

Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen und die schweizerische Neutralität

Autor(en): **Guggenheim, P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **13 (1945-1946)**

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759178>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DAS SICHERHEITSSYSTEM DER VEREINIGTEN NATIONEN UND DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT

VON P. GUGGENHEIM

I. DER SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄTSSTATUS

1. Die Rechtsquellen.

Jede Betrachtung über die mögliche Beziehung zwischen der schweizerischen Neutralität und dem neugeschaffenen Sicherheitssystem, das an der Konferenz von San Franzisko zustande kam, hat zur Grundlage die Kenntnis der Rechtslage, welche im gegenwärtigen Zeitpunkt gilt. Und zwar erscheint es angebracht, sie möglichst eindeutig zu umschreiben und alle polemischen, einseitigen Interpretationsversuche beiseite zu lassen. Man muß somit das in den Vordergrund stellen, was gemeinsam von den Mächten und der Schweiz als der Inhalt des schweizerischen Neutralitätsstatus anerkannt ist. Auch noch in diesem Rahmen bleibt genug an Kontroversen übrig; vor allem angesichts der Tatsache, daß das maßgebende, grundlegende diplomatische Dokument, die in Paris am 20. November 1815 ausgestellte Erklärung der Mächte, weder eine authentische Definition des Inhalts der Neutralität gibt, noch die von den Mächten gewährleistete Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des schweizerischen Gebietsraumes des nähern umschreibt. Der Vorstellungsinhalt all dieser Begriffe und insbesondere derjenige der Neutralität wird als bekannt vorausgesetzt. Es handelt sich, wie die Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 mit Recht ausführt, um ein «Blankett»¹.

Die gleichen Feststellungen gelten grundsätzlich für die zweite Anerkennung der Neutralität bzw. die Bestätigung der Pariser Erklärung vom 20. November 1815, die in Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919 erfolgt ist².

¹ Vgl. S. 36.

² Vgl. die entsprechenden Bestimmungen in den Friedensverträgen von St-Germain, Trianon und Neuilly.

2. Die Anerkennung der permanenten Neutralität der Schweiz.

Trotzdem hat in manchen Punkten innerhalb der langen Dauer des Bestehens des völkerrechtlich anerkannten Neutralitätsregimes eine gemeinsame Auffassung sowohl in der stark von politischen Gesichtspunkten verseuchten staats- und völkerrechtlichen Literatur wie vor allem in der Staatenpraxis sich herausgebildet. Grundsätzlich sind sich die Mächte und die Schweiz über einen Punkt völlig einig: Die Schweiz soll an Kriegen, das heißt, um in der Sprache des modernen Völkerrechts zu reden, an individuellen und kollektiven Zwangsvollstreckungsmaßnahmen, soweit sie den Einsatz militärischer Mittel zur Folge haben, nicht teilnehmen. Diese Verpflichtung der Schweiz ist der Kern des permanenten Neutralitätsstatutes, der es von der gelegentlichen, freigewählten Neutralität bei kriegerischen Auseinandersetzungen unterscheidet.

Der Verpflichtung der Schweiz entspricht andererseits diejenige der Vertragsmächte. Sie wird m. E. am einleuchtendsten für unsere moderne Auffassung dahin umschrieben, daß für jene (nämlich die Vertragsmächte) die Pariser Erklärung die Wirkung einer Verpflichtung aus einem Nichtangriffspakt hat. Dies ist insbesondere in einem Zeitalter bedeutsam gewesen, in welchem die herrschende völkerrechtliche Auffassung der Ansicht zuneigte, jeder Staat hätte ohne weiteres die Befugnis, einen anderen Staat mit Krieg zu überziehen, das heißt in welcher der den Angreifer diskriminierende Kriegsbegriff der älteren und jüngsten völkerrechtlichen Lehre keine Anerkennung fand und grundsätzlich die rechtliche Indifferenz gegenüber den kriegerischen Auseinandersetzungen der herrschenden Auffassung entsprach. Auf Grund der Neutralitätsakte von 1815 war es aber unbestritten, daß diese Indifferenzauffassung gegenüber der Schweiz keine Gültigkeit besitzt. Insofern sie selbst ihren völkerrechtlichen Neutralitätspflichten nachkommt, ist daher ein kriegerischer Angriff einer anderen Vertragsmacht gegen sie als völkerrechtliches Unrecht zu qualifizieren.

