

III. Suivant les instructions de Sa Majesté l'Empereur, le Ministre d'Ethiopie, délégué permanent à la Société des Nations, se tient à la disposition du Comité des Treize pour lui fournir, à sa première demande, les renseignements complémentaires qu'il Lui plairait de demander.

Die Neutralität der Schweiz und die Durchführung der Sanktionen

Literatur: Max Huber: Die Schweizer Neutralität und der Völkerbund in »Origines et œuvre de la Société des Nations« Bd. II S. 67 ff.; Rappard: L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, ebenda, Bd. I S. 361 ff., Kopenhagen 1923/24; Borel: La neutralité de la Suisse dans la Société des Nations in »Schweizerische Vereinigung für internationales Recht« Heft 14, Zürich 1920; v. Waldkirch: Art. 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz, Aarau 1924; Derselbe: Neutralität und Sanktionen (nach einem am 11. Nov. 1935 in Bern gehaltenen Vortrage), Bern 1936; Schindler: Neutralität und Sanktionen in »Neue Schweizer Rundschau« 1935, H. 8 S. 449 ff.; Derselbe: Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen in »Völkerbund und Völkerrecht« 1935, H. 6 S. 524 ff.; Derselbe: Mémoire sur la Notion de Neutralité dans un système comportant la répression du recours à la guerre; S. d. N. Institut Internat. de Coopération Intellectuelle, VIII^e Conférence des Hautes Etudes Internationales, mars 1935; »Schweizer Neutralität und Völkerbund-sanktionen«, Hamb. Monatshefte f. Ausw. Politik, 1935, H. 17 S. 6 ff.; Ciucci, Carlo: La svizzera e le sanzioni, in »Rassegna di Politica internazionale« 1936. S. 209 ff.

Die Schweiz hat bei Ausführung der Sanktionen gegen Italien eine besondere Stellung eingenommen. Bundesrat Motta hat am 10. Oktober 1935 vor der Völkerbundsversammlung die grundsätzliche Haltung der Schweiz in der folgenden allgemeinen Erklärung dargelegt ¹⁾:

» La Confédération suisse ne manquera pas à son devoir de solidarité avec les autres Membres de la Société des Nations. Le respect des engagements assumés et la fidélité aux traités librement conclus sont des maximes qui, pour elle, ne souffrent pas de discussion. Sa politique a toujours été et sera toujours loyale, claire, rectiligne.

Le statut de la Confédération suisse, quant à ses relations extérieures, demeure dominé par le principe de la neutralité. Celle-ci découle de l'histoire, de la tradition, de la constitution écrite et de la composition ethnique du pays. Cette neutralité est incorporée au droit des gens; elle a été reconnue conforme à l'intérêt de l'Europe, d'abord, et, plus tard, du monde entier; la Déclaration faite à Londres par le Conseil de la Société des Nations, le 13 février 1920, l'a confirmée en termes solennels. La Confédération n'aurait pas accepté d'entrer dans la Société des Nations si le prix de sa participation avait dû être l'abandon de son statut séculaire. Tout ce que nous avons vu, observé et vécu à Genève, depuis 1920, nous a confirmés dans la persuasion que notre attitude a été sage.

Dès lors, notre obligation générale de concourir à des sanctions économiques et financières, à l'exclusion de toute participation à des sanctions militaires, n'est pas absolue et doit être interprétée à la lumière des résolutions de 1921 concernant l'arme économique. Les limites de notre obligation sont déterminées par notre neutralité qui constitue,

¹⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. spéc. No. 138, S. 106.

à nos yeux, un principe fondamental et, en même temps, un intérêt vital. Nous n'estimons pas être tenus à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient notre neutralité à un danger réel que nous avons à apprécier dans la plénitude de notre souveraineté.»

Bei den Beratungen, die im Koordinationsausschuß, im Achtzehnerausschuß und im »Sous-Comité pour les mesures économiques« die Annahme der fünf Vorschläge für die nach Art. 16 zu ergreifenden Maßnahmen vorbereiteten, haben sich die wiederholten Äußerungen der Schweizer Vertreter im Rahmen dieser Erklärung gehalten. So hat Motta in der ersten Sitzung des Achtzehnerausschusses am 11. Oktober 1935 ¹⁾ darauf bestanden, die Beratungen auf der Grundlage der Resolutionen von 1921 ²⁾ zu führen. Er hat dazu erklärt:

