

Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **3 (1935-1936)**

Heft 8

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-759261>

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.

Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen

Eine Orientierung über die Rechtslage

von Prof. Dietrich Schindler

Zum erstenmal seit Bestehen des Völkerbundes finden die Sanktionen gemäß Art. 16 des Völkerbundspaktes Anwendung. Gegen Italien, das sich durch seinen Angriff auf Abessinien einer Verletzung des Paktes schuldig gemacht hat, sind wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen beschlossen worden. Kein Wunder, dass die erstmalige Anwendung eines kollektiven Zwangsapparates verschiedene Urteile und zwiespältige Gefühle auslöst. Denn durch nichts ist bisher die Öffentlichkeit mit solcher Eindringlichkeit auf die Problematik eines kollektiven Sicherheitssystems aufmerksam gemacht worden, wie durch die Vorgänge der letzten Monate. Sie wurde sich inne, dass weder die jede internationale Kollektivgarantie ablehnende Skepsis der Völkerbundsgegner noch der allzu sanktionsfreundliche, beinahe säbelrasselnde Pazifismus einiger Völkerbundsfreunde ausreichend sind. Die Möglichkeiten und Grenzen eines kollektiven Sicherheitssystems zeichnen sich deutlicher als bisher ab. Für die Schweiz ist die Lage infolge der Neutralität und der Nachbarschaft mit Italien besonders heikel.

Was vorerst die Problematik eines kollektiven Sicherheitssystems im allgemeinen anbetrifft, so ist es ein Irrtum, zu glauben, die Organisation der Sicherheit, wie sie innerhalb des Staates besteht, lasse sich analog auf das internationale Verhältnis übertragen. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil über den Staaten keine Zentralgewalt besteht wie über den einzelnen Individuen. Es ist aber auch darum ausgeschlossen, weil dem einzelnen Staat im Verhältnis zur Staatengesamtheit eine viel größere Bedeutung zukommt als dem einzelnen Individuum im Verhältnis zu seinem Volk. Die Kollektivsicherheit innerhalb des Staates ist deshalb etwas

anderes als diejenige zwischen den Staaten. Der Staat verlangt vom einzelnen Bürger gegebenenfalls die gänzliche Aufopferung im Interesse der Gesamtheit. Die individuelle Sicherheit ist der kollektiven völlig untergeordnet. Auf internationalem Gebiet kommt etwas ähnliches nicht in Frage. Die internationale kollektive Sicherheit ist eine Ergänzung der individuellen, sie kann vernünftigerweise nicht im Gegensatz zu ihr stehen. Die Gesamtheit der Staaten kann nicht von einem einzelnen Staat verlangen, dass er sich im Interesse der Gesamtheit aufopfere. Denn der einzelne Staat trägt einen höchsten irdischen Wert in sich, diesen Wert in Frage stellen, heißt den Staat als solchen negieren. Die kollektive Sicherheit ist nicht Selbstzweck, und deshalb der Sicherheit der Einzelstaaten nicht in der Weise übergeordnet wie die Sicherheit des Gemeinwesens der Sicherheit der Individuen übergeordnet ist. Die kollektive Sicherheit bedeutet niemals eine Verminderung oder Vernichtung der individuellen Sicherheiten, andernfalls wäre sie mit dem Wesen der Staatengesellschaft unvereinbar. Ohne Zweifel ist dies auch der Gedanke, der dem Völkerbund zugrunde liegt. In Artikel 10 verpflichten sich die Staaten die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten, und wenn sie sich weiter verpflichten, sie «gegen jeden äußern Angriff zu wahren», so bedeutet das jedenfalls nicht, daß derjenige, der dem Angegriffenen beisteht, verpflichtet wäre, sich selbst dabei aufzuopfern, daß also bei ihm gerade das eintreten dürfte, was beim Angegriffenen verhütet werden soll.

Deshalb ist wohl die Beistandspflicht aus einem System kollektiver Sicherheit nicht gänzlich wegzudenken, aber jeder Schematismus, jede Gleichmacherei in der Festsetzung der Pflichten ist abzulehnen. Angesichts der Ungleichheit der Staaten würde die Gleichheit der Pflichten zu den größten Ungerechtigkeiten führen. Die Leistung, die in einem Kollektivsystem vom einzelnen Staat verlangt wird, muß nach Art und Größe abhängig sein von seiner besonderen Lage und seinen besonderen Verhältnissen.