Des weiteren besteht zum mindesten seit der Verfügung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im Zonenstreit vom 19. August 1929³ Uebereinstimmung darüber, daß die Akte vom 20. November 1815 (ohne daß die Eidgenossenschaft oder die Kantone selbst als Signatarmacht an ihr teilnahmen) einen Rechtssatz darstellt, auf den sich die Schweiz berufen, aus dem sie somit Rechte ableiten kann und der ohne ihre Zustimmung von den verpflichteten Staaten ebenso wenig abgeändert werden darf wie die Pflichten, die zu Lasten der

³ Cour Permanente de Justice Internationale, Serie A No 22, S. 20.

Schweiz in der Erklärung enthalten sind (berechtigender Vertrag zugunsten Dritter).

Endlich herrscht noch über eine andere Frage völlige Einigkeit: Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles und die entsprechenden Rechtssätze der anderen, im unmittelbaren Anschluß an den Weltkrieg zustande gekommenen Friedensverträge haben die Neutralitätsordnung von 1815 ausdrücklich rezipiert und von neuem anerkannt⁴. Damit ist der Kreis der ursprünglich am schweizerischen Neutralitätsstatus rechtlich beteiligten Staaten stark erweitert worden. Es besteht auch kein Zweifel, daß auf Grund dieser Rechtssätze, die heute noch formelle Gültigkeit besitzen, die schweizerische Neutralität bei der großen Mehrzahl der Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft Anerkennung gefunden hat.

3. Die «Garantierung» der schweizerischen Neutralität.

Besteht hinsichtlich dieser Feststellungen im wesentlichen Uebereinstimmung in der Staatenpraxis und auch in der Literatur, so beginnt mit der Frage der «Garantierung», der «Gewährleistungspflicht» der Neutralität sowie derjenigen der Unversehrtheit und der Unverletzlichkeit des schweizerischen Staatsgebietes jenes weite Feld der völkerrechtlichen Meinungsverschiedenheiten, die in einem hohen Maße von einer verschiedenen politischen Interessenlage verursacht sind. Man streitet sich zum Beispiel noch heute darüber, ob die Neutralitätsakte vom 20. November 1815 konstitutiven oder deklaratorischen Charakter besitzt, ob sich die Gewährleistung auf die Neutralität oder nur auf das Staatsgebiet bezieht, ob die Garantieleistung der Mächte mit oder ohne ausdrückliche Anrufung durch die Schweiz erfolgen darf. Die letztere Frage ist im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der politischen Unabhängigkeit der Schweiz nicht ganz bedeutungslos. Des weitern erscheint unabgeklärt, ob es sich um eine Kollektiv- oder Individualgarantie handelt.

Die Geschichte des Neutralitätsrechts, zum mindesten seit der fortschreitenden Festigung des Bundesstaates von 1848 hat aber erwiesen, daß dieser Garantiefraße, dem Kernproblem in all diesen Kontro-

⁴ Die Formulierung lautet: «Indem die Hohen Vertragsschließenden Parteien zwar die durch die Verträge von 1815 und namentlich die Akte vom 20. November 1815 festgesetzten Garantien zugunsten der Schweiz anerkennen, Garantien, die internationale Verpflichtungen für die Aufrechterhaltung des Friedens bilden...» Die «Garantien» sind somit eindeutig auf die vertragsschließenden Mächte der Verträge von 1919/1920 ausgedehnt worden.

versen, nur eine untergeordnete politische und rechtliche Bedeutung zukommt. Es wird zwar auch noch in neueren diplomatischen Aktenstücken auf sie verwiesen — aber im wesentlichen nur, um gegen Vorbehalte der Anerkennung der Neutralität und der Unabhängigkeit der Schweiz in eindeutiger Weise Stellung zu beziehen. Zum Beispiel in einer an die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika am 4. Dezember 1917 gerichteten Note des Bundesrates heißt es: «Die Eidgenossenschaft nimmt für sich allein das Recht in Anspruch, darüber zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen es ihr angezeigt erscheinen würde, die Hilfe fremder Mächte anzurufen⁵.»