» Il est exact que, le 4 octobre 1921, l'Assemblée a été saisie d'amendements concernant l'arme économique. Certains pays les ont votés, d'autres s'y sont opposés. En conséquence, ces amendements ne sont pas entrés en vigueur, mais, par contre, la résolution interprétative de l'article 16 devait rester comme norme directrice pour l'Assemblée et le Conseil . . . Tout le monde reconnaît que l'article 16 tel qu'il figure dans le Pacte est plein, si l'on peut s'exprimer ainsi, de matières explosives. L'Assemblée de 1921 a cherché à rendre l'application de cet article plus raisonnable. Sans doute, les résolutions qu'elle a adoptées ne lient pas d'une manière absolue les Membres de la Société, mais il n'est pas douteux qu'elles seules peuvent former la ligne directrice de l'action que doit envisager le Comité.«

Während es über die Waffenausfuhr zunächst keine Auseinandersetzung gab, wurden gegen die Art der von Eden ³⁾ angeregten Einfuhrsperre von der Schweiz sogleich Einwendungen erhoben. Motta gab folgendes zu bedenken ⁴⁾:

» Le canton des Grisons est limitrophe de l'Italie par ses vallées ladines, romanches et italiennes. Le canton du Tessin est voisin de l'Italie sur une plus grande longueur de frontières encore. D'autre part, sa population est de caractère ethnique italien. Le Tessin compte 160 000 habitants, dont 35 000 sont des sujets italiens, qui vivent en parfaite harmonie avec la population suisse. Le reste de la population du Tessin est formée, en très forte majorité, de Suisses italiens et de quelques éléments confédérés et étrangers. Ceci étant, s'il était décrété et si la Suisse acceptait que toutes les transactions fussent interrompues avec l'Italie, la situation qui s'ensuivrait serait pleine de difficultés et de dangers. La Suisse ne songe pas à profiter du malheur commun, c'est-à-dire à tirer parti de la situation: l'idée d'une telle attitude lui fait même horreur. Toutefois, couper complètement les relations avec

¹⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. spéc. No. 145, Comité de Coordination, Comité des dix-huit et sous-comités, procès-verbaux de la première session (du 11 au 19 Oct. 1935), S. 30.

²⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. spéc. No. 6, S. 24.

³⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. spéc. No. 145, S. 36 ff.

⁴⁾ am 12. 10. 1935, aaO. S. 41.

l'Italie paraît à M. Motta une chose absolument impossible, spécialement au point de vue politique. La Suisse peut limiter, contingerer à l'égard de l'Italie, mais non supprimer entièrement.»

Diese allgemeinen und mehr politischen Ausführungen wurden durch die Darlegungen Stuckis, des Vertreters der Schweiz im »Sous-Comité pour les mesures économiques« nach der technischen Seite vervollständigt, wobei eine eher tragbare Verfahrensart zur Erwägung gestellt wurde ¹⁾:

Folgende Sätze sind zu erwähnen ²⁾:

»Le but de la proposition du Royaume-Uni est de priver l'Italie des excédents de devises qui pourraient lui permettre de se procurer les matières premières nécessaires à la guerre... On peut arriver, en acceptant la proposition du Royaume-Uni, à priver l'Italie de l'excédent de ses devises, excédent utilisé jusqu'ici pour faire des achats. Résultats: on réduit à zéro le trafic des marchandises qui est séculaire. On condamne au chômage 10.000 ouvriers suisses et un nombre x d'ouvriers italiens. On rompt les relations extrêmement importantes non seulement entre la Suisse et l'Italie, mais entre la Suisse italienne et l'Italie, ce qui est presque impossible.

Ne peut-on arriver au même résultat — priver l'Italie de cet excédent de devises — si la Suisse s'engage à ne plus faire aucun paiement direct à l'Italie, c'est-à-dire à réduire ses échanges à la compensation, à ne plus fournir, pour des produits italiens exportés en Suisse, ni un franc suisse, ni un livre sterling, etc. Selon M. Stucki, on pourrait arriver au résultat désiré sans avoir les formidables inconvénients qu'il a signalés et qui, pour un pays comme le sien, lui paraissent presque insupportables.»

Die Schweiz konnte indessen ihre Ansicht nicht durchsetzen. Das veranlaßte Motta, bei der Annahme des die Einfuhrsperre betreffenden Vorschlags im Ausschuß der Achtzehn einen ausdrücklichen Vorbehalt zu machen ³⁾.

Die Antwort der Schweiz vom 28. Oktober 1935 auf die Vorschläge des Koordinationsausschusses an den Völkerbund ⁴⁾ hat die allgemeinen Erklärungen Mottas vom 10. Oktober 1935 vollinhaltlich bestätigt. Gleichzeitig wurde der Bundesratsbeschluß vom 28. Oktober 1935 mitgeteilt, nach dem entgegen dem Vorschlag I die Ausfuhr, Wiederausfuhr und Durchfuhr gewisser Kategorien von Waffen, Munition und Kriegsmaterial mit Bestimmung nach Italien und Abessinien oder nach einem anderen Lande zum Zwecke der Wiederausfuhr an die Kriegführenden vom 31. Oktober 1935 ab verboten wird. Die Notwendigkeit des Verbotes auch gegen Abessinien wird aus Art. 9 des Hager Abkommens

¹⁾ am 17. u. 18. 10. 1935, aaO. S. 107, 115 f.