Die schweizerische Neutralität

Es muß unter den Staaten in vernünftigem Maße eine Risikoverteilung stattfinden. Als die Schweiz beim Eintritt in den Völkerbund die Beibehaltung ihrer Neutralität verlangte,

hat der Bundesrat in der Botschaft vom 4. August 1919 zutreffend ausgeführt: «Ein großer Staat wird auch in einem langen Kriege kaum in seinem ganzen Umfange jemals ergriffen und zerstört werden. Viele Staaten laufen vermöge ihrer Entfernung von den Brennpunkten politischer Konflikte oder ihrer Lage am Rande der Kontinente weniger Gefahr, Kriegsschauplatz zu werden, als andere. Selbst ihre aktive Teilnahme an einem Feldzug wird sie nur in beschränktem Maße in Mitleidenschaft ziehen. Ein Binnenland aber wie die Schweiz hat gegebenenfalls sein ganzes Gebiet, seine ganze Bevölkerung einzusetzen, und zwar auch dann, wenn es nicht einmal aktiv mitmacht, sondern nur den Durchzug der Truppen des Völkerbundes zu gewähren hätte. Selbst bei Einhaltung der Neutralität ist ein solches Land mehr gefährdet als andere, die zugunsten des Völkerbundes aus der Neutralität heraustreten. Wenn die Schweiz verlangt, auch im Völkerbund neutral zu bleiben, so ist dies kein unbilliges Verlangen, kein Anspruch auf Privilegierung, sondern nichts weiter als eine gerechte Ausgleichung der Lasten und Gefahren.»

Die schweizerische Neutralität als die Grundlage der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes ist aber nicht nur gerechtfertigt vom Standpunkt der Schweiz aus. Sie ist es auch vom Standpunkt der Staatengesamtheit aus, denn sie bildet ein unentbehrliches Element der politischen und militärischen Sicherheit im Herzen Europas. Deshalb konnten die Mächte in der Urkunde vom 20. November 1815, in der sie die immerwährende Neutralität der Schweiz anerkannten und die Unverletzbarkeit ihres Gebietes gewährleisteten, erklären, «daß die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz, sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluß dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen.» Die Unterzeichner des Versailler Vertrages haben im Art. 435 die Weitergeltung jener Bestimmungen ausdrücklich anerkannt und festgestellt, daß sie «des engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix» im Sinne des Art. 21 des Völkerbundspaktes bilden und somit den Paktverpflichtungen nicht widersprechen. Die juristisch verbindliche Feststellung, daß die schweizerische Neutralität mit dem Völkerbundspakt übereinstimme, erfolgte nochmals und mit noch größerem Nachdruck in der Erklärung des Völkerbundsrates (Londonererklärung) vom 13. Februar 1920. Der Rat anerkannte auf Grund ausführlicher Erwägungen, «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 wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind.»

Die Londonererklärung

Die militärische Neutralität der Schweiz wird heute nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen. Wohl aber ergeben sich Schwierigkeiten daraus, daß die Schweiz beim Eintritt in den Völkerbund trotz Beibehaltung der Neutralität die Verpflichtung übernommen hat, wirtschaftliche Sanktionen gegen den paktbrüchigen Staat zu ergreifen. Es stellt sich hier sowohl die Frage der grundsätzlichen Vereinbarkeit der wirtschaftlichen Sanktionen mit der Neutralität wie diejenige — im Falle der Bejahung der ersten — der Grenzziehung zwischen den erlaubten und unerlaubten Maßnahmen, sowie schließlich diejenige der Abgrenzung der zweckmäßigen und unzweckmäßigen Maßnahmen innerhalb der rechtlich erlaubten.