Der praktische Wert dieser sogenannten Gewährleistungspflicht ist aus verschiedenen Gründen jedoch ein recht prekärer. Einmal kann der Nachweis geleistet werden, daß seine Tragweite den Signataren der Pariser Deklaration von 1815 kaum bekannt war, und erst recht nicht den Unterzeichnern der Friedensverträge von 1919 und 1920. Es ist das Verdienst *Walter Burckhardts* hinsichtlich der Erklärung von 1815 dies in einer in der neuesten Literatur zu wenig berücksichtigten Studie aus dem Jahre 1912 nachgewiesen zu haben⁶. Der Begriff der «Garantie» ist nämlich so allgemein und untechnisch gefaßt, so wenig auf denjenigen eines Hilfeleistungspaktes abgestimmt — im Gegensatz zu demjenigen der sich in den diplomatischen Instrumenten hinsichtlich Belgiens vorfindet, wo nur von zwangsweiser Neutralisation und ihrer Garantierung, nicht aber ihrer Anerkennung die Rede ist —, daß die Bürgschaftsleistung der Signatarmächte für die Aufrechterhaltung der Neutralität als äußerst problematisch betrachtet werden muß. Es war schon 1815 das einwandfreie Bestreben der Schweiz, die Sanktionierung der Neutralitätsverletzungen in erster Linie durch die eigenen politischen und militärischen Machtmittel vorzunehmen, eine *Maxime*, die in späteren Vernehmlassungen der Schweiz, wie vor allem in der Note des Bundesrates an den Geschäftsträger der Vereinigten Staaten von Amerika vom 12. Dezember 1917⁷

⁵ Botschaft betr. das in Art. 435 des Friedensvertrages zwischen den alliierten und assoziierten Mächten niedergelegte Abkommen des Bundesrates mit der französischen Regierung vom 14. Oktober 1919, S. 4. Vgl. auch *Salis-Burckhardt*, Bundesrecht, Bd. 1, S. 140 ff.

⁶ *W. Burckhardt*, Neutrale Politik, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 26. Jahrgang, 1912, S. 223 f. Vgl. auch *Max Huber*, Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund in *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, Kopenhagen, 1924, Bd. 2, S. 76, der die Garantiefrage überhaupt nicht berührt und sie nicht mit dem permanenten Neutralitätsstatus der Schweiz in Verbindung bringt.

⁷ Vgl. *K. Strupp*, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Stuttgart 1933, S. 30 f.

und in der Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 über die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der Zugehörigkeit zum Völkerbund, noch deutlicheren Ausdruck fand.

Wesentlicher aber noch als die politischen und rechtlichen Intentionen der Urheber der Neutralitätsakte von 1815 scheint mir angesichts des Umstandes, daß die permanente Neutralität der Schweiz auf Grund der gegenwärtig geltenden und nicht der 1815 vorherrschenden Auffassung klargestellt werden muß, folgendes Argument: Es kann nicht gut angenommen werden, es sei die Absicht der Unterzeichner sämtlicher Friedensverträge von 1919/1920 und wohl noch aller Mitglieder des Völkerbundes gewesen, eine Gewährleistungspflicht bei Verletzung der schweizerischen Neutralität oder gar derjenigen ihrer Gebietsintegrität zu übernehmen. Es wäre sicher politisch und rechtlich verfehlt, zu glauben, daß eine derartige Verpflichtung zum Beispiel von Belgien und Jugoslawien, von Japan, Uruguay und Hedschas anerkannt worden ist. Wenn man sich bewußt bleibt, welche Schwierigkeiten schon die Uebernahme von Sanktionsverpflichtungen im Kollektivinteresse der Staatengemeinschaft, wie zum Beispiel diejenige des Art. 16 des Völkerbundspaktes, seitens der meisten Staaten in der Zwischenkriegszeit schaffte, so wird man doch nicht ernstlich annehmen wollen, daß derartige Verpflichtungen ausgerechnet zugunsten jenes Staates anerkannt worden sind, der selbst für sich den Anspruch auf Ausschluß jeder militärischen Beistandsverpflichtung bei einem Angriff auf einen anderen Staat geltend macht⁸. Zudem würde anlässlich der Erneuerung der Neutralitätsakte im Jahre 1919 die Garantiefrage zweifellos Gegenstand eingehender Verhandlungen gewesen sein⁹; denn man befand sich schon damals in einem Zeitpunkt, in welchem der Abschluß von Hilfeleistungspakten — und nichts anderes würde die «Garantierung» der Neutralität im Ergebnis bedeuten — in ihrem Vorbereitungsstadium eingehend diskutiert wurden und sodann eine technische Ausgestaltung und Redaktion

