

**Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission
Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18**

**Publications de la Commission Indépendante d'Experts
Suisse – Seconde Guerre Mondiale, vol. 18**

**Mitglieder der Unabhängigen Expertenkommission
Schweiz – Zweiter Weltkrieg:
Membres de la Commission Indépendante d'Experts
Suisse – Seconde Guerre Mondiale:**

Jean-François Bergier, Präsident/Président

Wladyslaw Bartoszewski

Saul Friedländer

Harold James

Helen B. Junz (seit Februar/dès février 2001)

Georg Kreis

Sybil Milton (gestorben am 16. Oktober/décédée le 16 octobre 2000)

Jacques Picard

Jakob Tanner

Daniel Thürer (seit April/dès avril 2000)

Joseph Voyame (bis April/jusqu'en avril 2000)

Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht

Band I: Öffentliches Recht

La Suisse, le national-socialisme et le droit

Volume I: Droit public

Konzept und Redaktion/Conception et rédaction:

Daniel Thürer

Frank Haldemann

CHRONOS

Inhaltsverzeichnis/Table des matières

Abkürzungsverzeichnis/Abréviations	9
Einleitung/Introduction	13
Jean-François Aubert La science juridique suisse et le régime national-socialiste (1933-1945)	17
Dietrich Schindler Fragen des Neutralitätsrechts im Zweiten Weltkrieg	79
Jacques-Michel Grossen Transactions germano-suissees sur l'or pendant la Seconde Guerre mondiale	127
Arthur Haefliger Rechtsprechung der schweizerischen Gerichte auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im Umfeld des nationalsozialistischen Unrechtsregimes und der Frontenbewegungen	217
Walter Kälin Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg	261
Frank Haldemann Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums im Kontext der NS-Konfiskationspolitik	517
Jochen Abr. Frowein Einordnung der schweizerischen Praxis zum NS-Unrecht nach dem Zweiten Weltkrieg	599
Zusammenfassungen	643
Résumés	653
Riassunti	663
Summaries	673

Fragen des Neutralitätsrechts im Zweiten Weltkrieg

Dietrich Schindler

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	83
I. Zu den rechtlichen Grundlagen der Neutralität	84
1. Die Haager Neutralitätsabkommen von 1907 und die Haltung der Schweiz ihnen gegenüber	84
a) Abschluss und Inhalt der Abkommen	84
b) Haltung der Schweiz zu den Abkommen	85
c) Anerkennung der schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg	86
2. Der Einfluss neuer Entwicklungen auf das Neutralitätsrecht	87
3. Wirtschaftsabkommen mit den Kriegführenden	90
4. Innerstaatliche Regelungen zur Ergänzung des Neutralitätsrechts	91
II. Fragen der Anwendung des Neutralitätsrechts (Fragen im Zusammenhang mit der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial)	94
1. Regeln über die Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial	94
a) Verbot staatlicher Ausfuhr und Durchfuhr	94
b) Zulässigkeit privater Ausfuhr und Durchfuhr	95
c) Gleichbehandlung der Kriegführenden bei Beschränkungen der privaten Ausfuhr und Durchfuhr	95
2. Definition des Kriegsmaterials	96
a) Allgemein	96
b) Bestandteile und Ersatzteile von Waffen	99
c) Lizenzen für Waffenfabrikation	100
3. Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Ausfuhr und Durchfuhr	101
a) Zweifel an der Weitergeltung der Unterscheidung	101
b) Staatliche Unternehmungen	101
c) Staatliche Bewilligung und staatliche Aufforderung zur Kriegsmaterialausfuhr	103
d) Staatliche Lieferung von Kriegsmaterial an private Waffenfabriken in der Schweiz	104
4. Gleichbehandlung der Kriegführenden	105
a) Tragweite der Gleichbehandlungspflicht	105
b) Verletzungen der Gleichbehandlungspflicht durch die Schweiz	105
c) Vertragliche Verpflichtung gegenüber einer Kriegspartei, bestimmte Waren nicht an die Gegenpartei zu liefern	108
5. Kredite für Kriegsmateriallieferungen	110
a) Neutralitätsrechtliche Regeln	110
b) Schweizerische Praxis im Zweiten Weltkrieg	111

6. Kriegsmateriallieferungen in Verletzung von Friedensverträgen	112
7. Kontrolle der Durchfuhr von Kriegsmaterial	113
8. Durchfuhr von durch Kriegführende requirierten Gütern	116
9. Italienisches Begehren um Unterbindung des Gotthardtransits 1945	118
a) Behandlung durch die Bundesbehörden	118
b) Zu den rechtlichen Fragen	121
Literaturverzeichnis	124

Vorbemerkung

Der vorliegende Beitrag untersucht Fragen des Neutralitätsrechts, die sich im Rahmen der von der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg veranlassten Studien über den Transitverkehr,¹ den Kriegsmaterial-export,² die Aussenwirtschaftspolitik³ und das Clearing⁴ stellten. Der Untersuchung der Einzelfragen wird eine Würdigung des im Zweiten Weltkrieg zur Anwendung gekommenen Neutralitätsrechts vorangestellt.

1 Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

2 Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK). Die entsprechende Studie von Peter Hug lag bei Abfassung dieses Beitrags noch nicht vor, doch informierte mich der Verfasser über die sich stellenden Fragen des Neutralitätsrechts.

3 Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).

4 Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

I. Zu den rechtlichen Grundlagen der Neutralität

1. Die Haager Neutralitätsabkommen von 1907 und die Haltung der Schweiz ihnen gegenüber

a) Abschluss und Inhalt der Abkommen

Die am 18. Oktober 1907 im Rahmen der II. Haager Friedenskonferenz angenommenen Abkommen über die Neutralität im Landkrieg (V. Abkommen)⁵ und im Seekrieg (XIII. Abkommen)⁶ sind die einzigen Abkommen, die das Neutralitätsrecht generell regeln. Seit 1907 sind sie nie geändert worden. Der Wunsch, das Neutralitätsrecht zu kodifizieren, war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufgekommen, als auch die Bestrebungen zur Kodifikation des Kriegechts ihren Anfang nahmen. Die Kriege jener Zeit hatten wegen des Einsatzes grosser Wehrpflichtarmeen und wirksamer gewordenen Waffen die Zahl der Opfer stark vermehrt und das Fehlen eindeutiger Regelungen spürbar gemacht.

An der I. Haager Friedenskonferenz 1899 wurden nur Abkommen über kriegsrechtliche Fragen abgeschlossen, jedoch wurde in der Schlussakte der Wunsch ausgesprochen, dass die Regelung der Rechte und Pflichten der Neutralen auf die Tagesordnung einer nächsten Konferenz gesetzt werde. Die Zeit dafür war günstig. An den Kriegen der vorangegangenen Zeit hatten stets nur wenige Staaten teilgenommen, während zahlreiche, ja die Mehrheit, unter ihnen auch Grossmächte, neutral geblieben waren. Somit hatten alle ein Interesse daran, die Pflichten der Neutralen eng zu umschreiben. In jener Zeit herrschte sodann der wirtschaftliche Liberalismus vor; die Kriege beschränkten sich auf Auseinandersetzungen zwischen militärischen Streitkräften; die Zivilbevölkerung und der internationale Handel wurden davon kaum berührt. Die Neutralitätsabkommen fielen deshalb für die Neutralen und den internationalen Handel günstig aus. Sie entsprachen im Ganzen der damals geübten Praxis der Staaten und dem Gewohnheitsrecht. Sie brachten, wie der Bundesrat in

⁵ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, SR o.515.21, BS 11, 469.

⁶ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs, SR o.515.22, BS 11, 476.

seiner Botschaft über den Beitritt zu den Haager Abkommen bemerkte, eher eine Einschränkung als eine Erweiterung der Pflichten der Neutralen.⁷ Es handelte sich im übrigen, wie auch der Bundesrat feststellte, um keine vollständige Kodifikation des Neutralitätsrechts. Die Abkommen blieben in mancher Hinsicht lückenhaft.

Die in den Abkommen aufgeführten Pflichten beschränkten sich im wesentlichen auf das Verbot, einem Kriegführenden Kriegshilfe zu leisten (Enthaltungspflicht), und die Pflicht, die Kriegführenden an der Benützung ihres Gebietes zu militärischen Zwecken zu hindern (Verhinderungs- oder Abwehrpflicht). In den Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden sollte, abgesehen von wenigen durch das Neutralitätsrecht festgelegten Ausnahmen, das in Zeiten des Friedens anwendbare Recht weitergelten.⁸ Ein an der Konferenz gestellter Antrag, dass im Fall eines Krieges die wirtschaftlichen und industriellen Beziehungen zwischen den Einwohnern der kriegführenden und der neutralen Staaten einen besonderen Schutz geniessen sollten, wurde, weil er als zu vag beurteilt wurde, nicht in den Text des Abkommens aufgenommen, aber als Wunsch Nr. 2 einstimmig in die Schlussakte der Konferenz eingefügt.

Die zwei Abkommen wurden nicht von allen Staaten, die an der Konferenz teilnahmen, ratifiziert. Insbesondere Grossbritannien und Italien blieben ihnen fern. Der Grund dafür lag unter anderem darin, dass in das V. Abkommen ein Abschnitt «Neutrale Personen» eingefügt worden war (Art. 16–18). Darin wird die Stellung neutraler Staatsangehöriger geregelt, was dem gewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrecht fremd war, welches nur Rechte und Pflichten der neutralen Staaten kannte. Dieser Abschnitt war auch an der Konferenz umstritten.⁹ Das Fehlen vieler Staaten wie auch die in die Haager Abkommen eingefügte Allbeteiligungsklausel (die Abkommen finden nur Anwendung, wenn alle Kriegführenden Vertragsparteien sind, Art. 20 des V. und Art. 28 des XIII. Abkommens) sind insofern von geringer Bedeutung, als die wesentlichen Bestimmungen der Abkommen als Gewohnheitsrecht gelten.

b) Haltung der Schweiz zu den Abkommen

Bis zur Konferenz von 1907 hatte die Schweiz eine Kodifikation des Neutralitätsrechts stets abgelehnt, weil sie in ihrer Aktionsfreiheit nicht eingeschränkt

⁷ Botschaft vom 28. Dezember 1908, BBl. 1909 I, 42.

⁸ Vergleiche in diesem Sinn die Berichte des Berichterstatters, Prof. Eugène Borel, in: *Actes de la deuxième Conférence de la Paix*, Bd. I, S. 38; und von Prof. Max Huber, schweizerischem Delegierten an der Konferenz, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. II, 1908, S. 585 f.

⁹ Max Huber (Anm. 8), S. 587 f. und 602 ff.

werden wollte. Anlässlich der Kriege der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde man sich aber bewusst, dass die Rechtsstellung der Neutralen wenig gesichert war. Im Parlament wurden Vorstösse zur Festsetzung der Rechte und Pflichten der Neutralen unternommen. Der Bundesrat und die Mehrheit der Räte lehnten sie aber ab, weil sie befürchteten, dass an einer internationalen Konferenz die Grossmächte das entscheidende Wort sprechen würden. Anlässlich der Brüsseler Konferenz von 1874, an der der erste Versuch einer Kodifikation des Kriegsrechts unternommen wurde, sowie an der I. Haager Friedenskonferenz 1899 wurden die schweizerischen Delegierten angewiesen, sich einer Festlegung der Rechte und Pflichten der Neutralen zu widersetzen. Sie gehörten zu den ganz wenigen, die dem in der Schlussakte der Konferenz ausgesprochenen Wunsch, an der nächsten Konferenz das Neutralitätsrecht zu kodifizieren, nicht zustimmten.¹⁰ An der Konferenz von 1907 beteiligte sich die Schweiz jedoch aktiv und mit zahlreichen Anträgen an der Ausarbeitung der zwei Abkommen.

Seither hat sich die Schweiz intensiver und konsequenter als irgendein anderer Staat auf die Haager Abkommen berufen. Es zeigten sich rasch die Vorteile der neuen Regelung. Die Handlungsfreiheit der Neutralen wurde nicht eingeschränkt, sondern erweitert. Die Abkommen erwiesen sich bald als die einzige sichere Handhabe bei der Abwehr unzulässiger Forderungen von Kriegführenden. Noch im März 1945, als an der Niederlage Deutschlands nicht mehr zu zweifeln war, beharrte die Schweiz darauf, den Handel mit Deutschland nicht vollständig abzubrechen, weil sie dadurch das Neutralitätsrecht verletzt hätte. Das streng am Neutralitätsrecht orientierte Handeln brachte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg den Ruf ein, legalistisch zu handeln. Der der Schweiz sehr wohlgesinnte Harvard-Professor Detlev Vagts sprach vom «Swiss hyperlegalism»,¹¹ und Stuart E. Eizenstat nannte die Schweizer «obdurate negotiators, using legalistic positions to defend their every interest, regardless of the moral issues at stake».¹² So lobenswert das Festhalten an rechtlichen Regelungen war, führte es auch zu einer gewissen Einengung des Gesichtsfelds und einer gewissen Selbstgerechtigkeit.

c) **Anerkennung der schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg**

Eine besondere Anerkennung der Neutralität der an einem Krieg nicht teilnehmenden Staaten ist nach Völkerrecht nicht nötig. Das Neutralitätsrecht gilt

¹⁰ Vergleiche zum Gesagten Bonjour, *Geschichte*, Bd. II, 1965, S. 455–460; Bünzli, *Beitrag*, 1984, S. 172, S. 198–208.

¹¹ Vagts, *Switzerland*, 1997, S. 472.

¹² Eizenstat I, 1997, *Foreword*, p. VII.

nach ursprünglichem Konzept für alle Staaten, die sich an einem Krieg nicht beteiligen, sowie umgekehrt für die Kriegführenden im Verhältnis zu den Neutralen. Dennoch haben bis zum Zweiten Weltkrieg die meisten Staaten, die in einem Krieg neutral zu bleiben wünschten, eine Neutralitätserklärung abgegeben. Die schweizerische Neutralität war wegen ihres dauernden Charakters mehrfach anerkannt worden, zum erstenmal in der auch heute noch geltenden Pariser Akte der europäischen Mächte vom 20. November 1815.¹³ Am 31. August 1939, einen Tag vor dem Kriegsausbruch, gab der Bundesrat eine Neutralitätserklärung ab, die allen Staaten übergeben wurde, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhielt. Die meisten Staaten begnügten sich mit einer Empfangsbestätigung; Frankreich, Grossbritannien und Italien anerkannten die Neutralität ausdrücklich.¹⁴

Dass die Schweiz sich streng nach dem Neutralitätsrecht ausrichtete, wurde von den Kriegführenden im allgemeinen anerkannt, auch wenn diesen eine für sie günstigere Haltung lieber gewesen wäre. Nur in wenigen Fällen wurden Kriegführende bei der Schweiz wegen vermuteter Neutralitätsverletzungen vorstellig. Diese Fälle werden im II. Abschnitt erörtert werden. Der Eizenstat-Bericht von 1997 und 1998 schenkte dem Neutralitätsrecht keinerlei Beachtung. Im Vorwort der Studie von 1997 wird der Schweiz nicht Neutralitätsverletzung vorgeworfen, sondern dass sie ihre Neutralität vorwiegend zur Bereicherung missbraucht habe.¹⁵ Im Bericht von 1998 werden diese Vorwürfe teilweise zurückgenommen, und es wird anerkannt, dass die Neutralität der Schweiz das Überleben ermöglichte.¹⁶

2. Der Einfluss neuer Entwicklungen auf das Neutralitätsrecht

Die Verhältnisse, welche im Zeitpunkt der Haager Friedenskonferenzen vorherrschten, veränderten sich im Ersten Weltkrieg grundlegend, wodurch das Neutralitätsrecht massgebend betroffen wurde.