Die Pflicht der Schweiz, wirtschaftliche Sanktionen nach Art. 16 des Paktes zu ergreifen, ist in der Londonerdeklaration in folgender Weise umschrieben:

«Die Mitglieder des Völkerbundes sind zu der Erwartung berechtigt, daß das Schweizervolk sich nicht abseits halten werde, wenn es gilt, die erhabenen Grundsätze des Völkerbundes zu verteidigen. In diesem Sinne hat der Rat des Völkerbundes von den Erklärungen Kenntnis genommen, die die schweizerische Regierung in ihrer Botschaft vom 4. August 1919 an die Bundesversammlung und in ihrem Memorandum vom 13. Januar 1920 niedergelegt hat, und die von den schweizerischen Delegierten in der Sitzung des Völkerbundsrates bestätigt worden sind, wonach die Schweiz die Pflichten der Solidarität feierlich anerkennt, 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, wonach die Schweiz auch zu allen Opfern bereit ist, ihr Gebiet unter allen Umständen, selbst während einer vom Völkerbund unternommenen Aktion, aus eigener Kraft zu verteidigen, aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden.»

Die Londonererklärung darf nicht als eine Art Kodifikation der Rechtsstellung der Schweiz im Falle der Anwendung des Art. 16 aufgefaßt werden. Sie schafft keine neuen Rechtsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem Völkerbund, sondern sie stellt lediglich das

Vorhandensein der aus der schweizerischen Neutralität im Völkerbund sich ergebenden Rechtsverhältnisse fest; sie ist nicht konstitutiver, sondern bloß deklaratorischer Art ¹ (daher auch der Titel «Erklärung»), immerhin ist sie auch in dieser Eigenschaft verbindlich, ähnlich einem deklaratorischen Gerichtsurteil. Sie stellt aber keine erschöpfende Umschreibung dieser Rechtsverhältnisse dar, sondern sie dient lediglich ihrer g r u n d s ä t z l i c h e n Anerkennung. Einzelheiten lassen sich aus ihr nicht entnehmen, weder direkt noch auf dem Wege der Deduktion. Dafür ist vielmehr auf das allgemeine Neutralitätsrecht abzustellen und die in der Deklaration erwähnte Botschaft vom 4. Aug. 1919 und das Memorandum vom 13. Jan. 1920 heranzuziehen. In zutreffender Weise wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom Berichterstatter der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission ausgeführt:

«Wenn der Rat des Völkerbundes in diesem Sinne ausdrücklich und feierlich, aber vorbehaltlos von diesen Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft und in seinem Memorandum Kenntnis nimmt, darf daraus zwingend abgeleitet werden, daß der Rat des Völkerbundes mit der wesentlichen Interpretation des Bundesrates in den beiden genannten Urkunden über den Umfang der auf der Schweiz nach Maßgabe des Völkerbundsvertrages ruhenden Solidaritätspflichten einverstanden ist.»

Die Vereinbarkeit der Neutralität mit der Verpflichtung zu wirtschaftlichen Sanktionen

Was nun die grundsätzliche Vereinbarkeit wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen mit der Neutralität anbetrifft, so ist sie durch die Londonererklärung in so eindeutiger Weise festgestellt worden, daß nicht recht verständlich ist, wieso sie noch gelegentlich in Zweifel gezogen wird. Für die Völkerbundsmitglieder stellt die Londonerklärung eine verbindliche Feststellung der Rechtslage dar, und die übrigen Staaten dürften die Autorität des Völkerbundsrates in dieser Frage umso eher anerkennen, als die Deklaration nicht im Hinblick auf einen bestimmten Streitfall, sondern über eine allgemeine Rechtsfrage gefaßt wurde. Wichtiger als die Autorität eines Völkerbundsorganes sind freilich die sachlichen Gründe, die zugunsten der Ver-

¹ D. Schindler in «Der Völkerbund» (Mitteilungen der schweizerischen Vereinigung für den Völkerbund) vom 1. August und 15. September 1930.