²⁾ aaO. S. 116.

³⁾ aaO. S. 65.

⁴⁾ Feuille Fédérale 1935, S. 956 ff.

vom 18. Oktober 1907 und dem Neutralitätsstatut der Schweiz gefolgt¹⁾).

Die übrigen Vorschläge werden im Prinzip, und zwar Vorschlag II (finanzielle Maßnahmen) und IV (Ausfuhrsperr) ohne besondere Beanstandungen, angenommen. Die in den Verhandlungen zum Vorschlag III (Einfuhrsperr) gemachten Bemerkungen werden noch einmal zusammengefaßt und darauf hingewiesen, daß der Schweiz aus der wörtlichen Befolgung des Vorschlags unausgleichbare Schäden entstehen müßten. Zu der von Stucki bereits erwogenen Möglichkeit, das Ziel der Einfuhrsperr auf andere Weise zu erreichen, wird folgendes ausgeführt²⁾:

» Le but est d'empêcher que l'Italie puisse acheter avec les devises provenant de son exportation les marchandises qui lui seraient nécessaires pour la conduite de la guerre. La Suisse appartient au petit nombre des Etats dont le commerce avec l'Italie a procuré, jusqu'à présent, à ce pays un excédent de devises assez important. Le Conseil fédéral est prêt à faire en sorte que cet excédent disparaisse en supprimant les paiements directs. Ce résultat peut être obtenu, sans plus, par la voie d'un trafic direct de compensation, sans remise de devises.

D'autre part, afin d'écarter d'emblée l'objection d'après laquelle le commerce suisse, grâce à cette procédure, pourrait se développer au détriment des intérêts des autres Etats membres — supposition que les représentants du Conseil fédéral ont déjà écartée à plusieurs reprises, de la façon la plus catégorique — le Conseil fédéral est disposé à prendre les mesures nécessaires pour que le trafic des marchandises italo-suisse ne dépasse pas le volume qu'il a eu jusqu'à présent.«

Am 2. November 1935 nahm der Koordinationsausschuß von dem Bericht des juristischen Unterausschusses über die Antworten der einzelnen Regierungen zum Vorschlag I (Waffensperr) Kenntnis. Dieser Bericht stellt zur Schweizer Antwort lediglich fest³⁾:

» Toutefois, parmi ces Etats, le Luxembourg et la Suisse n'ont pas accepté la proposition I en ce qui concerne l'Ethiopie, le premier invoquant sa politique de neutralité et le second la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et devoirs des Puissances et des personnes

¹⁾ Entsprechend lautet die Präambel des Beschlusses (Bundesblatt 1935, S. 966).

»Der schweizerische Bundesrat,

in Anbetracht der für die Schweiz aus dem Art. 16 des Völkerbundsvertrags sich ergebenden Verpflichtungen,

in Anbetracht des Vorschlags, der von dem zur Anwendung des Art. 16 gebildeten Koordinationsausschuß am 11./16. Oktober 1935 in Genf gefaßt wurde,

in Anbetracht der Art. 7 und 9 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges,

in Anbetracht der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920,

in Anbetracht des Art. 102, Ziffern 8 und 9, der Bundesverfassung.«

²⁾ Feuille fédérale 1935, S. 958.

³⁾ S. d. N. Journ. Off., Suppl. spéc. No. 146, Comité de Coordination, procès-verbaux de la deuxième session du 31 octobre au 6 novembre 1935, S. 13.

neutres en cas de guerre sur terre (article 9), ainsi que son statut de neutralité. Le Sous-Comité juridique note qu'il n'a pas été chargé d'examiner la compatibilité de cette attitude avec les obligations du Pacte.»

In den Verhandlungen des Achtzehnerausschusses gab indessen die Antwort der Schweiz sowohl hinsichtlich der Waffenfrage als auch wegen der abweichenden Ansicht über die Einfuhrsperre zu Erörterungen Anlaß. Auf eine Intervention des Sekretärs des Koordinationsausschusses erklärte Motta zunächst am 31. Oktober 1935 allgemein ¹⁾:

»... le Gouvernement suisse a répondu qu'il acceptait les propositions, mais qu'il faisait des réserves indispensables pour certaines modalités d'application.

... Le Gouvernement suisse tiendra compte, dans la mesure la plus large possible, de tous les désirs qui se manifesteront et de toutes les suggestions qui seront présentées. Toutefois, il ne faut pas oublier que le Comité de coordination a le caractère d'une conférence de gouvernements et que le dernier mot appartient toujours aux gouvernements.»