⁸ Dieses Argument gegen die Garantie ist bereits von W. Burckhardt, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, 62. Jahrgang, 1926, S. 23, ins Feld geführt worden. Man könnte höchstens annehmen, die Garantie bedeute, die Garanten hätten sich dafür einzusetzen, daß nach einem Kriege, anlässlich einer neuen Friedensregelung die politische Unabhängigkeit und die territoriale Unversehrtheit des permanent neutralen Staates wiederum anerkannt werde. In diesem Sinne C. Hilty, La neutralité de la Suisse, considérations actuelles traduit par H. Mentha, Bern 1889, S. 80. — Anderer Ansicht, E. von Waldkirch, Die dauernde Neutralität der Schweiz, Basel 1926, S. 32 ff.

⁹ Ueber die wenig bekannte Vorgeschichte des Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles, vgl. Max Huber, a. a. O., S. 87.

erfahren, die es den Signatarstaaten erlaubte, die Grenzen ihrer Verpflichtungen möglichst genau zu kennen. Ein solches den Gepflogenheiten der neueren Staatenpraxis entsprechendes Verfahren hat aber 1919/1920 nicht stattgefunden. Man begnügte sich damit, festzustellen, daß die permanente Neutralität der Schweiz mit ihrer Mitgliedschaft im Völkerbund nicht unvereinbar sei und sie als zulässige Vereinbarung im Sinne von Art. 21 des Völkerbundpaktes anzuerkennen wäre¹⁰.

4. *Der Rechtsinhalt und die politische Funktion des permanenten Neutralitätsstatus.*

Welches ist bei dieser Sachlage der gegenwärtige Rechtsinhalt des immerwährenden Neutralitätsstatus der Schweiz und dessen funktionelle politische Bedeutung im Staatenleben? Seine politische Funktion liegt, wie bereits ausgeführt, in dem Bestreben der Schweiz, sich eine solche Selbstbeschränkung aufzuerlegen, daß ihre Teilnahme an militärischen Auseinandersetzungen ausgeschlossen erscheint. Die Schweiz muß sich daher in rechtlicher Beziehung in der Weise verhalten, daß sie keinem anderen Staat den Anlaß bietet, einen gerechten Krieg, einen im Sinne des Völkerrechts zulässigen Krieg, gegen sie zu führen.

Es ist somit nicht richtig, wie vielfach gemäß der jeder tieferen Einsicht in die Struktur der Völkerrechtsordnung baren, im 19. Jahrhundert herrschenden Indifferenztheorie behauptet wird, daß die permanente Neutralität im Verhältnis der Vertragsstaaten bedeute, die an sich jederzeit zulässige Ausübung des *jus belli* werde vertraglich ausgeschlossen; denn auch in dem Rechtsverhältnis von neutralen zu dritten Staaten sind, wie unter anderem das belgische und das luxemburgische Beispiel im ersten Weltkrieg beweisen, kriegerische Beziehungen durchaus möglich. Die Selbstbeschränkung des neutralen Staates zwecks Ausschluß eines gerechten Krieges beruht außer auf der allgemeinen, nicht nur ihn treffenden Verpflichtung, keine Völkerrechtsverletzung zu begehen und damit nicht die Veranlassung zu einer gegen ihn gerichteten kriegerischen Sanktion zu geben, darin, daß er *jede militärische Beistandspflicht in einem Kriege zwischen dritten Staaten unterläßt*.