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs setzte die *wirtschaftliche Kriegführung* ein, die den freien Handel der Neutralen praktisch beseitigte. Die wirtschaftliche Freiheit, welche in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts

¹³ Die verschiedenen Anerkennungen der schweizerischen Neutralität sind zusammengestellt im Bericht des Bundesrates vom 16. 6. 1969 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, S. 25–27, BBl. 1969 I, 1473–1475.

¹⁴ Vergleiche Bonjour, Geschichte, Bd. IV, 1970, S. 22–26; der Text der Neutralitätserklärung ist wiedergegeben in AS 1939, 809 sowie in Bonjour, Geschichte, Bd. VII, 1974, S. 19.

¹⁵ Eizenstat I, 1997, S. III–X.

¹⁶ Eizenstat II, 1998, S. VIII–XIV.

verwirklicht worden war, hatte zu wachsender wirtschaftlicher Interdependenz der Staaten geführt. Fast alle Staaten wurden von der Einfuhr der ihnen fehlenden Güter und entsprechenden Ausfuhren abhängig. Viele konnten ohne diesen Handel nicht mehr für längere Zeit überleben. In dieser Situation wurde die wirtschaftliche Kriegführung eines der wichtigsten Mittel zur Niederringung des Feindes. Die Kriegführenden setzten alle Mittel ein, um die Feindstaaten von Zufuhren abzuschneiden. Grosse Meeresteile wurden zu Sperrgebieten erklärt, die meisten auf Seetransporten befindlichen Güter, die für den Feind bestimmt waren, wurden zu Kriegskonterbande erklärt und eingezogen, es wurden schwarze Listen erstellt, auf die Firmen neutraler Länder gesetzt wurden, die mit dem Feind (erlaubten) Handel trieben, und es wurde jeder Verkehr mit ihnen untersagt. Die Neutralen wurden voll in den Wirtschaftskrieg einbezogen, denn ohne sie wäre die Abschnürung des Feindes unvollständig gewesen. Obwohl die Kriegführenden ihre Pflichten gemäss Neutralitätsrecht grob verletzten, führte dies nicht zu einer Aufhebung oder Änderung des Neutralitätsrechts. Die Kriegführenden rechtfertigten einzelne Massnahmen als Repressalien gegen Rechtsverletzungen des Gegners, meist aber gaben sie dafür keine rechtliche Begründung. Jedenfalls aber machten sie nicht geltend, das Neutralitätsrecht habe seine Geltung verloren. Die Kriegführenden waren nicht bereit, auf Rechte zu verzichten, auf die sie sich in einer anderen Situation möglicherweise wieder berufen konnten.

Eine andere neue Erscheinung, die für das Neutralitätsrecht Probleme schuf, war die Tatsache, dass die Staaten immer mehr *ins Wirtschaftsleben eingriffen*. Gewisse Wirtschaftszweige wurden unter staatliche Kontrolle gestellt oder verstaatlicht. Fast alle Staaten gingen dazu über, den Waffenexport zu regeln. Durch diese Entwicklung wurde die im Neutralitätsrecht wichtige Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Tätigkeit in Frage gestellt. Staaten, die nur eine staatliche Waffenproduktion hatten, wurden gegenüber jenen mit privater Produktion benachteiligt, so dass sich der Ruf erhob, den privaten Waffenhandel dem staatlichen gleichzustellen oder umgekehrt. Sodann stellte sich die Frage, ob nicht die in vielen Staaten eingeführte Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von Waffen den Staat für die Ausfuhr verantwortlich mache. Auch in diesem Fall wurde aber am geltenden Rechtszustand nichts geändert, wie in Abschnitt II noch näher auszuführen sein wird.

Eine weitere für das Neutralitätsrecht nachteilige Entwicklung lag darin, dass neben die militärische und die wirtschaftliche Kriegführung eine *ideologische* trat, die besonders im Zweiten Weltkrieg und später im Kalten Krieg von grosser Bedeutung war. Das auf liberaler Grundlage beruhende Neutralitätsrecht verpflichtet nur die Staaten, nicht auch die im neutralen Staaten lebenden Individuen. Diese sollen in Freiheit leben und jede Meinung frei äussern

können. Die totalitären Staaten unterwarfen nun aber die Individuen ganz dem Staat oder der Partei und zwangen sie zur Übernahme einer bestimmten Ideologie. Die Schweiz konnte sich dieser Entwicklung nicht ganz entziehen. Zwar hielt sie daran fest, dass nur der Staat zur Neutralität verpflichtet ist, die Einwohner aber ihre Meinung frei äussern können, doch konnte sie nicht verkennen, dass gegen das nationalsozialistische Regime gerichtete Kundgebungen der Bevölkerung Zweifel am Neutralitätswillen der Schweiz wecken konnten. In einer Demokratie sind die Behörden letztlich vom Volkswillen abhängig. Eine scharfe Trennung zwischen der Regierung, welche für die Aufrechterhaltung der Neutralität sorgt, und der Bevölkerung, die zugunsten einer Kriegspartei Partei ergreift, liess sich nicht aufrechterhalten. Aus diesem Grund wurde von der Presse eine gewisse Zurückhaltung in ihren Meinungsäusserungen verlangt. Während des Krieges wurde eine Pressekontrolle eingeführt (ohne Vorzensur), durch die einseitige Parteinahmen in der Presse verhindert werden sollten. Dank guter Zusammenarbeit zwischen den Presseüberwachungsorganen und der Presse konnten die meisten Probleme einvernehmlich gelöst werden.¹⁷

Ein weiteres Problem brachte die *Gründung des Völkerbundes* nach Ende des Ersten Weltkriegs. Die Satzung des Völkerbundes verbot den Krieg mit wenigen Ausnahmen und verpflichtete die Staaten zu gemeinsamem Vorgehen gegen Friedensbrecher. Anfänglich herrschte der Glaube vor, Kriege könnten in Zukunft vermieden werden, womit das Kriegs- und das Neutralitätsrecht hinfällig würden. Die Völkerrechtslehre und die Regierungen befassten sich deshalb in der Zwischenkriegszeit kaum mit der Fortbildung dieses Rechts. Dagegen wurde die Frage erörtert, ob die Teilnahme an Sanktionen gegen Friedensbrecher mit der Neutralität vereinbar sei. Diese Frage wurde von verschiedenen Autoren und in verschiedenen Staaten verschieden beantwortet.¹⁸ Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität nicht vereinbar sei. Die Schweiz wurde durch Beschluss des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 von der Teilnahme an militärischen Sanktionen befreit. Sie erklärte sich jedoch bereit, an wirtschaftlichen Sanktionen mitzuwirken. Diese wurden mit der Neutralität als vereinbar betrachtet. Damit wurde die Periode der «differentiellen» Neutralität eingeleitet.

Nachdem wichtige Staaten, wie die USA, dem Völkerbund ferngeblieben waren, andere wieder austraten und manche Mitgliedstaaten im Falle von Kriegen ihren Satzungspflichten nicht nachkamen, fanden die anfänglichen

¹⁷ Vergleiche zum Gesagten Bonjour, Geschichte, Bd. VI, 1970, S. 155–179; Schindler, Presse-recht, 1943, S. 477 ff.

¹⁸ Zusammenstellung der verschiedenen Lehren bei Schindler, Sicherheit, 1992, S. 439 ff.

Illusionen ein Ende. Damit erlebte das Neutralitätsrecht einen Wiederaufstieg. In den wenigen Kriegen, die zwischen 1920 und 1939 stattfanden, wandten die meisten Staaten das Neutralitätsrecht an.¹⁹ Nur im italienisch-abessinischen Krieg 1935/36 ergriffen einzelne Staaten wirtschaftliche Sanktionen. Der Misserfolg des Völkerbundes und das Herannahen des Zweiten Weltkriegs gaben manchen Staaten Anlass, sich zur Neutralität zu bekennen. Manche nahmen Neutralitätsgesetze an, in denen sie neben den Regeln der Haager Abkommen auch strengere Regeln festlegten, wie Verbote der privaten Waffenausfuhr. Sie hofften, dadurch einer Verwicklung in den Krieg zu entgehen. Am weitesten gingen die USA, die eine Art Superneutralität verwirklichten. Die fünf nordischen Staaten nahmen 1938 übereinstimmende Neutralitätsregeln an, Belgien und Luxemburg erklärten 1937 die Rückkehr zur Neutralität, und die Schweiz erreichte 1938, dass der Völkerbundsrat sie von der Pflicht zur Teilnahme an Wirtschaftssanktionen befreite, womit sie zur «integralen» oder «umfassenden» Neutralität zurückkehrte. Zu Beginn des Zweiten Weltkriegs wurde das Neutralitätsrecht allgemein als geltendes Gewohnheitsrecht betrachtet. Zahlreiche Staaten gaben Neutralitätserklärungen ab.²⁰

Trotz dieser Wiederaufwertung der Neutralität spielten die Haager Abkommen aber, besonders wegen der wirtschaftlichen Kriegführung, im Zweiten Weltkrieg nur eine bescheidene Rolle. Für viele neue Probleme boten sie keine Lösung an. Sie erwiesen sich als noch lückenhafter, als sie es schon 1907 waren. Überdies missachteten die Kriegführenden in weitem Umfang ihre Verpflichtungen den Neutralen gegenüber. Dies gelang ihnen um so leichter, als die Zahl der Neutralen auf ganz wenige zusammenschrankte. Man zählt zu ihnen gewöhnlich sieben Staaten (Schweiz, Schweden, Irland, Spanien, Portugal, Türkei, Argentinien), doch unterstützten mehrere von ihnen zeitweise neutralitätswidrig die eine oder die andere Partei; zwei von ihnen schlossen sich im letzten Moment der Siegerkoalition an. Die Neutralen stellten nicht mehr, wie vor 1914, eine Macht dar, die den Kriegführenden Schranken setzen konnte. Dennoch wurde das Neutralitätsrecht keineswegs als aufgehoben betrachtet.

3. Wirtschaftsabkommen mit den Kriegführenden

Die zwischen der Schweiz und den Hauptkriegführenden während des Krieges abgeschlossenen Wirtschaftsabkommen bildeten eine notwendige Ergänzung

19 Vergleiche die Zusammenstellungen bei Wallas, Zulässigkeit, 1970, S. 87–99, S. 107–109; sowie Oeter, Neutralität, 1992, S. 54–56; für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg Oeter, Neutralität, 1992, S. 129–135.

20 Vergleiche die Übersicht bei Wallas, Zulässigkeit, 1970, S. 109–125.

des Neutralitätsrechts. Sie trugen der Tatsache Rechnung, dass das Neutralitätsrecht den Wirtschaftskrieg nicht regelt. Als ein auf wirtschaftliche Zufuhren angewiesenes Land konnte die Schweiz, wollte sie die Neutralität wahren, ihre wirtschaftliche Existenz nur durch Abkommen mit den beiden Kriegführenden sichern. Es gelang ihr, Abkommen zustande zu bringen, welche die Interessen der beiden Parteien und der Schweiz in ein labiles Gleichgewicht brachten. Die Abkommen wurden in der Form von Briefwechseln geschlossen und waren jederzeit kündbar. Sie mussten den wechselnden Situationen des Krieges angepasst werden. Der Inhalt der Abkommen wurde der Gegenpartei bekannt gegeben, womit die Schweiz ihre neutrale Haltung manifestierte. Max Huber schrieb zu den Handelsabkommen der zwei Weltkriege: «Unter solchen Umständen ist die Neutralität weniger ein klarer und fester Rechtsstatus, als die Politik, die einen Staat, der überhaupt nicht oder vorläufig nicht in den Krieg eintreten will, in Stand setzt, durch fortgesetztes Suchen des Gleichgewichts zwischen den Interessen der einzelnen Kriegführenden und seinen eigenen sich ausserhalb des Krieges zu halten.»²¹ Eine permanente Regelung der Stellung der Neutralen im Wirtschaftskrieg wäre wegen der in jedem Krieg wechselnden Verhältnisse nicht möglich.

4. Innerstaatliche Regelungen zur Ergänzung des Neutralitätsrechts

Das völkerrechtliche Neutralitätsrecht bedarf wegen seiner Lückenhaftigkeit fast notwendig der Ergänzung durch innerstaatliche Normen. Die meisten Staaten, die zu Beginn des Zweiten Weltkriegs neutral zu bleiben wünschten, erliessen Bestimmungen über die Neutralität. Einzelne Staaten, wie die USA, hatten permanente Neutralitätsgesetze, die bei Ausbruch eines Krieges zur Anwendung kamen. Solche Erlasse dienen einerseits dazu, sicherzustellen, dass der neutrale Staat in der Lage ist, seinen Neutralitätspflichten nachzukommen. Andererseits sehen sie Massnahmen vor, die über das Neutralitätsrecht hinausgehen und dazu dienen, das Vertrauen der Kriegführenden in die Neutralität zu stärken. Dies sind Massnahmen der Neutralitätspolitik.

Die Schweiz hat sich in Kriegen, an denen Nachbarstaaten beteiligt waren, in der Regel mit ganz wenigen auf die Neutralität bezogenen Erlassen begnügt. Ihr Bestreben war vor allem darauf gerichtet, durch militärische Bereitschaft

²¹ Huber, Neutralitätsrecht, 1948, S. 16; auch in: Rückblick und Ausblick, Gesammelte Aufsätze und Ansprachen von Max Huber, Zürich 1957, S. 286.

und wirtschaftliche Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Schweiz den Krieg überstehen konnte. Die Neutralität war in den Traditionen der Schweiz so stark verankert, dass besondere Regelungen nur in bescheidenem Umfang notwendig schienen.

Die Verordnung über die Handhabung der Neutralität, die der Bundesrat am 14. April 1939 annahm und am 2. September 1939 in Kraft setzte,²² enthielt Bestimmungen der beiden erwähnten Arten. Die meisten hatten den Zweck, sicherzustellen, dass die Neutralitätspflichten der Schweiz erfüllt werden konnten (Verhinderung von Akten der Kriegführenden, die der Neutrale zu verhindern hat, wie Errichtung von Werbestedden und Propagandastellen der Kriegführenden, von Anlagen der Nachrichtenübermittlung zugunsten von Kriegführenden, Verhinderung des Transports von Kriegsmaterial durch Kriegführende und des Übertritts von Truppen der Kriegführenden auf Schweizer Gebiet). Die Einwohner wurden verpflichtet, Wahrnehmungen über solche Akte unverzüglich den Behörden zu melden. Über die Einhaltung des Neutralitätsrechts ging nur eine Bestimmung hinaus, nämlich Art. 3, lit. a, durch den die (private) Ausfuhr von Kriegsmaterial an Kriegführende verboten wurde. Diese neutralitätspolitisch motivierte Selbstbeschränkung entsprang dem Bestreben, im kommenden Krieg eine moralisch unanfechtbare Neutralitätspolitik führen zu können. Schon wenige Tage nach Kriegsbeginn, am 6. September 1939, hob der Bundesrat aber dieses Verbot wieder auf.²³

Nur neutralitätspolitisch motiviert waren im Zweiten Weltkrieg sodann die 1940 eingeführte Pressekontrolle, die einseitig gegen einen Kriegführenden gerichtete Presseäusserungen zu verhindern hatte, und die im gleichen Jahr auf Verlangen Deutschlands angeordnete Verdunkelung, mit der verhindert werden sollte, dass englischen Bombern das Auffinden von Zielen in benachbarten Gebieten Deutschlands und Italiens erleichtert wurde.²⁴ Zur Neutralitätspolitik konnten natürlich auch die Handelsverträge gezählt werden, die die Schweiz mit den Kriegführenden schloss.