In der Sitzung vom 2. November 1935 formulierte er kurz die Gründe der Schweizer Haltung, nachdem er zuvor betont hatte, daß die Schweiz ihren Solidaritätspflichten im Maße des Möglichen nachkommen werde, in folgender Weise ²⁾:

»... le statut de la Suisse, statut déclaré unique dans la Déclaration de Londres, est le statut de la neutralité. Il est dit expressément, dans la déclaration de Londres, que la neutralité de la Suisse est compatible avec les dispositions du Pacte. La Suisse est neutre sur le terrain militaire et dans les matières qui y touchent de près. Quant aux mesures commerciales et économiques, elle fait acte complet de solidarité puisqu'elle accepte telles quelles les sanctions financières; elle accepte telles quelles les propositions qui concernent les exportations de produits-clés; elle a mis l'embargo sur les armes à destination de l'Italie et de l'Ethiopie — pour ce dernier pays, M. Motta est prêt à expliquer, si besoin est, les raisons pour lesquelles la Suisse a maintenu l'embargo. Pour ce qui a trait à l'importation des marchandises italiennes, la Suisse déclare qu'elle appliquera un système qui donne le même résultat en évitant des dommages incompatibles avec sa position, que le système préconisé dans la proposition III. M. Motta croit que, dans ces conditions, il a fourni la preuve manifeste de la bonne foi du Gouvernement fédéral.»

Über das Waffenembargo kam es zu einer Auseinandersetzung, in der die Schwierigkeiten, die sich aus der Neutralität der Schweiz in ihrem Verhältnis zu den Solidaritätspflichten ergaben, offenbar wurden.

Der Delegierte Frankreichs, Coulondre, führte aus ³⁾:

»... prise en face d'un conflit européen, la même attitude pourrait avoir des conséquences très graves, car nul n'ignore le rôle que la Suisse joue en Europe dans le domaine du transit.

¹⁾ aaO. S. 21.

²⁾ aaO. S. 36.

³⁾ aaO. S. 39.

Il doit donc déclarer que le Gouvernement de la République française ne reconnaît pas comme fondée la justification que le Gouvernement fédéral a cru pouvoir tirer de la Convention de La Haye de 1907 et de son statut de neutralité. Le Gouvernement français estime que la thèse juridique mise en avant par le Gouvernement suisse est en contradiction avec l'article 16 du Pacte et l'Accord de Londres relatif à l'entrée de la Confédération dans la Société des Nations, accord qui est intervenu entre le Conseil de la Société des Nations et la Suisse.

Dans la Conférence de gouvernements que constituent les comités réunis en ce moment à Genève, le Gouvernement français ne croit pas devoir s'arrêter plus longuement sur cette grave question qui relève plutôt de la compétence des organes de la Société des Nations, mais M. Coulondre ajoute qu'il ne pouvait laisser se créer sur ce point un précédent que, de l'avis du Gouvernement français, la Société des Nations ne saurait accepter. «

Die Vertreter Polens, Griechenlands und Rumäniens schlossen sich dieser Erklärung an, der russische Delegierte fügte sogar hinzu ¹⁾:

»Si la Confédération helvétique ne change pas son attitude, toute cette question, dans son ensemble, doit être examinée à fond et dans le plus bref délai par les organes compétents de la Société des Nations. «

Auf diesen Angriff antwortete Motta ausführlich mit folgender Erläuterung der Londoner Erklärung ²⁾ vom 13. Februar 1920 ³⁾:

»Au début de la Déclaration de Londres, on fait ressortir que le principe de la neutralité est en lui-même — ce que M. Motta croit juste — incompatible, d'une manière générale, avec les principes de la Société des Nations. Malgré cela, après avoir fait cette constatation, la Déclaration de Londres dit:

«Cependant, le Conseil reconnaît que la Suisse est dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles, qui a été explicitement incorporée dans le Droit des Gens, et que les Membres de la Société des Nations, signataires du Traité de Versailles, ont à bon droit reconnu, par l'article 435, que les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment par l'acte du 20 novembre 1815 constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix.»

La neutralité suisse est un fait unique, reconnu comme un des fondements de la paix ou, pour employer une expression plus adéquate,

¹⁾ aaO. S. 39.

²⁾ Die Londoner Erklärung des Völkerbundsrats vom 13. Februar 1920 (vgl. S. d. N. Journ. Off. No. 2, März 1920, S. 57) wurde auf das ausdrücklich im Memorandum vom 26. I. 1920 vorgetragene Verlangen der Schweiz abgegeben mit Rücksicht auf die Neutralitätsanerkennung in der Akte vom 20. II. 1815 und im Art. 435 V. V., nachdem die Schweiz bei der Prüfung der Vereinbarkeit ihrer Neutralität mit den Solidaritätspflichten als Völkerbundsmitglied in der (innerpolitischen) Botschaft vom 4. 8. 1919 und im Memorandum vom 13. I. 1920 ausdrücklich ihre Solidarität bei wirtschaftlichen Sanktionen anerkannt hatte. Sie bildete, wie aus der Zusatzbotschaft des Bundesrates vom 17. 2. 1920 zu ersehen ist, die Voraussetzung für ihren Eintritt in den Völkerbund, der nach dem Volksentscheid vom 15./16. Mai 1920 erfolgte.