einbarkeit sprechen. Die Meinung, wonach wirtschaftliche Sanktionen mit der Neutralität unvereinbar seien, ist von einigen Autoren angenommen, aber nie näher begründet worden; wohl nicht zufällig, denn diese Meinung ist nicht stichhaltig gegenüber dem Standpunkt der Vereinbarkeit, der in der Botschaft des schweizerischen Bundesrates vom 4. August 1919 eine eingehende und überzeugende juristische Rechtfertigung erfahren hat. Die Richtigkeit der schweizerischen Auffassung ergibt sich sowohl aus der Geschichte der Neutralität, wie aus dem heute geltenden Neutralitätsrecht. Die heute geltenden Regeln über Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkrieg sind niedergelegt im V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907. Daraus geht hervor, daß die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis ist. Die Nichtbeteiligung an den Kriegshandlungen und die Bewahrung der Unverletzlichkeit des neutralen Gebietes sind die wichtigsten Grundsätze. Der Neutrale darf gestatten, daß durch oder aus seinem Gebiet die Kriegführenden von Privaten Waffen und Munition beziehen oder Nachrichten jeder Art selbst durch staatliche Telegraphen erhalten. Der Neutrale kann aber diesen Verkehr beschränken, nur muß er dann, nach Art. 9 des Abkommens, beide Kriegsparteien gleich behandeln. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Unparteilichkeit ist nur für diese Beziehungen ausdrücklich ausgesprochen. Für das ganze übrige Gebiet des wirtschaftlichen Verkehrs ist die Gleichbehandlung der Kriegführenden keine Rechtspflicht des Neutralen. Neutralität besteht als Rechtsbegriff nur für den Krieg im militärischen Sinne des Wortes. Der Wirtschaftskrieg kennt die Neutralität als Rechtsbegriff nicht. Die Auferlegung besonderer Neutralitätspflichten an den wirtschaftlich Neutralen wäre ja auch nur gerechtfertigt, wenn, wie im militärischen Verhältnis, die den Wirtschaftskrieg führenden Mächte eine entsprechende Pflicht auf Achtung der wirtschaftlichen Neutralität übernehmen würden. Daran haben sie aber nicht gedacht. Vielmehr wird der Neutrale mit aller Rücksichtslosigkeit in den Wirtschaftskrieg einbezogen, und wenn auch im Weltkrieg einzelne der kriegführenden Mächte mit Neutralen Wirtschaftsabkommen abschlossen, so war doch von einer allgemeingültigen Regelung der Rechtsstellung der Neutralen im Wirtschaftskrieg, ähnlich der Regelung im V. Haager Abkommen, nie die Rede; denn auch jene Wirtschaftsabkommen bedeuteten nicht die Anerkennung einer außerhalb des wirtschaftlichen Kriegsbereiches liegenden Stellung des Neutralen, sondern sie bezweckten im Gegen-

teil die Einbeziehung des neutralen Landes in das wirtschaftliche Herrschaftsgebiet des einen oder andern Kriegführenden (davan gaben in der Schweiz die «Société Suisse de Surveillance économique» und die sogenannte Treuhandstelle Zeugnis). Die völkerrechtlichen Normen über die Neutralität regeln also die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden nicht; der Neutrale kann daher ohne Verletzung der Neutralität diese Beziehungen auch einseitig einschränken oder abbrechen. Infolgedessen kann der Kriegführende aus einer solchen Handlung auch niemals ein Recht auf eine Kriegserklärung an den Neutralen herleiten (höchstens einen Vorwand), ganz abgesehen davon, dass eine solche Kriegserklärung im Widerspruch stände mit dem Völkerbundspakt, dem Kelloggspakt und gegebenenfalls mit Schiedsgerichts- und Vergleichsverträgen. Das Neutralitätsrecht steht einer «differentiellen Neutralität» im Gebiete der Wirtschaftsbeziehungen nicht entgegen. In dem vom Neutralitätsrecht freigelassenen Raum kann somit grundsätzlich auch der Neutrale die Verpflichtung zu wirtschaftlichen Sanktionen gemäß Völkerbundsvertrag übernehmen.