Die Neutralitätspolitik der Schweiz blieb auf die Stärkung des Vertrauens der Kriegführenden im unmittelbaren Kriegsgeschehen und auf die Verschonung der Schweiz von militärischen Übergriffen und wirtschaftlicher Strangulierung beschränkt. Geschehnisse, die erst im Rückblick dem Ansehen der schweizerischen Neutralität abträglich waren, wurden mit der Neutralität nicht in

22 AS 1939, 810; auch in *Bonjour, Geschichte*, Bd. VII, 1974, S. 22.

23 Geheim gehaltener BRB vom 6. 9. 1939; zusammen mit dem Antrag des EPD wiedergegeben in *Bonjour, Geschichte*, Bd. VIII, 1975, S. 225 f.

24 Vergleiche Forster, *Transit*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel IV.6.1; DDS, Bd. 13, Nrn. 385, 399, 409.

Beziehung gebracht. So belastete die restriktive Flüchtlingspolitik das Vertrauen der Kriegführenden in die Neutralität in keiner Weise, sie beeinträchtigte aber den nachträglichen Ruf der schweizerischen Neutralität. Ähnliches gilt für die mangelnde Vorsicht im Goldhandel und die Nachlässigkeiten im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögen. In der Gegenwart, wo der Krieg nicht mehr eine rein militärische Angelegenheit ist, sollte die Neutralitätspolitik auch auf Aspekte ausgerichtet werden, die über die Verschonung der Schweiz vom Kriegsgeschehen hinausgehen.

II. Fragen der Anwendung des Neutralitätsrechts (Fragen im Zusammenhang mit der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial)

1. Regeln über die Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial

Die Regeln über Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial, die für die meisten der nachfolgend behandelten Fragen massgebend sind, lassen sich wie folgt gruppieren:

a) Verbot staatlicher Ausfuhr und Durchfuhr

Die Ausfuhr von Kriegsmaterial seitens eines neutralen Staates an einen kriegführenden Staat und die Durchfuhr von Kriegsmaterial eines kriegführenden Staates durch das Gebiet eines neutralen Staates sind verboten.

Dies ergibt sich aus drei Artikeln, die verschiedene Situationen betreffen, aber letztlich zum selben Ergebnis führen.

Art. 2 des V. Haager Abkommens befasst sich nur mit der *Durchfuhr* von Kriegsmaterial und ist nur auf den *Landkrieg* bezogen. Er lautet:

«Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet eines neutralen Staates hindurchzuführen.»

Diese Bestimmung wird ergänzt durch *Art. 5 Abs. 1*, der die neutralen Staaten verpflichtet, die in *Art. 2* bezeichneten Handlungen zu verhindern.

Art. 6 des XIII. Abkommens bezieht sich nur auf die *Ausfuhr* (Abgabe) von Kriegsmaterial und nur auf den *Seekrieg*. Er lautet:

«Die von einer neutralen Macht an eine kriegführende Macht aus irgendwelchem Grunde unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial ist untersagt.»

Obwohl sich diese Bestimmung im XIII. Abkommen findet, ist unbestritten, dass sie auch für den Landkrieg Geltung hat. Es handelt sich um eine Regel des Gewohnheitsrechts.²⁵

Art. 7 beider Abkommen bezieht sich auf *Ausfuhr und Durchfuhr*. Er regelt zwar den *privaten* Waffenhandel, statuiert implizit aber ein Verbot *staatlicher* Ausfuhr und Durchfuhr.

²⁵ Vergleiche Castrén, *Law*, 1954, S. 474; Seidl-Hohenveldern, *Handel*, 1962, S. 415; Dürst, *Neutralität*, 1983, S. 73; Oeter, *Neutralität*, 1992, S. 42 f.; Department of the Army Field Manual «The Law of Land Warfare», July 1956, § 525.

Er lautet:

«Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, von Munition sowie überhaupt von allem, was einem Heere oder einer Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.»

Wenn bestimmt wird, der Neutrale sei nicht verpflichtet, die private Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu verhindern, ergibt sich daraus indirekt, das er verpflichtet ist, die staatliche Ausfuhr zu unterlassen und die durch einen Kriegführenden erfolgende Durchfuhr von Kriegsmaterial zu verhindern. Dies ist auch als gewohnheitsrechtliche Regel anerkannt.

Die angeführten Bestimmungen beziehen sich trotz des verschiedenen Anwendungsbereichs und der verschiedenartigen Bezeichnungen auf dieselben kriegswichtigen Güter. Der Begriff «Kriegsmaterial» kann für alle übereinstimmend definiert werden.²⁶

b) Zulässigkeit privater Ausfuhr und Durchfuhr

Die Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial an Kriegführende durch private Lieferanten ist zulässig. Der neutrale Staat ist nicht verpflichtet, solche Ausfuhr und Durchfuhr zu verhindern. Beide Neutralitätsabkommen enthalten diesbezüglich den gleichlautenden Art. 7, der bereits angeführt wurde. Dem neutralen Staat ist es jedoch nicht verwehrt, die private Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu beschränken oder zu verbieten.

c) Gleichbehandlung der Kriegführenden bei Beschränkungen der privaten Ausfuhr und Durchfuhr

Beschränkt oder verbietet ein neutraler Staat die private Ausfuhr oder Durchfuhr von Kriegsmaterial, hat er den beiden Kriegsparteien gegenüber die gleichen Beschränkungen anzuwenden. *Art. 9 Abs. 1* des V. Abkommens bestimmt:

«Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.»

Art. 9 des XIII. Abkommens enthält ebenfalls eine Gleichbehandlungsregel, beschränkt diese jedoch auf die Zulassung von Kriegsschiffen oder Prisen der Kriegführenden in neutralen Häfen, Reeden oder Küstengewässern. Die in

²⁶ Vergleiche Guggenheim, Lehrbuch, Bd. II, 1951, S. 995, Anm. 123; Oppenheim/Lauterpacht, *International Law*, vol. II, 1952, S. 690 f.; Ochsner, *Transit*, 1948, S. 128 und dort zitierte Literatur.

Art. 9 des V. Abkommens enthaltene generelle Regel gilt aber nach Gewohnheitsrecht auch im Seekrieg.²⁷

Staatliche Beschränkungen und Verbote können für die Ausfuhr und die Durchfuhr von Kriegsmaterial verschieden sein. Ein Neutraler mag zum Beispiel wegen Eigenbedarfs die Ausfuhr bestimmter Güter verbieten, gleichzeitig aber die Durchfuhr derselben zulassen.²⁸

2. Definition des Kriegsmaterials

a) Allgemein

Jeder Staat kann in seiner Gesetzgebung das Kriegsmaterial nach eigenem Ermessen umschreiben. Er kann mehr Güter zum Kriegsmaterial zählen, als nach Neutralitätsrecht erforderlich ist. Entscheidend für die Ausfuhr- und Durchfuhrregelungen des Neutralitätsrechts ist jedoch nur der Kriegsmaterialbegriff des Neutralitätsrechts. In den angeführten Bestimmungen der Haager Abkommen wird das Kriegsmaterial sehr verschiedenartig umschrieben. Art. 2 des V. Abkommens spricht von «Munitions- oder Verpflegungskolonnen», Art. 7 beider Abkommen von «Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann», Art. 6 des XIII. Abkommens von «Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial». Diese Umschreibungen sind auf die Situationen bezogen, die in den angeführten Bestimmungen anvisiert werden, doch steht hinter ihnen ein gemeinsamer Begriff des neutralitätsrechtlich relevanten Kriegsmaterials.

Zum Kriegsmaterial im neutralitätsrechtlichen Sinn gehören unbestritten die eigentlichen Kampfmittel, das heisst das allein auf Zerstörung angelegte militärische Gerät, das keiner sinnvollen zivilen Verwendung dienen kann, insbesondere Waffen und Munition.²⁹ Dies ist der enge Begriff des Kriegsmaterials. Fraglich ist, ob darüber hinaus weitere Güter, die für die Kriegführung wichtig sind, als Kriegsmaterial zu betrachten sind, zum Beispiel Transportmittel, die von den Streitkräften benützt werden, oder von den Streitkräften benötigte Treibstoffe. Die Ausdrücke «alles, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann» in Art. 7 beider Abkommen und «sonstiges Kriegsmaterial» in Art. 6 des XIII. Abkommens deuten auf einen weiteren Kriegsmaterialbegriff hin.³⁰ In einem über den engen Begriff hinausgehenden Sinn scheint der Begriff «Kriegsmaterial» jedenfalls bis zum Zweiten Weltkrieg verstanden worden zu

27 Vergleiche Oeter, Neutralität, 1992, S. 42.

28 Vergleiche Ochsner, Transit, 1948, S. 180 ff.

29 Vergleiche Oeter, Neutralität, 1992, S. 228, 230.

30 So auch ebd., S. 228.

sein. So schrieb Eduard v. Waldkirch 1936: «Als feststehend kann dagegen angesehen werden, dass Waffen, Munition sowie Gegenstände, die ihrem Wesen nach ausschliesslich oder vorwiegend zur Verwendung für militärische Zwecke geeignet sind, zum Anwendungsgebiet von Art. 7 gehören.»³¹ Die am 8. Juli 1938 vom Bundesrat erlassene Verordnung über Herstellung, Beschaffung und Vertrieb, Einfuhr und Ausfuhr von Kriegsmaterial wendet jedoch einen engeren Kriegsmaterialbegriff an. Über das Kriegsmaterial im eigentlichen Sinn gehen darin nur Flugmaterial und Flugmotoren hinaus.³² Im BRB vom 8. November 1939 betreffend die Ergänzung der erwähnten Verordnung³³ werden diesen Gütern neu beigefügt Ausrüstungsgegenstände, wie Gasmasken, und militärische Verbindungsmittel, wie Telephonapparate oder drahtlose Stationen für Armee und Flugwaffe. Diese Gegenstände gehen, soweit sie nicht für militärische Zwecke bestimmt sind, über den neutralitätsrechtlichen Begriff des Kriegsmaterials hinaus.

Wichtig für die als Kriegsmaterial geltenden Güter ist, dass «ein unmittelbarer Zusammenhang ihrer Verwendung mit kriegerischen Zwecken» besteht. Die effektive Verwendung des Materials ist massgebendes Kriterium.³⁴

Fest stand immer, dass der Begriff des Kriegsmaterials im Sinne des Neutralitätsrechts nicht mit jenem der Kriegskonterbande übereinstimmt. Zum letzteren gehören Güter, die sich auf einem Seetransport befinden und vom Kriegsgegner des Bestimmungsstaates aufgebracht werden dürfen, sofern sie zu den vom Aufbringungsstaat als Konterbande bezeichneten Waren gehören. Der Konterbandebegriff ist viel weiter als jener des Kriegsmaterials. In den zwei Weltkriegen wurde er auf fast alle Güter ausser Kunstgegenständen und Luxusgegenständen ausgedehnt. Der Begriff des Kriegsmaterials dagegen hängt nicht von Erklärungen der Kriegführenden ab, sondern ist ein völkerrechtlich einheitlicher und engerer Begriff.

Oeter kommt nach eingehender Untersuchung heute geltender nationaler Regelungen des Rüstungsexports zum Schluss, dass nach heutigem Gewohnheitsrecht unter Kriegsmaterial im Sinn des Neutralitätsrechts nur «Kampfmittel» beziehungsweise «Waffen» in einem engen Sinn zu verstehen sind.³⁵ Er findet dies bestätigt durch das Verhalten Grossbritanniens und anderer Staaten, die im ersten Golfkrieg (Irak – Iran 1980–1988) ihre Neutralität erklärten und in ihren

31 Eduard von Waldkirch in: von Waldkirch/Vanselow, Neutralitätsrecht, Stuttgart 1936, S. 70. Übereinstimmend Castrén, Law, 1954, S. 474; Zemanek, Neutralität, 1959, S. 249.

32 AS 1938, 318.

33 AS 1939, 1313.

34 Ochsner, Transit, 1948, S. 193.

35 Oeter, Neutralität, 1992, S. 229.

Regelungen über die Kriegsmaterialausfuhr das Kriegsmaterial in dieser Weise umschrieben. Nicht zum Kriegsmaterial gehören demgemäss «nichtzerstörende» Rüstungsgüter, wie Transportflugzeuge, militärische Brückenbaugeräte, Radar- und Feuerleitanlagen oder Patrouillenboote.³⁶ Solche Güter unterliegen somit nicht dem staatlichen Ausfuhr- und Durchfuhrverbot. Im Fall privater Lieferungen unterliegen sie nicht der Gleichbehandlungspflicht.

Man wird davon ausgehen dürfen, dass die von Oeter beschriebene Einengung des Kriegsmaterialbegriffs sich erst im Laufe der letzten Jahrzehnte durchgesetzt hat. Die von ihm untersuchten Rüstungsexportgesetze stammen überdies von Staaten, die Rüstungsexport betreiben und deshalb an einer engen Umschreibung des Kriegsmaterials interessiert sind.

Die Praxis, die die Schweiz im Zweiten Weltkrieg einschlug, dürfte dem damals geltenden Völkerrecht entsprochen haben. Für die Ausfuhr war der Begriff des Kriegsmaterials in der Verordnung vom 8. Juli 1938, ergänzt durch den BRB vom 3. November 1939, festgelegt. Für die Durchfuhr von Kriegsmaterial und dessen Bestandteilen hatte der Bundesrat sich den Erlass besonderer Vorschriften vorbehalten (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 8. Juli 1938). Eine generelle Verordnung über die Durchfuhr erliess er jedoch nicht. Vielmehr entschieden die Bundesbehörden während des Krieges ad hoc in jedem Einzelfall.³⁷ Die Bundesbehörden hielten dabei immer an einer engen Umschreibung des Kriegsmaterials fest. Unter Kriegsmaterial wurden im Hinblick auf die Durchfuhr vor allem eigentliche Kampfmittel verstanden, ausserdem nur Güter, von denen angenommen werden musste, dass sie unmittelbar zur Verwendung bei kriegerischen Operationen bestimmt waren. Produkte, die zwar im Krieg nützlich sein können, jedoch keine direkte Beziehung zu Kriegshandlungen haben, wie Maschinen zur Herstellung von Kriegsmaterial, wurden nicht zum Kriegsmaterial gezählt.³⁸ Die Schweiz hielt noch im März 1944, als sie auf alliierter Druck hin die Durchfuhr von Mineralöl einschränkte, fest, es handle sich dabei nicht um Kriegsmaterial.³⁹

Es wurde festgestellt, dass die Bundesbehörden im Laufe des Krieges den Kriegsmaterialbegriff zunehmend ausdehnten.⁴⁰ Es trifft zu, dass die Schweiz gegen Kriegsende, alliierter Druck nachgebend, für eine zunehmende Zahl von Gütern Transitbeschränkungen festlegte, doch ging es dabei nicht um Einschränkungen, die vom Neutralitätsrecht vorgeschrieben sind oder auf einer

³⁶ Ebd., S. 230.

³⁷ Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.2 sowie am Schluss von V.3.

³⁸ Ochsner, Transit, 1948, S. 128, Ochsner, Transit, 1985, S. 222.

³⁹ Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.3.

⁴⁰ Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel III.3, V.2 und VI.4.

neuen Auslegung des Neutralitätsrechts beruhten, sondern um solche, die auf freier Entscheidung der Schweiz beruhten. Jeder Staat darf die Ausfuhr und Durchfuhr nach eigenem Ermessen regeln. Das Neutralitätsrecht stellt nur ein Minimum an Verboten auf. Auch die Gleichbehandlungspflicht gilt nur für das eigentliche Kriegsmaterial.