³⁾ aaO. S. 40/41.

cette neutralité est considérée comme utile, comme conforme aux intérêts de la paix générale.

La Déclaration de Londres porte ensuite: Cependant, le Conseil s'attend à ce que la Suisse ne refuse pas les actes de solidarité qui sont indispensables «pour que les hauts principes de la Société des Nations soient sauvegardés». On mentionne expressément les mesures commerciales et financières qui pourraient être appliquées un jour à un Etat en rupture de Pacte; on prend acte du fait que la Délégation suisse, parlant au nom du Gouvernement fédéral, a en principe accepté de participer à ces sanctions ou à ces mesures. C'est ce que le Conseil fédéral a tâché de faire dans le cas d'espèce, comme M. Motta a eu l'honneur de le démontrer ce matin.

Si l'on en arrive à ce que l'on peut appeler la neutralité militaire — cette expression lui a toujours paru assez inexacte et assez inadéquate — on lit dans la Déclaration que la Suisse n'a pas l'obligation de participer à des actions militaires. Elle n'a pas l'obligation de permettre que sur son territoire se préparent des entreprises militaires. Elle peut empêcher également le passage de troupes à travers son territoire, même de troupes qui serviraient la cause de la Société des Nations.

Ensuite, la Déclaration continue par cette phrase:

«Le Conseil reconnaît que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire, telles qu'elles sont acquises au Droit des Gens, notamment par les traités et l'Acte de 1815 sont justifiées par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, sont compatibles avec le Pacte.»

Im gegenwärtigen Falle hätte sich daraus folgendes ergeben:

»Le conseil fédéral s'est trouvé dans la situation suivante. Pour satisfaire le juste désir, les légitimes préoccupations de la Société des Nations et des autres gouvernements associés dans la Société des Nations, il met l'embargo sur les armes à destination de l'Italie; il le met quant à l'exportation, à la réexportation et au transit. Le Conseil fédéral a pensé que, par là, il entrait en plein dans les intentions de la Société des Nations. Mais pouvait-il ne pas mettre l'embargo également dans la direction de l'Ethiopie? Ici surgit la Convention de 1907 de La Haye dont le principe est le suivant: Les Etats neutres sont libres d'interdire ou de ne pas interdire, en cas de guerre, les exportations, les réexportations et le transit des armes, des munitions et du matériel de guerre. Mais si les Etats neutres sont libres de faire ce qu'ils estiment juste, opportun, ce qu'ils estiment le plus conforme à la situation politique du moment, ils ont une obligation essentielle qui est prévue à l'article 9 de la Convention: celle de traiter les belligérants de la même façon. C'est le principe dominant de toute la Convention. Si donc l'on voulait interpréter la neutralité telle qu'elle a toujours existé pour la Suisse, telle qu'elle a été consacrée dans les actes internationaux, telle qu'elle a été définie dans la Convention de 1907 de La Haye, la Suisse ne pouvait, sans manquer à son devoir de neutralité tel qu'elle l'a toujours conçu, faire autre chose que mettre l'embargo sur les armes, les munitions et le matériel de guerre destinés à l'Ethiopie.»

Diese klare Stellungnahme wurde aber in seinen weiteren Ausführungen teilweise wieder aufgegeben ¹⁾:

» Aujourd'hui, M. Motta entend dire: mais la question pourrait avoir des conséquences graves, êtes-vous bien sûr que, dans un autre cas qui pourrait se présenter, dans une guerre future, cette attitude de la Suisse, contrainte par sa notion, par son idée de la neutralité, ne devienne pas une gêne considérable pour les Etats qui se lèveraient quand un autre Etat serait également en rupture de pacte.

... Si cette question doit être examinée, qu'elle le soit. La Société des Nations, d'ailleurs, aurait le droit, voire le devoir de le faire, même si le Gouvernement suisse déclarait qu'il ne veut pas que la question soit examinée. ... M. Motta ne peut pas dire, par conséquent, que le Conseil fédéral soit disposé à modifier son point de vue, mais il admet que ce dernier puisse être discuté et qu'il le soit à un moment opportun. «

Hiermit wird die Auffassung aufgegeben, daß jeder Staat die letzte Entscheidung über den Umfang seiner Pflicht zur Teilnahme an Sanktionen selbst zu fällen habe. Motta geht aber noch weiter. Er stellt das Prinzip der Neutralität, auf das sich die Schweiz beruft, überhaupt in Frage, wenn er für den Transit ausführt:

» ... Pour être dans l'esprit de la Société des Nations, la Suisse a frappé le transit à destination des deux pays, mais on a fait remarquer à M. Motta que le transit à destination du pays en rupture de Pacte est une chose et que le transit à destination d'un pays qui a plutôt le caractère de victime, est une autre chose. C'est surtout dans une conversation qu'il a eue avec le délégué de la Pologne que cet aspect de la question est apparu sous un jour nouveau à M. Motta et, sans s'engager — car il s'agit de questions extrêmement délicates au sujet desquelles seule la réflexion prolongée peut indiquer les bonnes solutions —, il a donné de prime abord cette réponse: lorsqu'il s'agirait du transit, vers le pays victime, d'armes, de munition et de matériel de guerre, il serait peut-être possible, pour la Confédération, d'examiner les cas d'espèce et d'apporter une certaine atténuation à la règle générale, par le moyen de dérogations. «

Diese Bemerkungen Mottas, die sich nur auf die Durchfuhr beziehen, sind keinesfalls folgerichtig, denn das nach Art. 7 und 9 des Haager Abkommens von 1907 für die Waffenausfuhr von ihm geltend gemachte Prinzip der Gleichbehandlung gilt in gleichem Maße für die Durchfuhr.

Der Delegierte Griechenlands, Politis, lehnte darauf die von Motta zuerst vorgetragene Ansicht in vollem Umfang ab und erklärte ²⁾:

» On considère en Suisse que la tradition de la neutralité, telle qu'elle a été conçue jusqu'ici, impose au Gouvernement fédéral l'embargo double, et c'est dans cet esprit que le Gouvernement fédéral a invoqué la Convention de La Haye et plus spécialement l'article 9 de cette Convention. Or, c'est là qu'est le malentendu. La neutralité traditionnelle

¹⁾ aaO. S. 41.

²⁾ aaO. S. 42.

de la Suisse, depuis que ce pays est membre de la Société des Nations, n'est plus exactement la même. Elle n'est plus la même pour ce qui concerne ce qu'on appelle les sanctions économiques et financières. Elle n'est plus surtout la même parce qu'on abandonne un des principes fondamentaux de la neutralité, celui d'après lequel les pays neutres n'avaient pas le droit de faire de distinction; ils s'interdisaient le droit d'apprécier l'attitude des deux belligérants, ils devaient tenir la balance absolument égale à l'égard des deux belligérants. Or, ce principe est abandonné par les Membres de la Société des Nations et par la Suisse elle-même, puisque ce dernier pays accepte d'examiner avec les autres Membres de la Société des Nations, en cas de rupture de pacte, qui en a la responsabilité. M. Motta a d'ailleurs participé à la constatation qui a été faite par un grand nombre de pays, à savoir que c'est l'Italie, dans le cas présent, qui est en rupture de pacte. Or, cette discrimination qui est faite au sujet des responsabilités initiales constitue une dérogation à un principe essentiel de la souveraineté telle qu'elle était entendue jusqu'ici et telle que, traditionnellement, la Suisse l'appliquait. «

Allerdings kann es fraglich erscheinen, ob die Schweiz, soweit es sich um Art. 16 der Satzung, also um Sanktionen innerhalb der Gemeinschaft der Völkerbundsmitglieder handelt, über die ihr in der Londoner Erklärung gemachten Zugeständnisse hinaus aus den Bestimmungen des V. Haager Abkommens weitere Einschränkungen ihrer Solidaritätspflicht folgern kann, wie sie sie in der Frage des Waffenembargos aus Art. 9 hat herleiten wollen. Allerdings würde dann die Lage der Schweiz sehr schwierig werden, wenn auf Grund von Art. 17 ihr Maßnahmen gegenüber einem Nichtmitgliedstaat zugemutet würden, die mit dem allgemeinen Neutralitätsrecht, das für die Schweiz außerhalb des Völkerbundes in vollem Umfange gilt, in Widerspruch stehen. Der Unterschied zwischen der Stellung innerhalb des Völkerbundes und der Stellung zu den Nichtmitgliedstaaten kommt in den Ausführungen Stuckis anlässlich der Behandlung der Transitfragen im »Sous-Comité pour les mesures économiques«¹⁾ klar zum Ausdruck:

» Sans entrer dans le détail du problème, M. Stucki signale qu'il existe une convention internationale de 1869 qui garantit la liberté du transit par le Gothard. Ce tunnel a en effet été construit par trois pays: l'Allemagne, la Suisse et l'Italie. La Suisse a les mains libres à l'égard de l'Italie en se fondant sur le Pacte, parce que l'Italie est membre de la Société des Nations. En ce qui concerne l'Allemagne, qui n'est pas membre de la Société des Nations, une telle possibilité n'existe pas. «

Mit Rücksicht auf die gegenwärtige geringe praktische Tragweite der Schweizer Stellungnahme führte die Diskussion zu keinem weiteren Ergebnis.