¹⁰ Vgl. vor allem das für die Interpretation von Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles wichtige Memorandum des Bundesrates vom 13. Januar 1920 sowie die Note der Botschafterkonferenz vom 28. Januar 1920. Urtexte in Feuille Fédérale, 1920, I, S. 366 ff.

Somit hat der permanent-neutrale Staat davon abzusehen, eine Verpflichtung zu übernehmen, wonach er sich mit einer von anderen Staaten behaupteten Unrechtsfolge in der Weise solidarisiert, daß er durch die Erfüllung der Bündnispflicht an einem Kriege teilnimmt. Die Eigenart der permanenten Neutralität liegt daher in der Ablehnung jeder Bündnispflicht zu Lasten des neutralen Staates, die zu kriegerischen Maßnahmen führen könnte, in welcher Form sie auch immer vorgenommen wird. Nicht nur Allianzverträge fallen hierunter, sondern auch ihre Fortbildung in Gestalt von kollektiven Zwangsvollstreckungsmaßnahmen. In der Pariser Erklärung vom 20. November 1815 kommt diese eigenartige, besondere Verpflichtung des permanent neutralen Staates nicht ausdrücklich, aber doch mittelbar in jenem Satz zum Ausdruck, der erklärt, die Neutralität und die Unverletzlichkeit der Schweiz sowie ihre Unabhängigkeit von jedem ausländischen Einfluß entsprächen dem wahren Interesse der gesamt-europäischen Politik¹¹.

Es war daher nur folgerichtig, daß die Schweiz, in Vollzug der ihre permanente Neutralität bestätigenden Friedensverträge von 1919/1920, durch die Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 von jeder Teilnahme an militärischen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen und den damit in Zusammenhang stehenden Duldungspflichten militärischer Natur, wie das Durchmarschrecht zugunsten der Sanktionsmächte, sowie der Zurverfügungstellung des Staatsgebietes für militärische Operationen entbunden wurde. Dem

¹¹ Vgl. über die besonderen Pflichten des permanent neutralen Staates die immer noch lesenswerte Studie von C. Hilty, a. a. O., S. 9 f., 68 f. Zutreffenderweise macht er darauf aufmerksam, daß, solange die Schweiz den völkerrechtlichen Status der permanenten Neutralität besitzt, Art. 8 der Bundesverfassung, soweit er «Bündnisse» mit dem Ausland vorsieht, nicht durchführbar erscheint. Bekanntlich hat die Tagsatzung 1847 die Neutralität als Bundeszweck nicht anerkannt, und zwar mit der zutreffenden Begründung, die Neutralität sei bloß Mittel zum Zweck, nämlich zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit der Schweiz; ein konstitutioneller Grundsatz sei sie nicht. Vgl. W. Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, 1931, S. 9. — Anderer Ansicht F. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 712 und S. 750, Anm. 2, dessen Ansicht, die Schweiz hätte das Recht, Bündnisse zur Verteidigung der von einem dritten Staat *bedrohten* «Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz» abzuschließen, nicht beigetreten werden kann. Ein Bündnis setzt nämlich normalerweise die *gegenseitige* Unterstützung im Kriegsfall voraus. Gerade die einseitige Abmachung zugunsten der Schweiz ist für die Aufrechterhaltung der Neutralität gefährlich; es sei denn, sie erfolge im Rahmen der kollektiven Sicherheit. Art. 85, Ziffer 6, und Art. 102, Ziffer 9, der Bundesverfassung sind Rechtssätze zur Regelung der Kompetenz der Bundesversammlung bzw. des Bundesrates.

immerwährenden Neutralitätsstatus der Schweiz kommt der Vortritt vor der Teilnahme an jeder militärischen Allianz zu, die im Rahmen der internationalen Organisation zwangsläufig die Form der Bundesexekution annimmt, ohne aber — angesichts des primitiven Charakters der internationalen Rechtsordnung — jene Garantien zu bieten, welche die Zwangsvollstreckung in den modernen Rechtsstaaten auszeichnet.