Etwas überraschend wirkt es, dass das EPD 1943 auf die Forderung der USA, den Transit flüssiger Treibstoffe zwischen Deutschland und Italien zu verbieten, mit Empörung feststellte, ein solches Verbot würde der Neutralität widersprechen, weil dadurch eine Kriegspartei zum Nachteil der anderen begünstigt würde.⁴¹ Wenn man flüssige Treibstoffe nicht als Kriegsmaterial betrachtet, galt im Falle eines Verbotes keine Gleichbehandlungspflicht. Eine solche konnte somit nicht verletzt werden. Wenn man flüssige Treibstoffe aber als Kriegsmaterial betrachtet, hätte der Transit überhaupt nicht zugelassen werden dürfen. Neutralitätspolitik wäre ein Verbot natürlich heikel gewesen, weil es den Eindruck erweckt hätte, die Schweiz beuge sich alliierterem Druck und handle einseitig gegen Deutschland.

b) Bestandteile und Ersatzteile von Waffen

Die Frage, ob Bestandteile und Ersatzteile von Waffen zum Kriegsmaterial im neutralitätsrechtlichen Sinn gehören, ist nach gleichen Kriterien zu beurteilen wie der Begriff des Kriegsmaterials selbst. Oeter folgert aus der Praxis, wohl zu Recht, dass Werkzeugmaschinen und Maschinen für die Waffenproduktion sowie allgemein verwendbare Maschinenteile nicht zum Kriegsmaterial zu zählen sind, wogegen spezifische Sonderteile von Waffensystemen, wie Panzerketten, Geschütztürme, Motoren und Getriebe von Panzern dazu gehören.⁴² Wie beim Kriegsmaterial allgemein muss auf die Nähe zu Kampfhandlungen abgestellt werden.

In der Schweiz haben, wie Peter Hug in seiner Studie (Kap. 5.4, 6.2, 6.6) feststellt, die Eidgenössische Pulverfabrik in Wimmis und die Eidgenössische Munitionsfabrik in Altdorf während des ganzen Krieges die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon mit Pulver und Patronenhülsen beliefert, welche diese für Munitionsverkäufe an Deutschland verwendete. Diese Lieferungen fielen offensichtlich unter das Kriegsmaterial.

⁴¹ Ochsner, *Transit*, 1948, S. 151; Forster, *Transit*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.3.

⁴² Oeter, *Neutralität*, 1992, S. 233–235 und S. 243 f.

c) Lizenzen für Waffenfabrikation

Bei den Lizenzen für Waffenfabrikation ist die neutralitätsrechtliche Beurteilung weniger eindeutig. Oeter deutet eine Abgrenzung an, die auf die Nähe zu Kriegshandlungen abstellt. Lizenzen für die Herstellung von Werkzeugmaschinen, die für die Waffenproduktion verwendet werden, werden als unbedenklich eingestuft, dagegen wird aus der neueren Praxis gefolgert, dass Lizenzen für die Erstellung ganzer Industrieanlagen zur Herstellung von Kriegsmaterial neutralitätsrechtlich problematisch sind.⁴³ Die Grösse eines Geschäfts scheint somit eine Rolle zu spielen. Einschränkungen gelten natürlich nur für die staatliche Lizenzerteilung. Werden Lizenzen von Privaten vergeben, besteht für den Staat nur die Schranke der Gleichbehandlungspflicht im Fall staatlicher Bewilligungserteilung.

Der Bundesrat erliess am 30. August 1940 den BRB betreffend den Verkehr mit Erfindungen bezüglich Kriegsmaterial, worin er die private Vergabe von Lizenzen regelte.⁴⁴ Dieser Erlass bezog sich auf Benützungsrechte, «die sich auf die Herstellung von Kriegsmaterial beziehen». Schon vor Annahme dieses Beschlusses hatte die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon alle Unterlagen und Pläne für die Herstellung ihrer 20-mm-Kanone nach Grossbritannien geliefert, ohne dass dazu eine Bewilligung nötig war. Dort und in den USA wurden diese Waffen dann in grosser Zahl produziert.⁴⁵ Fraglich ist, ob diese Lizenz, wenn sie vom Staat erteilt worden wäre, unter das Verbot der Kriegsmateriallieferung gefallen wäre. Wenn man auf die Grösse des Geschäfts abstellt und auf den Bezug zu Kriegshandlungen, muss die Frage wohl bejaht werden. Da es sich um ein privates Geschäft handelte, konnte neutralitätsrechtlich aber nichts dagegen eingewendet werden.

Im Juli 1940 brachte das Oberkommando der Wehrmacht in Erfahrung, dass die Firma Hispano-Suiza in Genf die Lizenz für ihre 20-mm-Flabkanone in die damals noch neutralen USA verkauft hatte und dass Pläne für die Verlegung von Rüstungsbetrieben samt Fabrikarbeitern ins Ausland bestanden.⁴⁶ Dies gab Anlass zur Annahme des erwähnten Beschlusses vom 30. August 1940. Diese Transaktion hätte aufgrund ihrer Grösse und der Nähe zu Kriegshandlungen dem Waffenhandel gleichgestellt werden müssen. Als private Handlung war sie jedoch mit dem Neutralitätsrecht vereinbar.

Im späteren Verlauf des Krieges, 1942, bewilligte der Bundesrat Lizenzen für die Fabrikation von Waffen und Munition an Rumänien und Italien, lehnte aber

43 Oeter, Neutralität, 1992, S. 241–244.

44 AS 1940, 1435.

45 Dürst, Neutralität, 1983, S. 107.

46 Urner, Neutralität, 1985, S. 281, und Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.5.

solche an die USA ab.⁴⁷ Dieser Fall wird bei der Frage der Gleichbehandlungspflicht behandelt werden (hinten Abschnitt 4, b).

3. Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Ausfuhr und Durchfuhr

a) Zweifel an der Weitergeltung der Unterscheidung

Die liberale Wirtschaftsordnung, die zur Zeit der Annahme der Haager Abkommen bestand, hatte zur Regel geführt, dass Private, nicht aber der neutrale Staat die Kriegführenden mit Waffen beliefern dürfen. Seither hat sich die Lage grundlegend geändert. Alle Staaten begannen, den Waffenhandel in irgendeiner Weise zu regeln. Ein in jeder Hinsicht privater, das heisst vom Staat völlig unbeeinflusster Handel mit Kriegsmaterial existiert heute in keinem wichtigeren Staat mehr.⁴⁸ Der Wandel der Verhältnisse führte einzelne Autoren zur Forderung, für staatliche und private Waffenausfuhr und -durchfuhr einheitliche Regeln aufzustellen, nämlich entweder, indem die für Private geltenden Regeln auch auf den Staat angewandt werden⁴⁹ oder die für den Staat geltenden Regeln auch für Private gelten.⁵⁰ Diese Forderungen wurden aber nur *de lege ferenda* erhoben. An der Weitergeltung der traditionellen Regel wurde bis zum Zweiten Weltkrieg und auch später nicht gezweifelt.⁵¹

b) Staatliche Unternehmungen

Über die Frage, ob staatliche Unternehmungen, die Kriegsmaterial herstellen, dem Staat selbst gleichzustellen sind, besteht in Literatur und Praxis keine Einigkeit. So wird etwa aus Art. 6 des XIII. Abkommens, welcher nicht nur die «unmittelbar», sondern auch die «mittelbar bewirkte» Abgabe von Kriegsmaterial seitens eines Neutralen an einen Kriegführenden verbietet, abgeleitet, dass der Ausdruck «mittelbar bewirkt» die Lieferung durch Staatsunternehmungen erfasse.⁵² Umgekehrt wird aus dem Wort «Abgabe» statt «Verkauf» in Art. 6

⁴⁷ Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.5.

⁴⁸ Oeter, Neutralität, 1992, S. 147 ff., S. 216 ff.; siehe in diesem Band Grossen, Kapitel. VII.

⁴⁹ So Stone, Legal Controls, 1954, S. 408–413, besonders S. 413.

⁵⁰ So Friedmann, Growth, 1938, S. 130 ff.; Tucker, Law, 1957, S. 217; Seidl-Hohenveldern, Handel, 1962, S. 414 ff., bes. S. 422. Vergleiche auch Zemanek, Neutralität, 1977, S. 759 ff., und die zahlreichen weiteren Literaturangaben bei Oeter, Neutralität, 1992, S. 149, Anm. 9.

⁵¹ Oeter, Neutralität, 1992, S. 149.

⁵² Seidl-Hohenveldern, Handel, 1962, S. 417.

geschlossen, dass damit nur an die Abgabe von Heeres- und Marinebeständen gedacht wurde, nicht an neu fabrizierte Waffen.⁵³ Mehrere Autoren betonen, dass es zur Beurteilung der gestellten Frage auf die Weisungsbefugnisse der Staatsorgane gegenüber den staatlichen Unternehmungen ankomme. Zemanek und Oeter begründen dies teilweise mit den Regeln über die Staatenverantwortlichkeit, gemäss denen ein Staat nur für hoheitliches Handeln verantwortlich ist.⁵⁴ Kaum bestritten wird, dass die Lieferung von Kriegsmaterial durch ein staatliches Unternehmen dann dem Staat zuzurechnen ist, wenn die Lieferung «durch staatliche Entscheidung veranlasst worden ist»,⁵⁵ wenn sie «instigated by the State authorities» ist,⁵⁶ oder wenn der Staat ein «unmittelbares Weisungsrecht» hat.⁵⁷ Nur wenn Staatsorgane die Waffenlieferung «veranlassen», wird diese dem Staat zugerechnet.⁵⁸ Wo ein staatliches Unternehmen aber unabhängig von Weisungen entscheidet, muss es nach Auffassung einzelner Autoren einem Privatunternehmen gleichgestellt werden.⁵⁹ Ob diese Auffassung allgemein akzeptiert wird, steht nicht fest. Für die Beantwortung der im Zweiten Weltkrieg in der Schweiz aktuellen Fragen genügt aber die Feststellung, dass Waffenlieferungen, die von staatlichen Organen veranlasst werden, dem Staat zuzurechnen sind.⁶⁰

Peter Hug stellt in seiner Studie (Kapitel 5.4, 6.2 und 6.6) fest, dass die Eidgenössische Pulverfabrik in Wimmis und die Eidgenössische Munitionsfabrik in Altdorf während des ganzen Krieges Pulver und Patronenhülsen an die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon lieferten, die sie für Lieferungen an Finnland und Deutschland benötigte. In beiden Fällen war der Chef der Kriegstechnischen Abteilung die treibende Kraft. Welche Weisungsbefugnisse die Verwaltung gegenüber den beiden Bundesbetrieben hatte, liess sich nicht mehr feststellen, doch ist aus den vorliegenden Angaben klar ersichtlich, dass die erwähnten Lieferungen auf Veranlassung der Militärverwaltung erfolgten. Sie müssen deshalb dem Bund zugerechnet werden und waren somit neutralitätswidrig.

53 Zemanek, Neutralität, 1977, S. 769 f.

54 Zemanek, Neutralität, 1959, S. 249; Oeter, Neutralität, 1992, S. 223.

55 Roeser, Aspekte, 1988, S. 228.

56 Zemanek, Neutrality, 1997, S. 557.

57 Zemanek, Neutralität, 1959, S. 249 f.

58 Zemanek, Neutralität, 1977, S. 770.

59 Kussbach, Neutral Trading, 1997, S. 548.

60 Vergleiche im übrigen die Literaturübersicht bei Haslinger, Kriegsmaterialrecht, 1990, S. 29–

c) Staatliche Bewilligung und staatliche Aufforderung zu Kriegsmaterialausfuhr

Bei der staatlichen *Bewilligung* privater Waffenausfuhr geht die herrschende Meinung dahin, dass sie den privaten Charakter der Lieferung nicht berührt. Zwar wird darauf hingewiesen, dass die britische Regierung bei der Formulierung des Entwurfs des Art. 6 des XIII. Abkommens davon ausging, dass mit den Ausdrücken «unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe» alle Formen staatlicher Mitwirkung einschliesslich blosser Bewilligungserteilung erfasst würden.⁶¹ Die Praxis entwickelte sich aber in anderer Richtung. Im führenden englischen Lehrbuch des Völkerrechts von Oppenheim/Lauterpacht wird ausgeführt: «The fact that the government permits export which it could prevent by means of withholding the licence does not make it a party to the transaction.»⁶² Zemanek, der dieselbe Meinung vertritt, erklärte, er habe in der Staatenpraxis keinen einzigen Fall finden können, in dem die Neutralen wegen der von ihnen ausgeübten Kontrolle über die Waffenausfuhr der Neutralitätsverletzung beschuldigt worden wären.⁶³

Anders verhält es sich, wenn ein neutraler Staat einen privaten Waffenfabrikanten *auffordert*, einen Kriegführenden mit Waffen zu beliefern. Im vorangehenden Abschnitt b) über staatliche Unternehmungen wurde ausgeführt, Lieferungen müssten dann als staatliche qualifiziert werden, wenn sie vom Staat veranlasst wurden. Dasselbe gilt, wenn private Unternehmen zu Waffenlieferungen aufgefordert werden.

Im Sommer 1940 forderte der Chef der Kriegstechnischen Abteilung die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon «in dringendster Form» auf, «in möglichst grossem Umfang» und «so schnell wie möglich» Kriegsmaterial an Deutschland zu liefern. Diese Aufforderung war eindeutig neutralitätswidrig.⁶⁴ Ebenso neutralitätswidrig war es, dass der Chef der KTA mit Einwilligung des Generals und des Chefs des EMD während des finnischen Winterkrieges im Februar 1940 den Direktor der Eidgenössischen Munitionsfabrik Altdorf aufforderte, dringlich der Firma Bührle Pulver und Hülsen zwecks Lieferung von Waffen an Finnland zur Verfügung zu stellen. Zur Verletzung des Verbots staatlicher Lieferungen kam in diesem Fall die Verletzung der Gleichbehandlungspflicht hinzu, da der Bund zur selben Zeit ausschloss, dass auch der Sowjetunion Kriegsmaterial geliefert werde. Eine ähnliche Neutralitätsverletzung versuchte die Eidgenossenschaft zu verhüten, als sie der Schweizerischen Industrie-Gesellschaft Neuhausen die Bewilligung für die Lieferung von

⁶¹ Oeter, Neutralität, 1992, S. 44.

⁶² Oppenheim/Lauterpacht, International Law, vol. II, 1952, S. 658.

⁶³ Zemanek, Neutralität, 1977, S. 768.

⁶⁴ Dazu Dürst, Neutralität, 1983, S. 105, sowie Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.2.

Waffen an Finnland erteilt, dabei aber Schweden als Empfängerland deklarierte.⁶⁵ Eine Lieferung an das neutrale Schweden war ohne weiteres zulässig. Auch musste keine Gleichbehandlungspflicht beachtet werden. Durch Umgehung des Verbots der Lieferung an einen Kriegführenden konnte die Neutralitätsverletzung aber nicht ungeschehen gemacht werden.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob im totalitären NS-Staat noch von einer privaten Rüstungsindustrie gesprochen werden konnte.⁶⁶ Diese Frage ist berechtigt. Vermutlich war die deutsche Kriegsindustrie vom Staat fast völlig abhängig, so dass ihre Lieferungen dem Staat zugerechnet werden mussten. Die Schweiz scheint diesem Sachverhalt jedoch Rechnung getragen zu haben. Ochsner führt aus, die Schweiz habe «von Anfang an dem gesamten Transitverkehr die bedeutend strengeren Vorschriften des Art. 2 zugrunde gelegt, in der Meinung, dass der Verkehr zwischen Deutschland und Italien tatsächlich als staatlicher Verkehr zu betrachten wäre».⁶⁷ Ausserdem weist er darauf hin, dass der Bundesrat seit Oktober 1941 die Durchfuhr eigentlichen Kriegsmaterials nicht mehr zugelassen habe.⁶⁸ Forster stellt fest: «A aucun moment, elle (sc. la Suisse) n'a toléré – à la différence de la Suède – le passage de troupes, d'armes et de munitions.»⁶⁹ Es scheint somit, dass die Schweiz nicht nur staatlichen Waffentransit, sondern auch privaten nie zugelassen hat. Dass sie dabei einen engen Kriegsmaterialbegriff anwendete, kann ihr nicht zum Vorwurf gemacht werden, da er dem Neutralitätsrecht entsprach.