Entsprechend den in der Antwort vom 28. 10. 1935 angezeigten Richtlinien erließ der Bundesrat zur Ausführung der Vorschläge II und IV

¹⁾ Sitzung vom 18. Oktober 1935. S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spéc. No. 145, S. 114/115.

je einen Beschluß vom 12. November 1935 und ordnete am 18. November ¹⁾ einen besonderen Zahlungsverkehr mit Italien über die schweizerische Nationalbank an. Die Verordnungen traten am 18. November 1935 in Kraft.

Der Bundesrat hat nachträglich die Gründe seiner gegenüber dem Völkerbund vertretenen Auffassung in der Botschaft vom 2. Dezember 1935 der Schweizer Bundesversammlung zusammenfassend dargelegt. In dem IV. Teil der Botschaft ²⁾ wird zunächst die allgemeine, bereits von Motta entwickelte Richtlinie in folgender Formulierung festgehalten ³⁾:

»... Zweifellos konnten wir beim Eintritt in den Völkerbund nicht dieselbe Neutralität beibehalten wie früher. Der Neutralitätsgedanke hatte sich in einem bestimmten Umfang der Solidaritätsidee anzupassen. Unsere Neutralität wurde grundsätzlich und ausdrücklich in militärischer Hinsicht aufrechterhalten, aber die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 verpflichtete die Schweiz, die Solidaritätsverpflichtungen zu übernehmen, »die ihr daraus erwachsen, daß sie Mitglied des Völkerbundes sein wird, einschließlich der Verpflichtung, an den vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken«. Nachdem diese Abweichung von unserem herkömmlichen Neutralitätsbegriffe zur Tatsache geworden war, anerkannte der Völkerbundsrat ausdrücklich, »daß die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechts geworden waren, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind« ...

Da das Schweizervolk nie seine Einwilligung gegeben hätte, zugunsten des Völkerbundes, dessen Zukunft naturgemäß nicht überblickt werden konnte, eine Neutralität zu opfern, deren Wohltat es während Jahrhunderten erfahren hatte, ist die Londoner Erklärung für unser Land von grundlegender Bedeutung. Der Bundesrat hatte auf Grund dieses Schriftstückes die Verbindlichkeiten zu prüfen, welche der Schweiz aus Artikel 16 des Paktes erwachsen. Er hat dies getan, als es sich darum handelte, die Ausfuhr von Waffen nach Italien zu verbieten, wie vom Koordinationsausschuß vorgeschlagen worden war.«

Neben dieser rechtlichen Erörterung wird die politische Bedeutung der gegenwärtigen Lage, die Notwendigkeit, Zwangsmaßnahmen gegen ein mächtiges, wirtschaftlich und kulturell eng mit der Schweiz verbundenes Nachbarland zu ergreifen, hervorgehoben und darauf verwiesen, daß die Schweiz sich zwar ihren Solidaritätspflichten nicht entzogen, die

¹⁾ Dieser Beschluß nimmt abweichend von den übrigen Verordnungen in seiner Einleitung nicht auf die Vorschläge des Koordinationsausschusses und nicht auf Art. 16 der VB.-Satzung Bezug. Er wird lediglich auf Art. 1 und 3 des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland gestützt.

²⁾ Bundesblatt 1935 S. 942 ff.

³⁾ Bundesblatt 1935 S. 943.

Eigenart ihrer Stellung aber geltend gemacht habe. Hierzu wird ausgeführt¹⁾:

»Selbst wenn der Grundsatz der Neutralität demjenigen der allgemeinen Solidarität angepaßt wird, bleibt er der Eckstein der schweizerischen Außenpolitik. Was nützt es in der Tat, den einzigartigen Charakter dieser Neutralität und ihre günstige Auswirkung auf den europäischen Frieden anzuerkennen, wenn man, politischen Realitäten und geographischen Grundbedingungen zum Trotz, uns Maßnahmen aufzwingen wollte, welche die schlimmsten Folgen nach sich ziehen würden.

