, wurden die Beziehungen de facto angebahnt, sie konnten jedoch noch nicht de jure anerkannt werden, weil ihr Leben noch zu unsicher und zu wenig abgeklärt erschien." Diese vorsichtige Zurückhaltung machte in der Folge neu erstandenen Regierungen gegenüber eine höchst verdächtigen und wenig erfreulichen Eile Platz. Als das faschistische Italien den Pakt des Völkerbundes, dem auch die Schweiz angehörte, brach und Abessinien in völkerrechtswidriger Weise überfiel, beeilte sich der Bundesrat, unmittelbar nach der Eroberung der abessinischen Hauptstadt und der Abreise des Negus, das italienische Imperium anzuerkennen. Die Schweiz erntete darob in der faschistischen Presse grosses Lob, während die demokratische Welt sich nicht scheute, ihrem Erstaunen Ausdruck zu geben. "Das Echo", schrieb die "Neue Zürcher Zeitung", das durch den Bundesratsbeschluss in Italien ausgelöst wurde, zeigt zur Genüge, wie sehr man bei unseren südlichen Nachbarn die Geste zu würdigen versteht." Die "Neue Zürcher Zeitung" bemerkte ferner: "Durch diese de jure-Anerkennung des äthiopischen Imperiums durch die Schweiz hat sich die Schweiz in die Reihe jener Staaten gestellt, die im Bereich der Welt-politik realpolitischem Handeln vor ideologischen Erwägungen den Vorzug geben". Ob diese realpolitischen Erwägungen es wert waren, die ideellen Bedenken in den Hintergrund zu schieben, die man haben konnte, ist heute nicht mehr schwer zu beurteilen. Diese Anerkennung, die im Schweizervolk nicht wenig Aufregung und Empörung ausgelöst hat, hat gewiss der Schweiz mehr an moralischer Einbusse als an materiellem Gewinn gebracht.

Nicht minder alarmierend wirkte die überraschende und politisch unerwartete Anerkennung der Regierung Franco. Diese

in ungewohnter Eile vollzogenen Anerkennungen führten dann auch zu parlamentarischen Interventionen im Nationalrat und Ständerat. So äusserte sich der damalige Aussenminister unseres Landes, Herr Bundesrat Motta, am 15. Juni 1937 im Nationalrat zum Problem der Anerkennung der italienischen Souveränität über Aethiopien und stellte in seiner Rede die Frage: "Was ist eine diplomatische Anerkennung?" Und er beantwortete sie kurz und bündig: "Es ist die Feststellung einer Tatsache." Diese Tatsache" fügte er bei, "kann provisorisch, veränderlich, noch nicht vollendet, Modifikationen unterworfen sein; die Anerkennung dieser Tatsache ist alsdann eine provisorische, eine Anerkennung de facto. Aber selbst wenn es sich um eine de iure-Anerkennung handelt, so ist es immer der Tatbestand der die Entscheidung auslöst. Wenn man de iure-Anerkennung sagt, meint man Feststellung eines Tatbestandes, der bestimmte juristische Konsequenzen auslöst." In Bezug auf die de iure-Anerkennung der Eroberung Aethiopiens stellte Herr Bundesrat Motta die rhetorische Frage, ob sie eine moralische Beurteilung darstelle. "In keiner Weise!" rief er aus. Und hier eben ist der springende Punkt. Das Schweizervolk sowohl wie die demokratische Weltöffentlichkeit hat die eilfertige Anerkennung des römischen Imperiums wie Francos als moralische Zustimmung aufgefasst, und kein Zweifel kann darüber bestehen, dass auch die beiden Eroberer sie als solche zu werten gewillt waren. Das geht aus den Pressekommentaren der italienischen und franco-spanischen Presse hervor.