Wenn man feststellt, dass die staatliche Bewilligung privater Kriegsmaterialausfuhr die Neutralität des Staates nicht berührt, kann man freilich die Problematik des staatlichen Handelns in diesem Bereich nicht übersehen. Die private Waffenausfuhr war für die Schweiz insgesamt von grosser Bedeutung, damit sie von Deutschland als Gegenleistung Rohstoffe und Lebensmittel erhalten konnte. Der Bund übte deshalb bei diesem Waffenhandel eine aktive treibende Rolle aus, die freilich in der Regel nicht so weit ging, dass er als der eigentliche Veranlasser der Waffenlieferungen in Erscheinung trat.

65 Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.4.

66 Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.2.

67 Ochsner, Transit, 1948, S. 147.

68 Ochsner, Transit, 1985, S. 223. Bis zum Kriegseintritt im Juni 1940 war Italien neutral, so dass der Transit Deutschland-Italien das Neutralitätsrecht nicht berührte. Nachher bestand bis zum Oktober 1941 keine Regelung des Transits privater Waffensendungen. Die Verordnung über die Handhabung der Neutralität vom 14. 4. 1939 (AS 1939, 810) verbot nur den staatlichen Transit von Kriegsmaterial, nicht aber private Waffentransporte. Die Bundesbehörden gingen davon aus, dass die deutschen Waffentransporte nach Italien über den Brenner erfolgten.

69 Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel III.3.

d) Staatliche Lieferung von Kriegsmaterial an private Waffenfabriken in der Schweiz

Es wurde bereits ausgeführt, dass der Bund durch die Eidgenössische Pulverfabrik in Wimmis und die Eidgenössische Munitionsfabrik in Altdorf der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Munition und Patronenhülsen liefern liess, um diese in die Lage zu versetzen, Waffen- und Munitionsverkäufe an Finnland und an Deutschland durchzuführen. Da die Lieferung an bestimmte Kriegführende bezweckt wurde, wurde das Verbot staatlicher Waffenlieferung an Kriegführende verletzt. Wenn eine solche Lieferung aber ohne Zusammenhang mit einem bestimmten Krieg erfolgt, ist sie neutralitätsrechtlich unbedenklich.

4. Gleichbehandlung des Kriegführenden

a) Tragweite der Gleichbehandlungspflicht

Art. 9 des V. Haager Abkommens bestimmt:

«Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.»

Diese Bestimmung entspricht dem Gewohnheitsrecht und gilt für das Neutralitätsrecht insgesamt.

Die Gleichbehandlungspflicht gilt für alle vom neutralen Staat angeordneten Beschränkungen und Verbote der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial. In bezug auf Güter, die nicht zum Kriegsmaterial im eigentlichen Sinn gehören, besteht keine Gleichbehandlungspflicht. Die Gleichbehandlungspflicht ist formeller Natur, das heisst es müssen gegenüber beiden Kriegsparteien die gleichen Bestimmungen gelten und sie müssen gleichmässig angewendet werden.⁷⁰ Eine Regelung kann je nach der geographischen Lage eines Staates oder seiner wirtschaftlichen Situation unterschiedliche Wirkungen entfalten. So begünstigten die Transitregelungen der Schweiz nach der Einschliessung der Schweiz durch die Achsenmächte ab 1940 ausschliesslich die Achsenmächte. Dies war neutralitätsrechtlich aber ohne Belang.

b) Verletzungen der Gleichbehandlungspflicht durch die Schweiz

Die Schweiz verletzte im Zweiten Weltkrieg die Gleichbehandlungspflicht in mehreren Fällen.

⁷⁰ Vergleiche Castrén, *Law*, 1954, S. 475; Zemanek, *Neutralität*, 1959, S. 250; Dürst, *Neutralität*, 1983, S. 76; Oeter, *Neutralität*, 1992, S. 39.

Bereits erwähnt wurde, dass die Bundesbehörden nach dem am 30. November 1939 erfolgten Angriff der Sowjetunion auf Finnland die private Kriegsmaterialausfuhr nach Finnland aktiv förderten, gleichzeitig aber ausschlossen, dass auch der Sowjetunion Kriegsmaterial geliefert werde (siehe vorn 3 c)). Den Hintergrund dieser neutralitätswidrigen Handlungsweise bildete die Empörung, welche die Bevölkerung der Schweiz ergriff, als die Sowjetunion das kleine Finnland überfiel. Der Völkerbund schloss die Sowjetunion wegen dieses satzungswidrigen Angriffs am 14. Dezember 1939 aus der Organisation aus. Der Ausschluss erfolgte einstimmig, die Schweiz enthielt sich der Stimme. Nachdem sie im Jahr zuvor mit Bewilligung des Völkerbundsrates zur integralen Neutralität zurückgekehrt war, schien ihr eine andere Haltung nicht möglich.⁷¹ Im Jahre 1934 hatte sie noch, zusammen mit nur zwei anderen Staaten, gegen die Aufnahme der Sowjetunion gestimmt. Um so mehr wollte sie nun ihre Solidarität mit Finnland auf andere Weise zeigen.

Vom Juni bis August 1940 unterband die Schweiz sodann Kriegsmateriallieferungen nach Grossbritannien, ohne gegenüber Deutschland gleich zu handeln. Dies erwies sich als unumgänglich, weil Deutschland nach dem Sieg über Frankreich einen Teil Frankreichs unbesetzt gelassen hatte, was zur Folge hatte, dass von Genf aus eine Verbindung nach Spanien und Portugal offen blieb und von dort Grossbritannien erreicht werden konnte. Deutschland konnte die Überwachung der Grenze zwischen der Schweiz und dem unbesetzten Teil Frankreichs nicht übernehmen, weil das mit Frankreich abgeschlossene Waffenstillstandsabkommen dies ausschloss. Da es aber diese Lücke in seiner Gegenblockade gegen Grossbritannien schliessen wollte, musste es die Schweiz, mit der es damals in Wirtschaftsverhandlungen stand, dazu bringen, die Ausfuhr von Kriegsmaterial durch diese Lücke zu verbieten. Die Ungleichbehandlung wirkte um so stossender, als im selben Zeitraum die Kriegsmateriallieferungen nach Deutschland stark zunahmen.⁷²

Bei der Behandlung der Lizenzen für die Waffenfabrikation (vorn 2, c)) wurde bereits angetönt, dass der Bund 1942 der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon die Bewilligung zur Erteilung einer Munitionslizenz an Rumänien und einer Produktionslizenz für Oerlikon-Kanonen an die italienische Firma Ansaldo erteilt hatte. Ein entsprechendes Begehren für eine in die USA zu vergebende Lizenz wurde abgelehnt, nachdem die ständige Wirtschaftsdelegation in Anbetracht der damals geführten Verhandlungen mit Deutschland zum Schluss

71 Vergleiche Gorgé, *Neutralité*, 1947, S. 459–461.

72 Vergleiche Urner, *Neutralität*, 1985, S. 277 f., Urner, *Schweiz*, 1997, S. 86 f.; Meier/Frech/Gees/Kropf, *Aussenwirtschaftspolitik*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 7.2.1 und 5.2.3.

gekommen war, dass die Abgabe dieser Lizenz «in höchstem Grade inopportun wäre».⁷³ Damit wurde das Gleichbehandlungsgebot verletzt.

Nach der Einschliessung der Schweiz durch die Achsenmächte 1940 gelangten Uhrensteine, Uhrenfedern, Schräubchen, Zünderteile und Auswurfkrallen, die für Flakgeschütze bestimmt waren, das heisst kleine Bestandteile von Waffen, mittels Briefpost durch den unbesetzten Teil Frankreichs an die USA und von dort nach England. Deutschen Forderungen entsprechend verbot der Bundesrat am 13. Juni 1941 die Ausfuhr von Waren aller Art im Briefpostverkehr.⁷⁴ Das Verbot wurde allgemein gefasst, entsprach also insofern dem Gleichbehandlungsgebot. Faktisch traf es aber allein die Alliierten. Überdies soll der Bundesrat, nach einer deutschen Mitteilung jener Zeit, sich bereit erklärt haben, sich in einem Briefwechsel zu verpflichten, «das Verbot nicht ohne unsere Zustimmung aufzuheben».⁷⁵ Ob das Verbot trotz formeller Geltung gegenüber beiden Kriegsparteien das Gleichbehandlungsgebot verletzte, weil es von vornherein nur eine Kriegspartei treffen konnte, ist fraglich, aber angesichts der einseitigen Wirkung eher zu bejahen.

Es kann in diesem Zusammenhang auf das Verbot parteilicher Änderung neutralitätsrelevanter Regeln hingewiesen werden, auf das Abs. 6 der Präambel des XIII. Abkommens hinweist. Abs. 5 der Präambel bestimmt:

«in der Erwägung, dass es eine anerkannte Pflicht der neutralen Mächte ist, die von ihnen angenommenen Regeln auf die einzelnen Kriegführenden unparteiisch anzuwenden».

Darauf folgt Abs. 6:

«in der Erwägung, dass von diesem Grundgedanken aus solche Regeln im Laufe des Krieges von einer neutralen Macht grundsätzlich nicht geändert werden sollten, es sei denn, dass die gemachten Erfahrungen eine Änderung als notwendig zur Wahrung der eigenen Rechte erweisen würden».

Diese (rechtlich unverbindliche) Bestimmung wird so verstanden, dass neu angenommene Regeln nicht gegen das Neutralitätsrecht verstossen dürfen und auf die Kriegführenden gleichmässig anwendbar sein sollen.⁷⁶ Es wird ihr also keine selbständige Funktion beigemessen. Falls eine neue Regel über die Waffenausfuhr aber, trotz Anwendbarkeit auf alle Kriegführende schlechthin nur einer Kriegspartei zugute kommen kann, bestehen Zweifel an der Zulässig-

73 Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.5.

74 BRB Nr. 3 über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr vom 13. Juni 1941, AS 141, 670. Vergleiche dazu Urner, Neutralität, 1985, S. 281 f.; Urner, Schweiz, 1997, S. 119 f.; Vagts, Switzerland, 1997, S. 470; Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002, Kapitel 5.3.2, 7.2.1 und 8.3.

75 Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002, Kapitel 7.2.1.

76 Dürst, Neutralität, 1983, S. 79, mit Verweisungen; Gundermann, Änderung, 1965, S. 114.

keit. Als 1939 das im Neutralitätsgesetz der USA festgelegte Waffenausfuhrverbot aufgehoben und durch eine Bestimmung ersetzt wurde, die den Waffen- und Kriegsmaterialexport aufgrund des Cash-and-carry-Systems gestattete, konnten nur Grossbritannien und Frankreich dank Seeüberlegenheit davon Gebrauch machen, Deutschland aber mangels genügender Seemacht nicht. Die damals führenden amerikanischen Völkerrechtler Borchard, Hyde und Jessup hielten diese Änderung für neutralitätswidrig.⁷⁷ Die Ähnlichkeit mit dem Verbot der Ausfuhr von Waren im Briefpostverkehr von 1941 sticht ins Auge.

c) Vertragliche Verpflichtungen gegenüber einer Kriegspartei, bestimmte Waren nicht an die Gegenpartei zu liefern

Erhebliche Kontroversen entstanden über die Frage, ob es mit dem Neutralitätsrecht vereinbar sei, wenn die Schweiz als neutraler Staat oder schweizerische Importeure sich gegenüber einem kriegführenden Staat verpflichten, ihnen gelieferte Güter oder auch Güter schweizerischen Ursprungs nicht an den Kriegsgegner zu liefern. Von 1939 an gaben die Alliierten bestimmte Warenlieferungen an schweizerische Importeure nur frei, wenn diese eine Erklärung (*Undertaking*) unterschrieben, dass sie das Importgut nicht an den Kriegsgegner oder an bestimmte andere Länder reexportierten. Solche *Undertakings* ermöglichten überdies Firmen, die wegen Geschäftsbeziehungen mit dem Feind auf die schwarze Liste gesetzt worden waren, die Streichung von dieser Liste zu erreichen.⁷⁸ *Undertakings* privater Unternehmen waren nicht neutralitätswidrig, da das Neutralitätsrecht nur den neutralen Staat, nicht dessen Einwohner verpflichtet. Sie unterliefen aber die staatliche Aussenhandelspolitik, so dass der Bund bestrebt war, sie zu unterbinden und durch eine staatliche Lösung zu ersetzen. Dies gelang ihm in dem mit Grossbritannien und Frankreich am 25. April 1940 abgeschlossenen *War Trade Agreement*. Die Schweiz übernahm darin die Verpflichtung, bestimmte importierte Waren nicht mehr zu exportieren.⁷⁹ Eine erste Kategorie von Waren unterlag einem völligen Ausfuhrverbot. Waren einer zweiten Kategorie durften nur an bestimmte (alliierte oder neutrale) Länder geliefert werden. Eine dritte Kategorie betraf nur die Ausfuhr nach Deutschland. Die in dieser Kategorie angeführten Produkte umfassten auch Waren rein schweizerischen Ursprungs. Kriegsmaterial war auf keiner Liste verzeichnet.⁸⁰ Da das Gleichbehandlungsgebot sich nur auf Ein-

77 Gundermann, Änderung, 1965, S. 62–66.

78 Vergleiche Urner, Neutralität, 1985, S. 274 f.; Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.1.3, 5.4.2 und 8.3.

79 Der Bundesrat verbot die Unterzeichnung von *Undertakings* durch Private erst am 4. November 1943. BRB über das Verbot von Verpflichtungen gegenüber fremden Behörden betreffend den Warenverkehr, AS 1943, 872.

80 Vergleiche Urner, Neutralität, 1985, S. 274 f.

schränkungen der Ausfuhr oder Durchfuhr von Kriegsmaterial bezieht, verletzte die von der Schweiz übernommene Verpflichtung die Gleichbehandlungspflicht nicht. Sie betraf kein Kriegsmaterial.

Eine andere Meinung wurde zu Beginn des Krieges von einzelnen deutschen Autoren vertreten, insbesondere von Viktor Bruns, damaligem Direktor des Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Berlin. Er machte geltend, der Wirtschaftskrieg sei ein Krieg im Rechtssinne, er setze den Kriegszustand voraus. Deshalb erstreckten sich die Neutralitätspflichten heute nicht nur auf den militärischen Krieg, sondern auch auf den Wirtschaftskrieg.⁸¹ Die Neutralen hätten deshalb die Gleichbehandlungspflicht nicht nur in Bezug auf Kriegsmaterial zu beachten, sondern auch in Bezug auf andere Güter. Die von der Schweiz mit Grossbritannien und Frankreich übernommene Verpflichtung, bestimmte Güter nicht an Deutschland zu liefern, sei deshalb neutralitätswidrig.⁸² Diese Auffassung hat sich aber nicht durchgesetzt. Sie wurde nach 1940 auch von deutscher Seite nicht mehr vertreten.⁸³ Die Gleichbehandlungspflicht beschränkt sich somit weiterhin auf Einschränkungen der Kriegsmaterialausfuhr und -durchfuhr.

Dieselbe Frage wie im Zweiten Weltkrieg stellte sich auch im Kalten Krieg, als die Schweiz sich gegenüber den USA verpflichtete, gewisse strategische Güter nicht an Ostblockstaaten zu liefern. Damals war wegen Fehlens eines heissen Krieges das Neutralitätsrecht nicht anwendbar, doch wurde festgestellt, dass die von der Schweiz übernommenen Verpflichtungen mit dem Neutralitätsrecht vereinbar gewesen wären, weil sie nicht Kriegsmaterial betrafen. Auch wäre die Schweiz frei gewesen, im Kriegsfall von den getroffenen Regeln abzuweichen.⁸⁴ Obwohl die einseitigen Exportverbote, zu welchen die Schweiz sich im Zweiten Weltkrieg verpflichtete, das Neutralitätsrecht nicht verletzen, entsprachen sie nicht einer konsequenten Neutralitätspolitik. Die Schweiz wirkte, wie Urner sich ausdrückte, aktiv an der Blockade der Alliierten mit.⁸⁵ Sie unterwarf sich dem Diktat der Alliierten und verzichtete auf einen Teil der ihr nach Neutralitätsrecht zustehenden Handelsfreiheit. Es zeigte sich hier wie in anderen Fällen die Schwierigkeit, in einem Weltkrieg, in dem die Kriegführenden alle Mittel zur wirtschaftlichen Abschnürung des Kriegsgegners einzusetzen, zu bestehen.