Daß die wirtschaftliche Gleichbehandlung der Kriegführenden durch den Neutralen nicht zu den Neutralitätspflichten gehören kann, ergibt sich auch aus der Überlegung, daß der Neutrale sonst keine Möglichkeit hätte, sich gegen die ihm zugefügten nichtmilitärischen Rechtsverletzungen durch einen der Kriegführenden zu wehren. Eine Verletzung der militärischen Neutralität kann er zwar mit Gewalt zurückweisen (V. Haager Abkommen Art. 10). Wenn er aber nicht die Befugnis hätte, den Rechtsverletzungen anderer Art durch Repressalien und Retorsionen auf wirtschaftlichem Gebiet zu begegnen, so bliebe ihm nichts anderes übrig, als entweder diese Rechtsverletzungen ohne die Möglichkeit einer Gegenmassnahme hinzunehmen, oder aber selbst in den Krieg einzutreten, eine Konsequenz, die offenbar unsinnig ist. Also sowohl aus dem V. Haager Abkommen als aus den allgemeinen völkerrechtlichen Normen über Repressalien und Retorsionen ergibt sich, daß der Neutrale die Kriegführenden wirtschaftlich verschieden behandeln kann, ohne die Neutralität zu verlassen. Im gegenwärtigen Moment ist nun vor allem die Frage von Interesse, wie im einzelnen die Pflichten aus der Neutralität mit der Verpflichtung zu wirtschaftlichen Sanktionsmassnahmen nebeneinander bestehen können. Doch bevor auf diese Frage eingetreten wird, muß eine Zwischenbemerkung angebracht werden.

Schranken der Sanktionsverpflichtung

Aus dem Gesagten folgt nämlich nicht, daß der Neutrale die ihm vom Neutralitätsrecht gelassenen Befugnisse völlig ausnützen soll oder kann. Denn nirgends weniger als im Völkerrecht ist das juristisch Zulässige auch das politisch Angemessene, vor allem dann, wenn die juristische Zulässigkeit selbst bestritten wird. Die primäre Pflicht des Neutralen — sich selbst und den andern gegenüber — ist die Aufrechterhaltung der Neutralität. Er darf das freie Ermessen nicht so gebrauchen, daß dadurch die Neutralität selbst — nicht juristisch, aber rein faktisch — in Frage gestellt wird. Denn auch eine juristisch zulässige Handlung kann die Neutralität tatsächlich gefährden. Wenn die Schweiz im eigenen wie im allgemeinen Interesse neutral bleiben soll, so muß auch für den Staat, gegen den sich die Sanktionen richten, ein genügendes Motiv für die Respektierung der schweizerischen Neutralität bleiben. Art und Maß der Sanktionen sind darnach einzurichten. Dies ist nach dem Völkerbundsrecht auch durchaus möglich.

Über die wirtschaftlichen Sanktionen bestimmt Art. 16, Abs. 1 des Völkerbunds Paktes folgendes:

«Sofern ein Glied des Völkerbundes in Mißachtung der Verpflichtungen aus Art. 12, 13 und 15 zum Kriege schreitet, soll es ohne weiteres so angesehen werden, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle andern Mitglieder des Bundes begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen mit ihm abzubrechen, jeden Verkehr ihrer Angehörigen mit denjenigen des bundesbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verbindungen zwischen den Angehörigen dieses Staates und denjenigen jedes andern Staates, mag er Mitglied des Völkerbundes sein oder nicht, zu verhindern.»

Schon bald nach Gründung des Völkerbundes wurde es klar, daß die strikte Anwendung dieser Bestimmung teils praktisch unmöglich sein werde, teils dem Zweck des Völkerbundes, der Friedenswahrung, zuwiderlaufen könnte. Deshalb beschloß die zweite Völkerbundsversammlung vier Amendements zum Text des Art. 16; ferner stellte sie am 4. Okt. 1921 ausführliche «Direktiven» über die Anwendung des Art. 16 auf, die gelten sollen, solange die Amendements nicht in Kraft treten. Die Kompetenz der Versammlung, einen solchen Beschluß zu fassen, steht fest (vgl. Schindler. Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes, 1927, S. 58 ff). Die Direktiven gelten auch heute noch, obschon es unwahrscheinlich geworden ist, daß die Amende-