... Obwohl das Solidaritätsprinzip der Grundpfeiler des Völkerbundes ist, darf es, so wesentlich es auch ist, keine unbegrenzten Opfer verlangen.«

In diesem Zusammenhang wird, und zwar neben der Neutralität, als zweite Begründung auf die von der II. Völkerbundsversammlung am 4. Oktober 1921 zur Auslegung des Art. 16 angenommenen Resolution 9²⁾ verwiesen, die als Grundidee die Berücksichtigung ungleicher Verhältnisse für die Teilnahmeverpflichtung zuläßt. Wörtlich heißt es dann 3):

»Er [der Bundesrat] hat es vorgezogen, sich aus Solidarität gegenüber dem Völkerbund und aus Treue gegenüber eingegangenen Verpflichtungen an den Maßnahmen zu beteiligen, welche der Rat oder irgendein anderes mit der Koordination der Sanktionen beauftragtes Organ gegenüber Italien vorschlagen sollte, aber immerhin unter der Bedingung, daß diese Maßnahmen alle wesentlichen Sonderinteressen und insbesondere die Neutralität nicht gefährden.«

Anschließend wird nachdrücklich die erste Erklärung Mottas betont, daß das Maß der Gefährdung in unbeschränkter Ausübung der Souveränität von der Schweiz zu beurteilen sei.

Hieraus wird für die Waffenlieferungen gefolgert 4):

»Gewiß hat im Sinne der Londoner Erklärung die Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen gegen den Angriffsstaat für die Schweiz keineswegs die Preisgabe ihrer Neutralität zur Folge. Allein, reicht nicht die Belieferung eines kriegführenden Landes mit Waffen über den Rahmen der wirtschaftlichen Sanktionen hinaus? Eine Neutralität sui generis wie die unsrige ist mit dem oft spitzfindigen Spiel der Auslegungen unvereinbar. Es gilt für uns, sicheren Schrittes zu gehen. Sobald Zweifel auftauchen, gebietet die elementare Vorsicht Zurückhaltung.

... Für die Zukunft behalten wir uns völlige Freiheit vor. Wenn eine genauere Erörterung dieses Punkts später nötig wird, so soll diese vorgenommen werden; für heute wie für morgen bleibt die wirksame Wahrung unseres Neutralitätsstatuts der Prüfstein unserer Entscheidungen.«

1) Bundesblatt 1935, S. 944.

2) Vgl. Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., S. 610; Bundesblatt 1935, S. 945.

3) Bundesblatt 1935, S. 945.

4) Bundesblatt 1935, S. 946.

Die letzte Erwägung bringt einige Anklänge an die Bemerkungen Mottas in der Diskussion mit Coulondre und den Vertretern der Kleinen Entente über einen möglichen Unterschied in der Behandlung des paktbrüchigen Staates bei der Durchfuhr von Kriegsmaterial. Dieser Teil der Diskussion ist in der Botschaft im übrigen nicht erwähnt worden, vor allem schweigt sie über die oben wiedergegebenen Zugeständnisse Mottas.

Im übrigen ist es verständlich, daß die Schweiz auch bei Sanktionen gegenüber einem Mitgliedstaat des Völkerbundes sich Zurückhaltung auferlegt, wenn sie Wert darauf legt, ihr Neutralitätsstatut als einen gegenüber allen Staaten gleichmäßig wirksamen Bestandteil des Europäischen Statuts zu behaupten.

v. Merkatz.

Das neue Statut für die Minderheitenschulen in Albanien

Nach Erstattung des Gutachtens des St. I. G. vom 6. April 1935¹⁾ hatte der Völkerbundsrat in der Sitzung vom 23. Mai 1935²⁾ auf Antrag des albanischen Regierungsvertreters Frasheri die Verhandlung über die Lage der Minderheiten in Albanien auf die Septembertagung 1935 verschoben.

In der Sitzung des Völkerbundsrates vom 23. September 1935³⁾ teilte der Berichterstatter de Madariaga mit, daß die albanische Regierung am 30. August 1935 dem Völkerbundsrat den Entwurf eines Statuts über die Minderheitenschulen vorgelegt habe.

Dieser Entwurf⁴⁾ enthielt nur Bestimmungen für Elementarschulen, in denen die Kinder der einer sprachlichen Minderheit angehörigen albanischen Staatsangehörigen in ihrer Muttersprache unterrichtet werden sollen (hierunter fallen vor allem Schulen für die griechisch sprechenden Albanier im Süden des Landes und für eine kleine serbische Minderheit in Skutari), während die Frage der römisch-katholischen Konfessionsschulen (eine geschlossene katholische Bevölkerung, etwa 80000 Seelen, findet sich in der Provinz Skutari) noch keine Regelung gefunden hatte. Auf Vorschlag des Berichterstatters forderte der Völkerbundsrat die albanische Regierung auf, einige Änderungen an dem Entwurf zu treffen⁵⁾. So sollte u. a. der Conseil des vieillards, der den Antrag auf Eröffnung einer Schule zu stellen hat, in Orten mit einer

¹⁾ Über den Tatbestand und den Inhalt des Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vgl. diese Zeitschr. Bd. V S. 647 ff.

²⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 626.

³⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, S. 1185.

⁴⁾ S. d. N. Journ. Off. 1935, Annexe 1564, S. 1290.

⁵⁾ S. d. N. Journ. Off., 1935, S. 1186.