⁸¹ Bruns, Wirtschaftskrieg, 1940, bes. S. 82 f. und S. 92. Auseinandersetzung mit dieser Schrift bei Schindler, Wirtschaftspolitik, 1942, S. 209 ff. und S. 225 ff.

⁸² Bruns, Wirtschaftskrieg, 1940, S. 88.

⁸³ Urner, Neutralität, 1985, S. 275 f.

⁸⁴ Schaller, Neutralität, 1987, bes. S. 199.

⁸⁵ Urner, Neutralität, 1985, S. 274.

5. Kredite für Kriegsmateriallieferungen

a) Neutralitätsrechtliche Regeln

Das Neutralitätsrecht verbietet den Neutralen die Gewährung von Darlehen an kriegführende Staaten zur Unterstützung der Kriegsanstrengungen derselben. Dies ist ein alter Grundsatz des Gewohnheitsrechts. Das V. Haager Abkommen beschränkt sich darauf, in Art. 18 lit. a zu bestimmen, die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden durch Staatsangehörige eines neutralen Staates sei nicht als unzulässige Handlung zugunsten eines Kriegführenden anzusehen. Der neutrale Staat darf somit zulassen, dass Private Darlehen an Kriegführende gewähren. Auch öffentliche Anleihen zugunsten eines Kriegführenden, die von privater Seite aufgelegt werden, sind zulässig. Der neutrale Staat darf jedoch nicht dazu aufrufen, solche Darlehen zu gewähren. Wenn ein Neutraler aber die Gewährung privater Darlehen einschränkt oder verbietet, muss er die Einschränkungen oder das Verbot auf beide Kriegsparteien gleichmässig anwenden.⁸⁶ Staatliche Darlehen sind jedoch nur unzulässig, wenn sie zur Unterstützung der Kriegsanstrengungen eines Kriegführenden gewährt werden. Handelskredite zugunsten eines Kriegführenden sind dagegen zulässig.

Seit dem Ersten Weltkrieg erfolgt die Darlehensgewährung nicht mehr in der Form eines selbständigen Darlehensvertrages, sondern in derjenigen der Kreditöffnung und der Verschuldung im Verrechnungsverkehr.⁸⁷ Die Kreditgewährung ist neutralitätswidrig, wenn sie der Finanzierung der Kriegsanstrengungen dient, nicht aber, «insofern sie zum Zweck der Aufrechterhaltung der staatlichen Wirtschaft vollzogen wird».⁸⁸ Guggenheim verweist zur Bestätigung dieses Satzes auf die interamerikanische Konvention über die Seeneutralität vom 20. Februar 1928, wo in Art. 16 Abs. 2 bestimmt wird:

«Credits that a neutral state may give to facilitate the sale or exportation of its food products and raw materials are not included in this prohibition.»⁸⁹

86 Vergleiche zum Gesagten Guggenheim, Lehrbuch, Bd. II, 1951, S. 1006 ff., Guggenheim, Traité, Bd. II, 1954, S. 534 ff.; Oppenheim/Lauterpacht, International Law, vol. II, 1952, S. 743-745; Roussau, Droit, 1983, S. 397 f.; siehe in diesem Band, Grossen, Kapitel VIII; Lalive, Droit, 1941, S. 35 ff.; Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.2.6.

87 Guggenheim, Lehrbuch, Bd. II, 1951, S. 1008, Guggenheim, Traité, Bd. II, 1954, S. 538 f.

88 Guggenheim, Lehrbuch, Bd. II, 1951, S. 1008, Guggenheim, Traité, Bd. II, 1954, S. 539.

89 Im vorangehenden Absatz wird dem neutralen Staat verboten, einem Kriegführenden Kredite zu gewähren. Die von Guggenheim wiedergegebene französische Version der Bestimmung von Abs. 2 enthält einen sinnstörenden Druckfehler. Englische Version aus Schindler/Toman, Laws, 1988, S. 965.

b) Schweizerische Praxis im Zweiten Weltkrieg

Nachdem der Bundesrat in seinem geheimen Beschluss vom 8. September 1939 Kriegsmateriallieferungen an Grossbritannien und Frankreich vom Ausfuhrverbot ausgenommen hatte,⁹⁰ legte er am 22. September die Bedingungen fest, unter denen Kriegsmaterial geliefert werden durfte. Barzahlung wurde als Regel festgelegt, doch bestimmt, dass «Vorleistung oder Leistung Zug um Zug in der Form der Lieferung von Waren, die für die Schweiz lebenswichtig oder volkswirtschaftlich notwendig sind», der Barzahlung gleichzusetzen sind.⁹¹ Im veröffentlichten BRB vom 18. Februar 1940 wurden dieselben Bedingungen wiederholt (Art. 1, Ziff. 2).⁹²

Die Kriegsmateriallieferungen an Deutschland zu Lasten eines Clearingkredits begannen mit dem Abschluss des schweizerisch-deutschen Abkommens vom 9. August 1940. Deutschland beharrte in den Verhandlungen darauf, dass ihm für die Kriegsmateriallieferungen der Schweiz ein Clearingkredit gewährt würde. Das Wirtschaftsabkommen wäre ohne einen solchen Kredit nicht zustande gekommen.⁹³ Damit war aber der Grundsatz, dass Kriegsmateriallieferungen nur gegen Barzahlung oder Lieferung lebenswichtiger Waren durchgeführt werden dürften, bereits aufgegeben. Die Kriegsmateriallieferungen an Deutschland und die dafür gewährten Kredite nahmen von da an kontinuierlich zu. Deutschland war mangels Gold- und Devisenreserven auf Auslandskredite angewiesen.⁹⁴ Bis zum Kriegsende stieg der Clearingkredit auf 1,121 Milliarden Franken.

Auch Italien erhielt 1940 und 1942 erhebliche Kredite für schweizerische Kriegsmateriallieferungen, insgesamt 340 Mio. Franken.⁹⁵

Diese Kredite widersprachen, soweit sie der Finanzierung von Kriegsmateriallieferungen dienten – und sie dienten überwiegend diesem Zweck –, dem Neutralitätsrecht.⁹⁶ Gewiss trifft es zu, dass die Kriegsmateriallieferungen und die Kreditgewährung weitgehend unumgänglich waren, um die Landesversorgung der Schweiz sicherzustellen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dies ändert aber nichts an der Neutralitätsverletzung.

⁹⁰ BRB wiedergegeben in *Bonjour, Geschichte*, Bd. VIII, 1975, S. 226.

⁹¹ Antrag des EMD vom 13. 9. 1939 und BRB vom 22. 9. 1939, wiedergegeben in *Bonjour, Geschichte*, Bd. VIII, 1975, S. 227–229. Vergleiche auch Urner, *Neutralität*, 1985, S. 268.

⁹² AS 1940, 164.

⁹³ Urner, *Neutralität*, 1985, S. 278 f.

⁹⁴ Frech, *Clearing*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.2.

⁹⁵ Ebd., Kapitel 3.2.1; Urner, *Neutralität*, 1985, S. 280.

⁹⁶ Vergleiche auch Frech, *Clearing*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.2.6; Meier/Frech/Gees/Kropf, *Aussenwirtschaftspolitik*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.2.2; Urner, *Neutralität*, 1985, S. 277 f., S. 281; Vagts, *Switzerland*, 1997, S. 470; siehe in diesem Band, Grossen, Kapitel VII.

Vereinzelt ist es als Neutralitätsverletzung bezeichnet worden, dass die Schweiz Clearingkredite nur den Achsenmächten gewährte. Das Gleichbehandlungsgebot spielt in diesem Fall jedoch keine Rolle, weil das Verbot der Kreditgewährung für Kriegszwecke ein absolutes Verbot ist.

6. Kriegsmateriallieferungen in Verletzung von Friedensverträgen

Peter Hug stellt in seiner Untersuchung (Kapitel 2.5) die Frage, ob die Schweiz Völkerrecht verletzt habe, indem sie in der Zwischenkriegszeit Waffenlieferungen nach Deutschland, Österreich und Ungarn unterstützte und überdies eine Waffenlieferung aus österreichischer Produktion an Kolumbien ermöglichte. Die mit den drei Staaten 1919/20 abgeschlossenen Friedensverträge von Versailles, Saint-Germain und Trianon legten Höchstgrenzen für die Bestände der Streitkräfte, die Bewaffnung und Rüstung sowie die Waffenfabrikation fest. Zu Beginn der dreissiger Jahre wurden private Waffenlieferungen aus der Schweiz an Österreich und Ungarn vorgesehen, die nach Feststellung der Kriegstechnischen Abteilung ein Quantum erreichten, das «drei- bis sechsmal so gross ist als die von den betreffenden Staaten abgeschlossenen Friedensverträge vorsehen». Wie gross die Lieferungen an Deutschland waren, wird nicht festgestellt. Ausser diesen Lieferungen veranlasste der Chef des EMD 1925, dass ein Berufsoffizier nach Wien abgeordnet wurde, um bei der Waffenfabrik Steyr 2 700 Gewehre abzunehmen, die Kolumbien 1914 bestellt und bezahlt, aber nie erhalten hatte.

Das Neutralitätsrecht war in diesen Fällen nicht anwendbar, da kein Kriegszustand herrschte. Dagegen kann die Frage gestellt werden, ob die Schweiz völkerrechtswidrig gehandelt habe, weil sie die Regelungen der Friedensverträge missachtete. Der Chef des EMD wird mit der Aussage zitiert: «Die Bedingungen des Versailler Friedensvertrages mit Bezug auf die Fabrikation von Kriegsmaterial berühren die Schweiz in keiner Weise.»

Die Schweiz war Mitglied des Völkerbundes, nicht aber Vertragsstaat der Friedensverträge. Zwischen Völkerbundssatzung und Friedensverträgen bestand jedoch eine Verbindung. Die Siegermächte des Ersten Weltkriegs hatten beschlossen, die Völkerbundssatzung zum integrierenden Bestandteil der Friedensverträge zu machen. Die Satzung sollte die Grundlage der Friedensverträge bilden und der Politik eine neue Richtung geben. So wurde jedem Friedensvertrag die Völkerbundssatzung als 1. Teil vorangestellt. Man liess die unterlegenen Staaten die Völkerbundssatzung anerkennen, obwohl sie noch nicht Mitglieder waren. Eine Verbindung zwischen Friedensverträgen und Völkerbundssatzung wurde auch insofern hergestellt, als die Friedensverträge dem

Völkerbund verschiedene Aufgaben übertrugen (zum Beispiel Verwaltung der Mandate, Schutz von Minderheiten).⁹⁷

Völkerbundsmitglieder, die nicht Vertragsstaaten der Friedensverträge waren, waren an diese nicht gebunden. Bundesrat Motta führte anlässlich der ersten Völkerbundsversammlung 1920 aus: «Jeder wird einsehen, dass die Friedensverträge grundsätzlich weder ein Recht noch eine Verpflichtung für die Länder enthalten können, die sie nicht unterzeichnet haben.» An der dritten Völkerbundsversammlung 1922 erklärte er: «Die Friedensverträge sind ein Ding, und der Völkerbund ist ein anderes.»⁹⁸ Über diesen Grundsatz bestanden keine Meinungsverschiedenheiten. Die Schweiz war somit nicht an die in den Friedensverträgen vorgesehenen Rüstungsbeschränkungen gebunden.

7. Kontrolle der Durchfuhr von Kriegsmaterial

Der Schweiz wird vorgeworfen, im Zweiten Weltkrieg keine oder keine genügende Kontrolle über die Durchfuhr von Kriegsmaterial ausgeübt und dadurch Neutralitätsrecht verletzt zu haben.

Die Haager Abkommen sehen nicht ausdrücklich eine Kontrollpflicht vor, gehen aber vom Bestehen einer solchen aus. Art. 2 des V. Abkommens verbietet den Kriegführenden, «Munitions- und Verpflegungskolonnen» durch das Gebiet eines neutralen Staates zu führen, und Art. 5 verpflichtet die Neutralen, einen solchen Durchtransport zu verhindern. Die Verhinderungspflicht kann nur erfüllt werden, wenn eine den Verhältnissen entsprechende Kontrolle ausgeübt wird. Welcher Art diese Kontrolle sein muss, hängt von den Umständen ab. Ist nach der geographischen Situation eines Staates oder der Kriegslage eine Durchfuhr nicht zu erwarten, kann die Kontrolle gering sein. Mindestens aber sollten die Grenz- und Zollorgane instruiert werden, verbotene Durchfuhr zu verhindern. Muss damit gerechnet werden, dass verbotene Durchfuhr stattfinden und geht die direkteste Verbindung zwischen zwei verbündeten Staaten durch neutrales Gebiet, wie dies für die Schweiz nach dem Kriegseintritt Italiens im Juni 1940 der Fall war, muss die Kontrolle intensiver sein.

Das V. Haager Abkommen äussert sich nicht zur Frage, welche Mittel zur Verhinderung neutralitätswidriger Durchfuhr anzuwenden sind. Im XIII. Abkommen wird in verschiedenen Artikeln auf «die zur Verfügung stehenden Mittel» hingewiesen (Art. 3, 8, 21, 15). Art. 25 bestimmt:

97 Eine eingehende Darstellung des Verhältnisses zwischen Völkerbundsatzung und Friedensverträgen, auf der die obigen Angaben beruhen, findet sich bei Schücking/Wehberg, *Satzung*, 1931, S. 29–49.

98 Angeführt bei Schücking/Wehberg, *Satzung*, 1931, S. 30 und S. 31, Anm. 1.

«Eine neutrale Macht ist verpflichtet, nach Massgabe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel die erforderliche Aufsicht auszuüben, um innerhalb ihrer Häfen, Reeden und Gewässer jede Verletzung der vorstehenden Bestimmungen zu verhindern.»

Dieser Bestimmung kann allgemeiner Charakter beigegeben werden. Das V. Haager Abkommen weist lediglich auf das schärfste Mittel hin, nämlich die Zurückweisung einer durch kriegführende Staaten verübten Neutralitätsverletzung mit Gewalt (Art. 10).

Die Schweiz erliess zu Beginn des Krieges keine Bestimmungen über die Durchfuhr von Kriegsmaterial mit Ausnahme des Art. 4 der Verordnung über die Handhabung der Neutralität vom 14. April 1939, die am 2. September 1939 in Kraft gesetzt wurde.⁹⁹ Diese Bestimmung, die sich nur an die einzelnen Bürger wendet, lautet:

«Wer wahrnimmt, dass ein kriegführender Transporte von Kriegsmitteln irgendwelcher Art, insbesondere Waffen-, Munitions- und Verpflegungs-transporte einer kriegführenden Armee, über schweizerisches Gebiet vorbereitet oder unternimmt, hat dies unverzüglich dem nächsten Truppenkommando oder den nächsten Polizeiorganen zu melden, um deren Durchführung zu verhindern.»