Bundesrat Motta selbst fühlte die Schwäche seiner Position, denn wäre sie tatsächlich eindeutig und klar gewesen, hätte tatsächlich die Anerkennung nichts anderes bedeutet als die Feststellung einer Tatsache, dann wäre ohne Zweifel spätestens im Jahr 1920 auch die Anerkennung der Sowjetunion durch die Schweiz fällig gewesen. Denn niemand konnte dannzumal mehr an der Existenz der Sowjetregierung zweifeln und dran, dass sie tatsächlich die Macht in den Händen hielt. Und wenn Herr Bundesrat Motta zur Begründung der Anerkennung der neuen aethiopischen Regierung die Feststellung machte, dass doch offensichtlich eine Aehnderung der Verhältnisse nur durch einen neuen Krieg herbeigeführt werden könnte, so galt das mit dem gleichen Recht auch für Russland. Herr Bundesrat Motta selbst kam in der vorerwähnten Rede auf den Fall Russland zu sprechen und führte zur Begründung seiner ablehnenden Haltung gegenüber Russland den Umstand ins Feld, dass dort einige Generäle

als Verräter erschossen worden seien. "Wo bleibt die Gerechtigkeit in diesem Lande?" fragte er. Er vergass, dass am Anfang des fashistischen Regimes der Mord an Mateotti stand.

Wie immer es sein mag, es ist unzweifelhaft, dass die Aussenpolitik der vergangenen Jahre inkonsequent, keineswegs geradlinig und grundsatztreu war, soweit sie das Gebiet der Anerkennung oder Nichtanerkennung fremder Staaten betraf.

Jedenfalls verdient sie das Attribut "weise", das frühere Bundesräte zu verwenden beliebten, nicht. Wir wollen zugeben, dass gerade dieses Gebiet ausserordentlich heikel ist. Denn in der Tat: Ist es überhaupt möglich, feste, unverrückbare Grundsätze aufzustellen? Das ist die Frage. Die einfachste und klarste Lösung besteht darin, dass man einmal eingetretene Machtverhältnisse anerkennt, sich mit ihnen abfindet. Nimmt man diesen Standpunkt ein, und er hat vieles für sich, weil er scheinbar am einfachsten zu handhaben ist, muss man ihn konsequent anwenden, darf nicht plötzlich wieder nach scheinbar moralischen, aber in Tat und Wahrheit doch konjunkturpolitischen Motiven handeln, so, dass man sich möglichst schmiegsam der Politik derjenigen anpasst, von denen man vermutet, dass sie in Zukunft in der Weltpolitik die entscheidende Macht ausüben werden.

Herr Bundesrat Petitpierre, zu dessen aussenpolitischen Linie ich, wie ich gerne gestehe, ein ausgesprochenes Vertrauen habe, hat einmal den Charakter der schweizerischen Aussenpolitik in die Worte "Neutralität und Solidarität" zusammengefasst. Diese Formel verrät einen charaktervollen Wagemut. Es kann auch kaum etwas anderes bedeuten, als dass wir uns nicht nur von kriegerischem Handeln fernhalten, sondern zugleich auch aktiv, soweit es in unseren Kräften steht, den Gedanken der Demokratie, sowie den Rechtsgedanken in der Welt fördern wollen, da wir in seiner Stärkung nicht nur die beste Garantie des Weltfriedens, sondern auch die sicherste Grundlage unserer eigenen, staatlichen Existenz gesehen haben.

Seitdem ich meine Interpellation einreichte, ist nun der neu erstandene Staat Israel auch durch die Schweiz de facto anerkannt worden. Wir haben also ein praktisches Beispiel aus jüngster Vergangenheit, an welchem uns der Bundesrat seine Grundsätze erläutern kann. Es hat nicht an Stimmen gefehlt, die eine raschere Anerkennung gewünscht hätten, aber auch nicht an solchen, denen