II. DIE PERMANENTE NEUTRALITÄT UND DIE TEILNAHME DES NEUTRALEN STAATES AN SANKTIONEN

1. Neutralität, militärische und nichtmilitärische Sanktionen.

Das permanente Neutralitätsregime steht somit im Gegensatz zur Beteiligung des neutralen Staates an Bündnisverträgen, regionalen Allianzen, kollektiven militärischen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen. Es ist daher nicht zutreffend, wenn behauptet wird, der permanente Neutralitätsstatus gelte erst während des Kriegszustandes. Die Unterlassungspflicht, an einem Bündnisvertrag teilzunehmen, ist nämlich nicht nur Gegenstand der Neutralitätspolitik, sondern auch integrierender Bestandteil des Neutralitätsrechtes. Sie verwirklicht sich schon im Rahmen des völkerrechtlichen Friedensrechtes.

Die immerwährende Neutralität hat somit auf Grund ihres rechtlichen Status die politische Aufgabe zu verwirklichen, die Schweiz von kriegerischen Verwicklungen fernzuhalten. Hat dies nun auch zur Folge, daß es dem neutralen Staat untersagt ist, an anderen — nichtkriegerischen — Maßnahmen teilzunehmen, welche Sanktionen gegen die Verletzung des Völkerrechts darstellen? Eine derartige Konsequenz aus dem Neutralitätsstatus zu ziehen, wäre schon deshalb verfehlt, weil sie zur Folge haben würde, daß sich der neutrale Staat gar nicht gegen Rechtsverletzungen, die gegen ihn selbst und seine Staatsangehörigen gerichtet sind, zur Wehr setzen könnte. Nicht nur das Recht der Abwehr eines kriegerischen Angriffes besteht zu seinen Gunsten. Er hat auch, wie jeder andere unabhängige Staat der Völkerrechtsgemeinschaft die Befugnis, Repressalien zu ergreifen und selbst sich Maßnahmen anzuschließen, die gegen rechtswidrige Angriffe auf die kollektive Sicherheit der Staatengemeinschaft von einer internationalen Organisation angeordnet werden — allerdings nur, insofern er hierdurch nicht in die militärische Auseinandersetzung selbst verwickelt wird.

Es gehört nun zu den schwierigsten Problemen der zeitgenössischen

Völkerrechtspolitik, die Frage zu beantworten, ob im Hinblick auf den totalen Charakter des modernen Krieges eine Möglichkeit überhaupt noch besteht, zwischen militärischen und nichtmilitärischen Maßnahmen zu unterscheiden und, falls man zu einem bejahenden Ergebnis kommen sollte, die Grenze zwischen diesen Anordnungen zu ziehen. Die Antwort auf diese Frage ist jedoch aus verschiedenen Gründen recht unergiebig; vor allem deshalb, weil ein unbekannter Faktor im Zeitpunkt einer generellen Regelung des Problems stets vorliegt. Man kann nämlich nicht feststellen, welches die politische Stärke des eventuellen Rechtsbrechers ist, gegen den die allfälligen nichtmilitärischen Maßnahmen des neutralen Staates in Zukunft einmal gerichtet werden müssen.