Bis zum Oktober 1941, als der Bund eine Bewilligungspflicht für die Durchfuhr von Kriegsmaterial einfuhrte, wurde nichts Weiteres unternommen. Dies konnte bis zum Kriegseintritt Italiens im Juni 1940 kaum beanstandet werden, da nicht nur der private, sondern auch der staatliche deutsche Kriegsmaterialtransport ins neutrale Italien zulässig war. Die Lage änderte sich aber vom Kriegseintritt Italiens an. Die Schweiz hätte dafür sorgen müssen, dass kein staatliches deutsches Kriegsmaterial nach Italien befördert wurde. Kriegsmaterialtransporte hätten darauf geprüft werden müssen, ob es sich um verbotene staatliche Lieferungen oder erlaubte private handelte. Es geschah jedoch nichts. Die schweizerischen Behörden gingen offenbar davon aus, dass Waffenlieferungen von Deutschland nach Italien über den Brenner erfolgten.¹⁰⁰ Obwohl dies in der Regel der Fall gewesen sein dürfte und nie Missbräuche gemeldet wurden, hätte die Schweiz für den Erlass der notwendigen Vorschriften und deren Beachtung sorgen müssen. Es bestehen Zweifel, ob die obersten Instanzen des Bundes über die Rechtslage im Bild waren. Bundesrat Pilet-Golaz unterzeichnete am 7. Oktober 1941 einen Brief an den Generalsekretär der Zollverwaltung, in dem er ausführte, die Durchfuhr von Kriegsmaterial unter-

⁹⁹ AS 1939, 810.

¹⁰⁰ Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.2.

8. Durchfuhr von durch Kriegführende requirierten Gütern

Mit der Invasion Italiens durch die Alliierten, der Absetzung Mussolinis und dem Abschluss eines Waffenstillstandes zwischen der neuen Regierung Badoglio und den Alliierten am 3./8. September 1943 traten Änderungen im Transit durch die Schweiz ein. Im nördlichen Teil Italiens übernahm die deutsche Wehrmacht die Führung. Zwar wurde am 9. September im deutsch beherrschten Teil Italiens eine neofaschistische Regierung gebildet, an deren Spitze der durch ein SS-Kommando befreite Mussolini trat. Sie proklamierte in Salò die «Repubblica Sociale Italiana», auch «Republik von Salò» genannt. Die Wehrmacht übte jedoch die wirkliche Herrschaft aus. Vom Oktober 1943 an nahmen die Transporte von Gütern aus Italien nach Deutschland stark zu. Es wurde bald klar, dass es sich um Güter handelte, die von der Wehrmacht beschlagnahmt und zur Stärkung der deutschen Kriegsanstrengungen nach Deutschland verbracht wurden.¹⁰⁶ Es handelte sich vor allem um Maschinen, Metalle, Mineralien, Rohstoffe und Getreide. Es bestanden keine Zweifel, dass die meisten dieser Waren von der Wehrmacht mit Beschlagnahme belegt worden waren und nicht auf normalen Handelsgeschäften beruhten.

Die Bundesbehörden waren entschlossen, solche Transporte zu verhindern. Freilich erwies es sich als schwierig, requirierte Güter von anderen zu unterscheiden. Deshalb wurde am 24. November 1943 entschieden, dass gebrauchte Güter als requiriert gelten und vom Transit ausgeschlossen würden, während neue Objekte zugelassen wurden. Da es normalerweise gebrauchte Güter sind, die requiriert werden, lag diese Lösung nahe. Sie befriedigte aber bald nicht mehr und wurde am 20. März 1944 durch eine neue Lösung ersetzt, die weniger auf das Kriterium «gebraucht – neu» abstellte als darauf, kriegswichtige Güter zu erfassen. Die neue Regelung galt für den Transit in beiden Richtungen. Die Durchfuhr von Kriegsmaterial, flüssigen Brenn- und Treibstoffen, Maschinen und gewissen als requiriert geltenden gebrauchten Gütern wurde verboten. Für andere Güter, zum Beispiel Eisen und Stahl, wurde eine Kontingentierung eingeführt. Über die Frage, ob die von Italien nach Deutschland fahrenden Züge inspiziert wurden, liegen keine Informationen vor. Das EPD stellte in einer an die italienische Gesandtschaft in Bern gerichteten Note vom 27. Dezember 1943 fest, «que le transit de marchandises provenant d'Italie est l'objet d'une surveillance attentive à la frontière suisse».¹⁰⁷

105 Ebd.

106 Ebd., Kapitel VI.2–8.

107 DDS, Bd. 15, S. 158, Anm. 2.

liege keinen rechtlichen Beschränkungen. Ihre Einschränkung hänge nur von politischen Erwägungen ab.¹⁰¹

Die Einführung der Bewilligungspflicht für die Durchfuhr von Kriegsmaterial im Oktober 1941 war veranlasst worden durch eine Note der britischen Regierung vom 1. Mai 1941, in der geltend gemacht wurde, dass regelmässig vier bis fünf Züge voll Waffen und Munition von Singen nach Italien geführt würden, ferner durch Warnungen der Armee, dass Sabotageakte gegen die wichtigsten Bahnanlagen durchgeführt werden könnten.¹⁰² Auf Anordnung von Pilet-Golaz im erwähnten Brief vom 7. Oktober wies die Generaldirektion der Zollverwaltung am 16. Oktober 1941 die Zollämter mittels eines Zirkularschreibens an, inskünftig den Transit von Kriegsmaterial durch die Schweiz zu kontrollieren.¹⁰³ Über Bewilligungen sollte von Fall zu Fall entschieden werden. Richtlinien, nach welchen Kriterien zu entscheiden sei, wurden nicht aufgestellt.¹⁰⁴

Eine wirkliche Kontrolle von Zugladungen wurde nur ein einziges Mal durchgeführt, offenbar als Reaktion auf die britische Note vom 1. Mai 1941. Zwischen dem 10. Juli und dem 4. August 1941 wurden 98 Züge mit total 1587 Wagen in Muttenz inspiziert, wobei kein Kriegsmaterial entdeckt wurde.¹⁰⁵ Weitere Kontrollen ähnlicher Art unterblieben bis zum Kriegsende. Tatsächlich wäre es unmöglich gewesen, pro Tag 1200 Wagen seriös zu kontrollieren. Dagegen hätten, wie Forster ausführt, unregelmässige, aber häufige Stichproben die Deutschen davon abhalten können, Kriegsmaterial durch die Schweiz zu transportieren. Dass die Schweiz dies unterlassen hat, muss als eine Neutralitätsverletzung bezeichnet werden. Dabei ist zu bedenken, dass ein grosser Teil der Wagen plombiert war. Forster gibt die Zahlen der plombierten oder ungenügend deklarierten Wagen an. Die höchste Zahl wurde 1941 mit 48 876 Wagen erreicht. Der Verdacht, Deutschland habe Kriegsmaterial durch die Schweiz transportiert, war besonders gross in der Zeit nach der Landung der Alliierten in Nordafrika im November 1942 und in Sizilien im Juli 1943, als die deutschen Truppen dringend Nachschub benötigten. Ob damals, wie vielfach vermutet wurde, Kriegsmaterial tatsächlich die Schweiz durchquerte, lässt sich nicht nachweisen. Stichproben hätten die Vermutung widerlegen können. Forster glaubt, die schweizerischen Behörden hätten Kontrollen deshalb nicht durchgeführt, weil sie befürchteten, eine Beanstandung von Lieferungen könnte zur Verschlechterung der Beziehungen zu Deutschland führen.

¹⁰¹ DDS, Bd. 14, Nr. 112, S. 333 f.

¹⁰² Ebd., S. 333, Anm. 2.

¹⁰³ Ebd., S. 334, Anm. 4.

¹⁰⁴ Vergleiche Forster, *Transit*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel V.2.

Über die rechtliche Begründung des Verbots der Durchfuhr requirierter Güter bestand keine völlige Klarheit. Requirierte Güter wurden dem Kriegsmaterial gleichgestellt, sind jedoch kein Kriegsmaterial im Sinne des Neutralitätsrechts, ausser wenn es sich um requiriertes Kriegsmaterial handelt. In der Regel wurde es als Beutegut aus besetztem Gebiet betrachtet. Nach den Regeln der Haager Landkriegsordnung von 1907 darf die Besetzungsmacht Staatsvermögen des besetzten Staates entschädigungslos einziehen (Art. 53 Abs. 1). Das Privateigentum dagegen ist geschützt (Art. 46 Abs. 2) und die Plünderung ist verboten (Art. 47). Zunächst wurde für das Verbot der Durchfuhr requirierter Güter vorwiegend auf die Unrechtmässigkeit der Requisition privater Güter abgestellt. Dann trat ein anderer Gesichtspunkt stärker in den Vordergrund, mit dem auch die nach der Landkriegsordnung rechtmässig angeeigneten Staatsgüter erfasst wurden. Es wurde geltend gemacht, der neutrale Staat dürfe nicht den Transport von Gütern übernehmen, die durch einen Kriegsakt in den Besitz eines Kriegführenden gekommen waren. Der Neutrale dürfe nicht die Wirkungen eines Kriegsaktes auf sein Gebiet ausdehnen. So schrieb Prof. Sauser-Hall: «Les règles de la neutralité font un devoir à la Suisse de s'abstenir d'aider un belligérant à évacuer son butin de guerre», und: «Sur sol neutre, les droits résultant de l'appropriation guerrière cessent, car les effets des actes de guerre ne peuvent se prolonger à l'intérieur d'un Etat neutre.»¹⁰⁸

Alle Autoren, die sich zur vorliegenden Frage äusserten, beriefen sich auf einen niederländischen Entscheid aus dem Ersten Weltkrieg. Die neutralen Niederlande weigerten sich 1914, Schiffe, die zu Kriegsbeginn in Belgien beschlagnahmt worden waren, in einem späteren Zeitpunkt durch ihr Gebiet nach England fahren zu lassen. Über diesen Entscheid wird berichtet:

«The Dutch government in its reply to this communication, however, stated that it could not permit the right of passage requested, since the vessels in question had fallen into the power of the Belgian government as the result of an act of war and the observance of a strict neutrality forbade it from allowing its territory to be used for the continuation of the act of war.»¹⁰⁹

Es ist nicht anzunehmen, dass die angeführte Regel gewohnheitsrechtlicher Natur ist; sie entspricht jedoch einer konsequenten Neutralitätspolitik und konnte von den Bundesbehörden sehr wohl vertreten werden.

Die schweizerische Haltung wurde zweifellos gestärkt durch den Druck, den die Alliierten damals auf die neutralen Länder ausübten, dass sie Güter, die in den besetzten Gebieten den Eigentümern weggenommen worden waren und auf neutrales Gebiet gelangt waren, beschlagnahmten, um sie den Eigentümern

¹⁰⁸ Gutachten vom 18. Februar 1945, DDS, Bd. 15, S. 905 f.

¹⁰⁹ Garner, *International Law*, 1920, S. 450.

zurückgeben zu können. In einer an die Bewohner insbesondere neutraler Länder gerichteten Erklärung vom 5. Januar 1943 hatten 18 alliierte Staaten darauf aufmerksam gemacht, dass alle Transaktionen bezüglich von Privateigentum in besetzten und von Feindstaaten beherrschten Gebieten als nichtig betrachtet würden.¹¹⁰ So war es naheliegend, dafür zu sorgen, dass Beutegut von der Schweiz ferngehalten wurde.¹¹¹

Die Art und Weise, wie die Schweiz die Regel betreffend Nichtzulassung requirierter Güter handhabte, entsprach pflichtgemäßem Ermessen. Da bei der Vielzahl der nach Deutschland transportierten Güter nicht eindeutig zwischen requirierten und nicht requirierten Gütern unterschieden werden konnte, musste eine schematische Lösung gefunden werden, um das erwünschte Ergebnis so gut wie möglich zu erreichen. Die von der Schweiz angewandten Methoden entsprachen diesem Zweck. Die Schweiz war im übrigen berechtigt, den Transit stärker einzuschränken, als das V. Haager Abkommen es verlangt, und auch der Gotthardvertrag liess Einschränkungen aus neutralitätspolitischen Gründen zu.

9. Italienisches Begehren um Unterbindung des Gotthardtransits 1945

a) Behandlung durch die Bundesbehörden

In einer Verbalnote ersuchte die italienische Gesandtschaft in Bern am 14. Februar 1945 auf Weisung ihrer Regierung, den Verkehr zwischen Italien und Deutschland vollständig zu unterbinden.¹¹² Sie wies darauf hin, dass sich die Lage, von welcher der Gotthardvertrag vom 13. Oktober 1909¹¹³ ausgegangen war, vollständig geändert habe, indem sich der Verkehr heute nicht mehr

¹¹⁰ Vergleiche dazu Weiss, Beutegüter, 1946, S. 265 ff.

¹¹¹ In einem nicht veröffentlichten gemeinsamen Gutachten vom 14. Februar 1945 stellten die Professoren G. Sauser-Hall und D. Schindler fest, es wäre mit der Neutralität ohne weiteres vereinbar, wenn die Schweiz Beutegut und widerrechtlich erlangtes Gut unter Sequester stellen würde, um es später den Eigentümern zurückgeben zu können. Ein auf Kriegsnotrecht gestützter Erlass könnte dabei vorsehen, dass von den Regeln des Zivilgesetzbuches über den Schutz des gutgläubigen Erwerbers abgewichen werde. In diesem Sinn nahm der Bundesrat am 10. Dezember 1945, gestützt auf seine Kriegsvollmachten, den BRB betreffend die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte an, BS 10, 776. Dazu kritisch der in der vorangehenden Anmerkung angeführte Aufsatz von Weiss.

¹¹² Text der Note in Bonjour, Geschichte, Bd. VIII, 1975, S. 210, und in DDS, Bd. 15, Nr. 364, S. 902.

¹¹³ Staatsvertrag zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien betreffend die Gotthardbahn vom 13. Oktober 1909, SR 0.742.140.11, BS 13, 133.

zwischen Deutschland und Italien abspiele, sondern zwischen Deutschland und einem von Deutschland mit Gewalt besetzten Territorium. Die Fortsetzung des Gotthardverkehrs erleichtere Deutschland die Wegnahme italienischer Güter und den Abtransport nach Deutschland, wodurch Italien schweren Schaden erleide. Die Note wies auch darauf hin, dass Art. 3 des Gotthardvertrags der Schweiz erlaube, einschränkende Massnahmen zur Wahrung der Neutralität zu treffen. Grossbritannien hatte schon früher Italien gedrängt, von der Schweiz die Unterbrechung des Transits zu verlangen.¹¹⁴ Die Bundesbehörden hatten deshalb schon vor dem Eintreffen der italienischen Note die Professoren G. Sauser-Hall und D. Schindler damit beauftragt, ein Gutachten über diese und andere Fragen zu erstellen. Dieses Gutachten wurde am 14. Februar 1945, dem gleichen Tag, an dem die italienische Note eintraf, abgeliefert.¹¹⁵ Darin wird festgehalten, der sofortige Abbruch aller Transporte zwischen Deutschland und dem besetzten Teil Italiens würde der Neutralität widersprechen, da es sich um eine einseitig gegen eine Kriegspartei gerichtete Massnahme handeln würde. Sodann wird auf Art. 3 des Gotthardvertrags hingewiesen, der die Schweiz verpflichtet, den Betrieb der Gotthardbahn «gegen jede Unterbrechung sicherzustellen». Die Schweiz darf den Gotthardverkehr nur unterbrechen aus Gründen höherer Gewalt sowie zur Aufrechterhaltung der Neutralität und zur Verteidigung ihres Landes. Solche Gründe lagen nach Ansicht der Gutachter nicht vor. Die Tatsache, dass eine der drei Vertragsparteien eine Unterbrechung des Verkehrs wünsche, entbinde die anderen nicht von ihren vertraglichen Verpflichtungen. Wörtlich wird ausgeführt (am Ende des Abschnitts 1):

«Si l'un des Etats renonce à certains bénéfices qui lui sont assurés par la Convention, cela ne libère pas les autres Etats de l'obligation d'observer strictement les dispositions du traité. La Suisse reste en tous cas liée envers l'Allemagne et a toujours le devoir d'assurer l'exploitation du Chemin de fer du Gothard tant et aussi longtemps que la Convention existe.»