ein weiteres Zuwarten mehr zugesagt hätte. Mir persönlich will scheinen, der Bundesrat habe einen psychologisch günstigen Augenblick für die Anerkennung gewählt. Diese war für die Schweiz gewiss fällig. Vergessen wir nicht, dass der Völkerbund, dem auch die Schweiz angehörte, bei der Uebertragung des Mandates an England ausdrücklich die Einwanderung der Juden erleichtern wollte, dass sie als Kulturbringer ins Land kamen. Die Staatsgründung war also eine logische Konsequenz; wenn man die ungeheure Leidensgeschichte des jüdischen Volkes betrachtet, beruht diese Gründung auch auf einem moralischen Recht. Es handelt sich, wie gesagt, nicht in erster Linie um diesen Spezialfall, sondern um die grundsätzliche Frage, nach welchen Richtlinien der Bundesrat bei der Anerkennung fremder Staaten handelt. Ich bitte den Bundesrat um Beantwortung dieser Frage.

M. P. A. T. I. P. I. E. R. R. E., conseiller fédéral: La question d'ailleurs fort intéressante soulevée par M. Schmid est pratiquement dépassée par les événements puisque l'Etat d'Israel a été reconnu par la Confédération.

Le débat d'aujourd'hui a donc avant tout un caractère académique. M. Schmid lui a donné également un caractère historique, mais je ne veux pas revenir sur le passé et sur la reconnaissance de nouveaux Etats, telle qu'elle a été critiquée tout à l'heure par l'interpellateur. Ce sont là des questions réglées, qui appartiennent au passé et sur lesquelles les Chambres ont eu l'occasion de se prononcer à l'époque. Il appartient aujourd'hui aux historiens de juger.

Lorsque se pose pour lui la question de la reconnaissance d'un nouvel Etat, le Conseil fédéral doit s'inspirer avant tout des principes du droit international. Notre politique étrangère, en effet, doit être fondée sur le respect des règles du droit des gens.

Selon une de ces règles, un nouvel Etat ne peut être reconnu que sous certaines conditions. Tout d'abord il doit être souverain c'est-à-dire que vis-à-vis de l'extérieur, il doit être indépendant des autres Etats et au point de vue interne, il doit représenter le pouvoir suprême pour la communauté soumise à sa loi.

Le nouvel Etat doit ensuite disposer d'un territoire et d'une population. Il n'est d'ailleurs pas indispensable que les frontières de ce territoire soient exactement délimitées. De plus, il

doit, pour prétendre à être reconnu, justifier qu'il est établi de façon durable et permanente. Il ne faut donc pas que son existence apparaisse comme précaire. Enfin le nouvel Etat doit être capable d'imposer son ordre juridique à la communauté qui lui est soumise et être en mesure de la faire respecter. Son autorité doit donc être effective.

A côté de ces conditions fondamentales, on a pu en exiger d'autres. Par exemple, on a demandé à certains Etats de faire la démonstration qu'ils pouvaient remplir leurs obligations internationales ou que leur gouvernement avait été établi conformément à la volonté de leur peuple.

Un nouvel Etat ne peut pas exiger d'être reconnu même s'il remplit les conditions que je viens d'énumérer. Les autres Etats sont libres de lui accorder ou de lui refuser cette reconnaissance. Le droit international indique dans quels cas ils pourront le reconnaître, mais il ne les oblige pas à le reconnaître. Leur décision pourra dès lors être fondée sur des motifs de caractère politique.