2. Die Teilnahme des neutralen Staates an nichtmilitärischen Sanktionen.

Es erscheint daher auch bezeichnend, daß die schweizerische Politik, aber ebenfalls diejenige anderer Staaten, die zwar keinen permanenten Neutralitätsstatus beanspruchen, jedoch eine neutrale Politik auf lange Sicht durchzuführen wünschten, je nach den Zeitumständen in verschiedener Weise während der Zwischenkriegszeit die Möglichkeit der Teilnahme an nichtmilitärischen Sanktionen bewerteten. Anlässlich des Eintrittes in den Völkerbund wurden die Risiken, durch die Beteiligung an finanziellen und wirtschaftlichen Maßnahmen in einen Krieg verwickelt zu werden, vom Bundesrat und von der Mehrheit der schweizerischen öffentlichen Meinung als gering eingeschätzt. Der Niederschlag dieser Politik und Rechtsanschauung findet sich in der mit schweizerischer Zustimmung zustande gekommenen Resolution des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920. Erst die politische und militärische Kräftigung Deutschlands im Anschluß an das nationalsozialistische Regime sowie die Erfahrungen der Schweiz während des italienisch-äthiopischen Konfliktes, welcher zur Stärkung der Achsenpolitik in Europa führte, ließen den Wunsch nach Rückgewinnung einer umfassenderen Neutralitätspolitik aufkommen, die auch die Teilnahme an wirtschaftlichen und finanziellen Kollektivsanktionen gegen einen allfälligen Rechtsbrecher ausschloß.

Die sogenannte integrale Neutralität ist durch den Beschluß des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 verwirklicht worden. Daß eine verschiedene Interpretation der schweizerischen Pflichten im Rahmen der einen und gleichen Organisation auf Grund des Satzungsstatutes überhaupt möglich gewesen ist — wobei die Zuständigkeit des Völkerbundsrates für die Vornahme der Auslegung äußerst problematisch

erscheint —, verdankt die Schweiz außer der günstigen politischen Konstellation im Jahre 1938 der Tatsache, daß der Völkerbundspakt einen integrierenden Bestandteil der Friedensverträge von 1919 und 1920 bildet. Daher waren die in ihm enthaltenen Rechtssätze, darunter auch die auf die Neutralität bezüglichen, ebenfalls für die Genfer Organisation verbindlich¹².

III. DIE PERMANENTE NEUTRALITÄT UND DAS SANKTIONSSYSTEM DES VÖLKERBUNDES

Als im Jahre 1919 der Völkerbundspakt bekannt wurde, war auf Grund des Wortlautes von Art. 16 die Meinung vorherrschend, die kollektiven Sanktionen würden «automatisch» eintreten. Der offizielle schweizerische Kommentar, der sich im Anhang der Botschaft vom 4. August 1919 vorfindet, ist in dieser Beziehung recht charakteristisch. Er stellt fest: «Ob ein Bruch des Völkerbundes vorliegt, wird in der Regel klar sein; gegebenenfalls wird der Rat — oder wenn der Streit vor der Versammlung hängig ist, die letztere Instanz — konstatieren, ob die Voraussetzungen von Art. 16 zutreffen¹³.» Zudem bestand vielfach die Meinung, daß nicht nur wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen eine obligatorische Verpflichtung für die Mitgliedstaaten bedeuten, sondern daß grundsätzlich die gleiche Rechtslage für die militärischen Maßnahmen und die Zurverfügungstellung des Staatsgebietes anlässlich des Durchzuges der Völkerbundskräfte gelte. Hätte diese Auffassung damals nicht auch in den offiziellen schweizerischen Kreisen vorgeherrscht, so wäre es ja zweck- und sinnlos gewesen, die Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 zugunsten der Schweiz zu erwirken, durch die sie von allen militärischen und gebietsmäßigen Sanktionsleistungen befreit worden ist.

Erst später, etwa von 1921 an, hat sich die herrschende Ansicht von der strengen Interpretation der Pflichten der Völkerbundsmitglieder abgewendet. Sie ist sowohl hinsichtlich der finanziellen und wirtschaftlichen Maßnahmen wie der militärischen Sanktionen und gebietsmäßigen Lasten zu einer Auffassung gelangt, welche den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum freien Ermessens einräumte — und damit die Aufrechterhaltung der Neutralität, sogar bei gleichzeitiger Durchführung einer kollektiven Zwangsvollstreckungsaktion ermöglichte.

¹² Hierauf hat der rumänische Vertreter Commène anlässlich der Verhandlungen des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 hingewiesen. *Journal Officiel* S. d. N. 1938, S. 370 f.

¹³ Botschaft vom 4. August 1919, S. 134.