ments jemals die zum formellen Inkrafttreten nötige Zahl der Ratifikationen erreichen werden. Aber die Aufhebung der Direktiven könnte nur wieder durch die Versammlung erfolgen (v. Freytagh-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes 1926, S. 185); ein solcher Beschluß ist umso unwahrscheinlicher, als die Mehrzahl der Amendements, vor allem auch dasjenige, das sachlich der Ziff. 9, lit b der Direktiven entspricht (siehe das folgende), von der Mehrheit der Völkerbundsmitglieder ratifiziert worden ist (was freilich zum formellen Inkrafttreten nicht genügt, da in dieser Mehrheit sämtliche Ratsmitglieder enthalten sein sollten, woran es bisher mangelt). Zudem entsprechen die Direktiven einer vernünftigen Auslegung des Art. 16, so daß kein Staat, der ihnen folgt, sich einer Verletzung seiner Verpflichtungen aus Art. 16 schuldig machen kann. Diese Auffassung entspricht auch der Praxis, denn die Sanktionen, die bisher gegen Italien beschlossen worden sind, folgen eher den Richtlinien der Völkerbundsversammlung als dem starren Wortlaut des Art. 16.

Die Richtlinien von 1921 bieten ein Beispiel dafür, wie in der Durchführung von Völkerbundsaktionen der besonderen Lage der einzelnen Staaten Rechnung getragen werden kann und soll. Das ist zwar auch bei unmittelbarer Anwendung des Paktes angängig und notwendig, aber die Direktiven geben dem Verlangen nach Rücksichtnahme auf die Besonderheit der Situation mehr Nachdruck. Die Schweiz hat also einen doppelten Rechtfertigungsgrund, um das Spezielle ihrer Lage geltend zu machen: die Möglichkeit der Rückwirkungen der wirtschaftlichen Sanktionen auf die Neutralität sowie die für alle Völkerbundsmitglieder aufgestellten Regeln von 1921. Der erste dieser Punkte ist kurz erörtert worden, der zweite soll hier berührt werden.

Ziff. 9 der genannten Direktiven lautet:

«Alle Staaten sollen in Hinsicht auf die Anwendung dieser Maßnahmen gleichgestellt sein mit folgenden Ausnahmen: a) Es kann nötig sein, die Ausführung spezieller Maßnahmen durch gewisse Staaten zu empfehlen. b) Wenn es als wünschenswert bezeichnet wird, für gewisse Staaten die effektive Anwendung der in Art. 16 vorgesehenen wirtschaftlichen Sanktionen ganz oder teilweise zu verschieben, so kann diese Verschiebung nur so weit gestattet werden (*ne pourra être admis*), als sie für den Erfolg des gemeinsam aufgestellten Aktionsplanes wünschbar sein kann oder geeignet ist, die Verluste und Unzukömmlichkeiten, die sich aus der Anwendung der Sanktionen für gewisse Völkerbundsmitglieder ergeben können, auf ein Minimum herabzusetzen.»

Der Ausdruck «kann ... gestattet werden», bedeutet nicht, daß ein bestimmtes Organ des Völkerbundes, etwa der Rat, eine ausdrückliche Erlaubnis zu geben hätte (wohl aber wäre nach dem 1921 entworfenen neuen Absatz 4 des Art. 16 der Rat dazu berufen gewesen). Vielmehr ist der Ausdruck im Sinne von «ist statthaft» zu verstehen. Die Auslegung und Anwendung des Paktes ist Sache der einzelnen Mitglieder des Völkerbundes und die Verpflichtungen, die den Mitgliedern auf Grund von Art. 16 obliegen, werden nicht durch den Beschluß eines Völkerbundsorganes geschaffen oder ausgelöst, sondern, wie Ziff. 4 der Direktiven sagt, sie «ergeben sich unmittelbar aus dem Völkerbundsvertrag und ihre Erfüllung ist eine Sache der Vertragstreue». Dem entspricht es, daß im gegenwärtigen Sanktionsfall nicht Rat oder Versammlung die Sanktionen *a n o r d n e n*, sondern eine besondere, aus den Mitgliedern des Völkerbundes, unter Ausschluß der Parteien, gebildete Kommission durch ihre *E m p f e h l u n g e n* die Sanktionen zu koordinieren sucht. Die Regel der Ziff. 9, lit. b der Richtlinien ergibt sich sinngemäß auch aus Abs. 3 des Art. 16, wo vorgesehen ist, daß die Staaten, welche Sanktionen ergreifen, «sich gegenseitig ... unterstützen, ... um die Verluste und Nachteile, die aus diesen Maßnahmen erwachsen können, auf ein Mindestmaß zu beschränken.» Zweckmäßiger als nachträglich eine Schadloshaltung anzuordnen ist es, die Sanktionen so zu gestalten, daß die Schäden sich von vornherein in billiger Weise verteilen. Wenn die Schweiz gewisse Vorschläge des Koordinationskomitees nicht dem Wortlaut entsprechend befolgt (an Stelle der in Vorschlag Nr. 3 vorgesehenen Einfuhrsperre soll zum Beispiel ein Zwangsclearing treten, das Italien keinen Devisenüberschuß beläßt), so ist das ihr gutes Recht, denn jene Vorschläge sind keine Befehle, und zudem ist es Sache der Schweiz, selbst die Besonderheiten ihrer Lage in der Durchführung der Sanktionen zur Geltung zu bringen. Das Wesentliche ist übrigens nicht so sehr, daß die Schweiz den Paktbrecher schädigt, als daß sie die Wirksamkeit der Sanktionen durch ihr Verhalten nicht verhindert.