L'attitude que le Conseil fédéral peut prendre à propos de la reconnaissance d'un nouvel Etat doit être conforme à la politique de neutralité qu'il a toujours suivie. Reconnaître prématurément un Etat qui lutte encore par les armes pour son existence c'est s'exposer au reproche de le favoriser aux dépens de ses adversaires. Cette reconnaissance, suivant les circonstances dans lesquelles elle intervient, pourra même être jugée comme une prise de position difficilement conciliable avec notre politique de neutralité. Inversément le nouvel Etat pourra considérer comme un geste inamicale une reconnaissance tardive. S'il remplit toutes les conditions prévues par le droit des gens et si le conflit qui l'opposait à d'autres Etats paraît résolu, refuser de le reconnaître ou même différer la reconnaissance peut être interprété comme un acte hostile. Le cas le plus simple est celui où les conditions prévues par le droit des gens étant réalisées, l'existence du nouvel Etat est consacrée par un acte international, d'une portée indiscutable, comme la signature d'un traité de paix, l'admission dans une organisation internationale, c'est-à-dire en somme lorsque l'existence du nouvel Etat n'est plus contestée par la grande majorité des autres Etats.

- 118 -

Nous sommes, Messieurs, dans un domaine où, sous réserve des conditions dictées par le droit des gens, il est difficile d'établir d'avance des critères tout à fait précis. La question est politique autant sinon plus que juridique. Il convient la plupart du temps de choisir le moment opportun. En principe, la Suisse, en raison de sa position d'Etat neutre, n'a pas à prendre d'initiative ni dans un sens ni dans l'autre, qui pourrait être interprétée comme une prise de position hâtive ou déplacée.

Vous savez qu'on fait une distinction entre la reconnaissance de jure et la reconnaissance de facto d'un nouvel Etat. La reconnaissance de jure suppose que toutes les conditions juridiques justifiant la reconnaissance sont réalisées. Les deux Etats nouent alors toutes les relations normales entre deux Etats membres de la communauté internationale, tandis que la reconnaissance de facto peut avoir lieu même au cas où toutes les conditions juridiques de la reconnaissance ne sont pas réalisées. Elle a en outre un caractère provisoire. Elle peut être révoquée. Elle signifie seulement que certaines relations sont entretenues avec le nouvel Etat, mais qu'il n'existe pas encore de relations complètes et normales comme c'est le cas dès l'instant où l'on procède à l'échange de missions diplomatiques. La reconnaissance de facto n'empporte donc pas les mêmes conséquences juridiques que celle de jure. La distinction n'est d'ailleurs pas très nette et, selon certains auteurs, il n'existerait même aucune différence entre les deux formes de la reconnaissance d'un Etat. Cette distinction reposerait donc plutôt sur la pratique qui, elle, fait la différence et lui attribue certains effets déterminés, la reconnaissance de facto étant en règle générale une étape vers la reconnaissance de jure.

C'est en vertu de ces quelques principes, que je me suis efforcé de résumer, que le Conseil fédéral a pris la décision de reconnaître l'Etat d'Israel. C'est des mêmes principes qu'il s'inspirerait si la question de la reconnaissance d'un nouvel Etat se posait de nouveau pour notre pays. ~~Lorsque se pose pour lui la question de la reconnaissance d'un nouvel Etat, le Conseil fédéral doit s'inspirer avant tout des principes du droit international. Notre politique étrangère, en effet, doit être fondée~~

- 119 -

Der Interpellant erklärt sich für befriedigt.

L'interpellateur se déclare satisfait.

An den Bundesrat - Au Conseil fédéral.

---

21/5424 n Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz. Teilrevision.

(Differenzen)

(Stenographisches Bulletin S. 373 - 381)

21/5424 n Poursuite pour dettes et faillite. Revision partielle de la loi (Divergences).

(Bulletin sténographique p. 373 à 381)

---

25/5546 n Verfahren gegen schweizerische Nationalsozialisten.

(Stenographisches Bulletin S. 382 - 397)

25/5546 n Poursuites contre des Suisses nationaux-socialistes.

(Bulletin sténographique p. 382 à 397)

---

23/5524 s Eröffnung und Erweiterung von Gasthöfen.

(Stenographisches Bulletin S. 397 - 400)

23/5524 é Ouverture et agrandissement d'hôtels.

(Bulletin sténographique p. 397 à 400)

---

Schluss der Sitzung um 12 Uhr 45.

Séance levée à 12 h 45.

---