Ausgangspunkt dieser Aenderung der Interpretation des Völkerbundsrechtes war ein politisches Moment: nämlich die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten von Amerika, dem Völkerbund den Rücken kehrend, ihre Isolationspolitik wieder aufnahmen. Dies hatte zur Folge, daß alle wirtschaftlichen Sanktionen infolge der Geltendmachung der Vereinigten Staaten auf ihr Recht nach Handelsfreiheit und ungestörten Verkehr selbst mit dem Angreifer wirkungslos wurden. Der Völkerbund zog aus dieser Aenderung der politischen Gesamtlage die Konsequenzen in den bekannten interpretativen Resolutionen zu Art. 16 des Paktes, welche die Völkerbundsversammlung am 4. Oktober 1921 beschloß. Die Doktrin wurde wegleitend, daß die Kriegshandlung, bzw. das einseitige schuldhafte Verhalten eines Angreiferstaates an sich nicht den Sanktionszustand zu begründen in der Lage sei.

Die Anordnung der Vollstreckungsmaßnahmen ist damit dem freien Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten anheimgestellt worden. Deren Haltung erscheint daher in keiner Weise rechtlich präjudiziert durch die Feststellung und Empfehlungen der Völkerbundsorgane selbst. Die Anerkennung des freien Ermessens des Einzelstaates, Sanktionen anzuordnen hat jedoch nicht zu einer entscheidenden Schwächung des Völkerbundes geführt, sondern sich im Gegenteil als eine kluge Politik erwiesen¹⁴. Daneben haben die Richtlinien der Völkerbundsversammlung vor allem eine Differenzierung der Maßnahmen je nach der geographischen Lage der an den Sanktionen teilnehmenden Staaten gefordert und sogar dem Völkerbundsrat die Befugnis erteilt, ein Mitglied von der Durchführung der finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen ganz oder teilweise zu entbinden.

Aber nicht nur im nichtmilitärischen Sanktionsbereich hat eine rückläufige Entwicklung hinsichtlich des Ausmaßes der Verpflichtungen der Völkerbundsmitglieder eingesetzt. Frühzeitig beherrschte auch die Völkerbundspraxis der Wunsch, das Zwangsvollstreckungsrecht, vor allem aber die militärischen Sanktionen überhaupt nicht zur Ausführung zu bringen. Bis zum italienisch-äthiopischen Konflikt von 1935 fand Art. 16 daher keine Anwendung. Man drängte die streitenden Parteien, ihre Konflikte im Rahmen eines den Streitfall isolierenden Vermittlungsverfahrens (gemäß Art. 11 und 15 des Paktes) beizulegen, und erklärte sich damit einverstanden — um die Anwendung der Sanktionen herumzukommen —, selbst bei kriegerischen Auseinandersetzungen die Konziliationsprozedur fortzusetzen. Die zuständigen Völkerbundsorgane gingen sogar im Chako-

¹⁴ Näheres bei P. Guggenheim, *L'Organisation de la Société internationale*, Neuchâtel 1944, S. 76 ff., und *Völkerbund*, Dumbarton Oaks und die schweizerische Neutralität, Zürich 1945, S. 53 f.

konflikt zwischen Bolivien und Paraguay so weit, den Mitgliedstaaten ein Druckmittel in Form des Erlasses eines Waffenausfuhrverbotes anzuempfehlen, obwohl das Sanktionsrecht im Sinne von Art. 16 des Völkerbündspaktes gar nicht zur Diskussion stand.

Das Bestreben, die in der Satzung vorgesehene Zwangsvollstreckung möglichst auszuschalten, führte dazu, daß es in der ganzen Zwischenkriegszeit überhaupt nie zu *militärischen* Zwangsvollstreckungsmaßnahmen kam, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen hiezu einige Male vorlagen. Für den Vollzug der in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 vorgesehenen besonderen Stellungnahme der Schweiz im Falle der Anordnung militärischer Sanktionen waren daher während der Zwischenkriegszeit die rechtlichen Voraussetzungen niemals vorhanden.

(Schluß folgt)