Die Waffenausfuhr

Soweit die Neutralität Rechtspflichten mit sich bringt, sind diese natürlich genau zu beachten. Die Schweiz ist unter Vorbehalt ihrer Neutralität in den Völkerbund eingetreten; wenn

sich daher eine Kollision zwischen den Pflichten aus Artikel 16 und den Pflichten aus dem V. Haager Abkommen vom Jahre 1907 ergibt, gehen die letzteren vor. Es kann nichts schaden, ausdrücklich darauf hinzuweisen, da gelegentlich andere Ansichten vertreten worden sind. Es war das Ziel der schweizerischen Bestrebungen beim Eintritt in den Völkerbund und es ist der Zweck der Londoner Erklärung, den «besonderen schon bestehenden Status der Schweiz auch gegenüber den aus der Mitgliedschaft im Völkerbund erwachsenden Verpflichtungen aufrechtzuerhalten».¹ Im Haager Abkommen ist eine schon oben erwähnte Vorschrift enthalten, der im vorliegenden Konfliktfall besondere Bedeutung zukommt. Es wird bestimmt, daß der neutrale Staat, wenn er die Waffenausfuhr und -durchfuhr verbietet, beide Kriegführenden gleich zu behandeln hat. Wenn also die Schweiz ein solches Verbot gemäß den Vorschlägen des Koordinationskomitees gegenüber Italien aufstellt, so muß sie ein gleiches Verbot gegenüber Abessinien erlassen. Dem steht ihre Verpflichtung, wirtschaftliche Sanktionen zu ergreifen, nicht im Wege, denn die Waffenausfuhr und -durchfuhr ist eben eine jener Maßnahmen, die eine ausdrückliche Regelung im Neutralitätsrecht gefunden haben. Dabei ist es gleichgültig, welches Motiv (politische Bindung, geschäftliche Gründe, Sanktionen nach Art. 16) der Sperre zugrunde liegt, die Pflicht zur Gleichbehandlung gilt immer. Der Protest, den der französische Delegierte, mit Unterstützung anderer Delegationen in der Sitzung vom 2. November gegen den schweizerischen Standpunkt in dieser Frage vorbrachte, entbehrt deshalb der juristischen Grundlage. Doch zeigte die Erklärung des französischen Delegierten, daß der schweizerische Standpunkt im Falle eines europäischen Krieges wichtigen Interessen derjenigen Staaten, die den Protest vorbrachten, zuwiderläuft. In der Presse ist auf die Wünschbarkeit der baldigen Abklärung dieser Rechtsfrage hingewiesen worden, damit sie nicht in einem Moment neu aufgerollt werden müsse, der für die Schweiz vielleicht heikler wäre als der gegenwärtige. Die Schweiz könnte meines Erachtens guten Mutes dieser Abklärung entgegensetzen. Welche Schritte sie zu unternehmen hätte, wenn ihr Rechtsstandpunkt nicht geschützt würde, braucht jetzt nicht erörtert zu werden.

¹ Max Huber, Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund in *Les origines et l'œuvre de la S. d. N.* 1924, II, S. 133.