Italien hatte für den Fall der Ablehnung seiner Forderung mit der Anrufung des in Art. 13 des Gotthardvertrags vorgesehenen Schiedsgerichts gedroht.¹¹⁶

¹¹⁴ Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.5.2.

¹¹⁵ Das Gutachten ist weder bei Bonjour noch in den DDS publiziert.

¹¹⁶ Dies ergibt sich nicht aus der Note, sondern aus den Ausführungen des Chefs der Abteilung für Auswärtiges, W. Stucki, vom 17. 2. 1945, DDS, Bd. 15, Nr. 368, S. 913.

Sauser-Hall verfasste am 18. Februar ein weiteres Gutachten, das im wesentlichen zum selben Ergebnis kommt wie das erwähnte gemeinsame Gutachten.¹¹⁷ Schindler liess in einem Brief an Bundesrat Petitpierre vom 19. Februar¹¹⁸ stärkere Zweifel an der Zulässigkeit der Fortsetzung des Transits erkennen. Er wies darauf hin, dass die Verpflichtung der Schweiz zur Offenhaltung des Gotthards nur einen Sinn habe, wenn Deutschland und Italien gewillt seien, den Transitverkehr untereinander aufrechtzuerhalten. Die Transitverpflichtung werde gegenstandslos, wenn einer der beiden Staaten nicht mehr dazu bereit sei. Er zog daraus jedoch nicht den Schluss, der Transitverkehr sei einzustellen.

Am 6. März 1945 beschloss der Bundesrat, «dass der Transit Süd–Nord eingestellt wird, in der Meinung, dass eine Präsomption besteht, wonach alle in dieser Richtung transitierenden Waren im weitesten Sinne als Kriegsbeute anzusehen sind. Immerhin soll der Beweis für das Gegenteil zugelassen werden».¹¹⁹ Am 7. März orientierte Stucki die aussenpolitische Kommission des Nationalrats.¹²⁰ In der Antwort an die italienische Gesandtschaft wurde Folgendes ausgeführt:

«Le Conseil fédéral, en effet, est arrivé à la conclusion que, dans les circonstances présentes, les marchandises venant d'Italie acheminées en Allemagne par le territoire de la Confédération sont à présumer butin de guerre, au sens le plus large du terme. Il a donc ordonné de suspendre ce trafic en principe, les Autorités allemandes ayant la faculté d'établir avant l'expédition de la marchandise que celle-ci a été acquise dans des conditions régulières et n' ainsi pas fait l'objet de réquisition [...]. Le Conseil fédéral a également décidé, pour des considérations tenant à la politique économique de la Suisse, d'interdire le transport d'Allemagne en Italie par la Suisse du charbon, du fer, de la ferraille et de l'acier.»¹²¹

Der Bundesrat entsprach damit weitgehend dem Begehren Italiens, ohne aber eine Weiterführung des Transits in begrenztem Rahmen auszuschliessen und ohne zur Frage Stellung zu nehmen, ob der Gotthardvertrag für den Verkehr zwischen Deutschland und den deutsch besetzten Gebieten Italiens anwendbar sei. Stucki bezeichnete die getroffene Lösung als rechtlich «nicht sehr elegant», aber als eine «praktische politische Lösung».¹²²

117 Wiedergegeben in DDS, Bd. 15, Nr. 364, Annex, S. 903.

118 Auszüge in Bonjour, Geschichte, Bd. VIII, 1975, S. 212.

119 Notiz von W. Stucki, wiedergegeben in DDS, Bd. 15, Nr. 386, S. 967, Anm. 3.

120 Protokoll in DDS, Bd. 15, Nr. 390, S. 982 f.

121 Ebd., Nr. 386, S. 969.

122 Ebd., Nr. 390, S. 983.

b) Zu den rechtlichen Fragen

Die Behandlung der rechtlichen Fragen wurde dadurch erschwert, dass die Gutachter ihre Meinungsäusserung schon vor dem Eintreffen der italienischen Note vom 14. Februar 1945 ausgearbeitet hatten. Sie behandelten Fragen, die zwar bedeutungsvoll waren, aber von der italienischen Note nicht aufgeworfen wurden. Sie gingen davon aus, dass Italien einseitig den Gotthardvertrag als für Italien unanwendbar erklären wolle, und kamen zum Schluss, dass dieser zwischen der Schweiz und Deutschland sowie dem deutsch besetzten Gebiet Italiens weiter gelte, auch wenn Italien auf die Anwendung verzichte. Die italienische Note spielte aber auf zwei rechtliche Möglichkeiten an, die von den Gutachtern nicht berücksichtigt wurden. Als erstes stellte sie fest, dass sich die Verhältnisse, von denen beim Vertragsschluss ausgegangen worden war, grundlegend geändert hatten. Sie wies damit, ohne es ausdrücklich zu sagen, auf die «*clausula rebus sic stantibus*» hin, das heisst die Beendigung oder Suspension eines Vertrages wegen grundlegender Änderung der Umstände. Als zweites erwähnte die Note das Recht der Schweiz, den Gotthardverkehr zwecks Aufrechterhaltung der Neutralität zu unterbrechen. Die Gutachter brachten zur Neutralitätsfrage aber nur die knappe und nicht näher belegte Bemerkung an, der sofortige Abbruch der Transporte durch die Schweiz wäre mit der Neutralität nicht vereinbar.

Der Bundesrat stützte sich zu Recht auf das Neutralitätsargument, ohne allerdings einen vollständigen Abbruch des Gotthardverkehrs anzuordnen. Er liess die – widerlegbare – Vermutung gelten, alle von Italien nach Deutschland beförderten Waren seien Kriegsbeute, deren Durchfuhr neutralitätsrechtlich unzulässig ist.

Zur «*clausula rebus sic stantibus*» äusserten sich weder die Gutachter noch der Bundesrat. Nach einer gewohnheitsrechtlichen Norm, die heute in Art. 62 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969¹²³ niedergelegt ist, kann eine Vertragspartei die Beendigung eines Vertrages oder den Rücktritt von ihm geltend machen, wenn eine grundlegende Änderung der Umstände eingetreten ist, die von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde. Wenn Italien mit der Anrufung des im Gotthardvertrag angerufenen Schiedsgerichts drohte, tat es dies im Hinblick auf diese Möglichkeit. Dieser Weg wäre freilich kaum praktikabel gewesen, denn die Vertragsparteien hätten sich zuvor auf die Bildung des Schiedsgerichts und die Zusammensetzung desselben einigen müssen, und dies wäre mitten im Krieg zwischen verfeindeten Staaten kaum möglich gewesen. Selbst wenn es möglich gewesen wäre, hätte

¹²³ SR O.II.

es lange Zeit gedauert, bis das Schiedsgericht zum erstenmal hätte zusammen-treten können, und bis dahin hätte der Gotthardverkehr weiter betrieben werden können. Der Bundesrat fand mit seiner Entscheidung wohl die einzige Lösung, mit der beide Kriegsparteien sich abfinden konnten.

Im Zusammenhang mit dem italienischen Begehren sind weitere Rechtsfragen aufgeworfen worden, auf die nur kurz eingegangen wird, da sie ohne praktische Bedeutung blieben. So wurde gefragt, ob die «Republik von Salò» aus dem Gotthardvertrag hätte Rechte ableiten können. Dies ist zu verneinen. Der Gotthardvertrag ist nicht ein «gebietsbezogener» Vertrag, er hat nicht eine «Staatservitut» geschaffen, auf die sich alle Staaten berufen könnten.¹²⁴ Nur die Vertragsstaaten können Rechte daraus ableiten. Die «Republik von Salò» bildete auch nicht einen Nachfolgestaat Italiens auf dem von der Wehrmacht besetzten Teil Italiens, für den alle vertraglichen Bindungen Italiens Geltung gehabt hätten, denn es handelte sich um ein höchst provisorisches Gebilde, das nur von Deutschland anerkannt war.¹²⁵

Es wurde die weitere Frage gestellt, ob der Gotthardvertrag nicht mit der Kriegserklärung Italiens an Deutschland im September 1943 suspendiert worden sei. Nach den in jener Zeit geltenden Regeln des Völkerrechts führte der Kriegszustand im Fall von multilateralen Verträgen, denen neben neutralen Staaten verfeindete Staaten angehörten, zur Suspension der Verträge zwischen den verfeindeten kriegführenden Staaten, ausser wenn ein Vertrag in der Meinung abgeschlossen wurde, dass er auch im Kriegsfall gelten solle. Die Bestimmung des Art. 3 des Gotthardvertrags, die vorsieht, dass der Betrieb der Gotthardbahn «gegen jede Unterbrechung sicherzustellen» sei, deutet darauf hin, dass dies auch für den Kriegsfall gelten solle. Die Lage ist jedoch nicht eindeutig. Im Ersten Weltkrieg, als Deutschland und Italien Kriegsgegner waren, wurde die Frage offenbar nicht aktuell. Es scheint, dass in dieser Zeit kein Durchgangsverkehr zwischen den zwei Staaten stattfand und rechtliche Regelungen deshalb nicht nötig waren. Wenn Italien unmittelbar nach seiner Kriegserklärung im September 1943 geltend gemacht hätte, der Gotthardvertrag sei zwischen Italien und Deutschland suspendiert, hätte dieser Standpunkt nicht ohne weiteres zurückgewiesen werden können. Nachdem es jedoch bis Anfang 1945 den Verkehr zwischen dem deutsch besetzten Gebiet und Deutschland geduldet hatte, konnte es dies nicht mehr geltend machen. Im

124 Zu den Staatsservituten vergleiche unter anderem Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 616 ff.

125 Zur Lage von Gebietsteilen, die sich verselbständigen, vergleiche Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984, S. 611, sowie Art. 34 der Wiener Konvention über das Recht der Staatennachfolge in Verträge vom 23. August 1978, der die Schweiz nicht beigetreten ist.

übrigen wäre die Berufung auf den Kriegszustand wohl auch deshalb ohne Wirkung geblieben, weil die Schweiz in einem Notenwechsel mit Deutschland vom 28. Juni 1939 «ihre vertragliche Verpflichtung» bekräftigt hatte, den Transitverkehr auch in einem Konfliktfall aufrechtzuerhalten.¹²⁶ Eine Suspension des Gotthardvertrags hätte die Schweiz im übrigen nicht gehindert, den Gotthardverkehr nach freiem Ermessen zu regeln und den Verkehr auch mit dem deutsch besetzten Gebiet Italiens aufrechtzuerhalten. Sie hätte nur die Neutralitätspflichten (Verbot der staatlichen Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial, Verbot der Durchfuhr requirierter Güter) berücksichtigen müssen.

¹²⁶ Ochsner, *Transit*, 1985, S. 221.

Literaturverzeichnis

- Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität, 9 Bde., Basel, Stuttgart, 1965–1976.
- Bruns, Viktor: Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht, Berlin 1940.
- Bünzli, Konrad: Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts, Zürich 1984.
- Castrén, Erik: The Present Law of War and Neutrality, Helsinki 1954.
- Dürst, Daniel: Schweizerische Neutralität und Kriegsmaterialausfuhr, Zürich 1983.
- Eizenstat, Stuart E.: U.S. and Allied Efforts to Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen or Hidden by Germany During World War II, Preliminary Study, 1997.
- Eizenstat, Stuart E.: U.S. and Allied Wartime and Postwar Relations and Negotiations with Argentina, Portugal, Spain, Sweden, and Turkey on looted Gold and German External Assets and U.S. Concerns About the Fate of the Wartime Ustasha Treasury. Supplement to Preliminary Study, 1998.
- Friedmann, Wolfgang: The Growth of State Control over the Individual, and the Effect upon the Rules of International State Responsibility, British Yearbook of International Law 1938.
- Forster, Gilles: Transit ferroviaire à travers la Suisse (1939–1945), Zurich 2001 (Publications de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale, vol. 4).
- Frech, Stefan: Clearing: Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 3).
- Garner, James Wilford: International Law and the World War, Bd. II, London 1920.
- Gorgé, Camille: La neutralité helvétique, Zürich 1947.
- Grossen, Jacques-Michel: Des transactions germano-suissees sur l'or pendant la Deuxième Guerre mondiale, in: Publications de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale (éd.), La Suisse, le national-socialisme et le droit, vol. I: Droit public, Zurich 2001 (Publications de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale, vol. 18).
- Guggenheim, Paul: Lehrbuch des Völkerrechts, 2 Bände, Basel 1947 und 1951.
- Guggenheim, Paul: Traité de Droit international public, 2 Bände, Genf 1953 und 1954.
- Gundermann, Dietrich: Die parteiliche Änderung von Neutralitätsgesetzen nach Kriegsausbruch, Hamburg 1965.

- Haslinger, Markus: Das Kriegsmaterialrecht der neutralen Staaten Schweiz, Schweden und Oesterreich, Wien 1990.
- Huber, Max: Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, Schweiz. Jahrbuch für internationales Recht 5 (1948), S. 16 ff.; auch in: Rückblick und Ausblick, Gesammelte Aufsätze und Ansprachen von Max Huber, Zürich 1957, S. 279 ff.
- Hug, Peter: Schweizer Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialhandel zur Zeit des Nationalsozialismus. Unternehmensstrategien – Marktentwicklung – öffentliche Kontrolle, Zürich 2002 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 11).
- Lalive, Jean-Flavien: Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants, Zürich 1941.
- Kussbach, Erich: Neutral Trading, Encyclopedia of Public International Law III, 1997, S. 546 ff.
- Meier, Martin; Frech, Stefan; Gees, Thomas; Kropf, Blaise: Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 10).
- Ochsner, Richard: Der Transit von Personen und Gütern durch ein neutrales Land im Falle eines Landkrieges, Zürich 1948.
- Ochsner, Richard: Transit von Truppen, Einzelpersonen, Kriegsmaterial und zivilen Gebrauchsgütern zugunsten einer Kriegspartei durch das neutrale Land, in: R. L. Bindschedler, H. R. Kurz, W. Carlgren, S. Carlsson (Hg.): Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985, S. 216–235.
- Oeter, Stefan: Neutralität und Waffenhandel, Berlin/Heidelberg 1992.
- Oppenheim, L.; Lauterpacht, H.: International Law, Bd. 2, 7. Aufl., London, New York, Toronto 1952.
- Roeser, Thomas: Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, Berlin 1988.
- Rousseau, Charles: Le droit des conflits armés, Paris 1983.
- Schaller, André: Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern, Stuttgart 1987.
- Schindler, Dietrich (sen.): Wirtschaftspolitik und Neutralität, Schweizerische Juristen-Zeitung 38, 1942, S. 209 ff. und 225 ff.
- Schindler, Dietrich (sen.): Presserecht in der Kriegszeit, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 39 (1943), S. 477 ff.
- Schindler, Dietrich (jun.): Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1992, S. 439 ff.
- Schindler, Dietrich (jun.); Toman, Jiri: The Laws of Armed Conflicts, 3. Aufl., Dordrecht/Gent 1988.
- Schücking, Walter; Wehberg, Hans: Die Satzung des Völkerbundes, 3. Aufl., Bd. 1, Berlin 1931.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Handel mit Kriegsmaterial und Neutralität, in: Jahrbuch für Internationales Recht 11 (1962), S. 414–422.
- Stone, Julius: Legal Controls of International Conflict, New York 1954.

- Tucker, Robert W.: *The Law of War and Neutrality at Sea*, Washington 1957.
- Urner, Klaus: *Neutralität und Wirtschaftskrieg: Zur schweizerischen Aussenhandelspolitik*, in: R. L. Bindschedler, H. R. Kurz, W. Carlgren, S. Carlsson (Hg.): *Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg*, Basel 1985, S. 250–292. Neu abgedruckt in: Kenneth Angst (Hg.): *Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz*, Zürich 1997.
- Urner, Klaus: «Die Schweiz muss noch geschluckt werden», *Hitlers Aktionspläne gegen die Schweiz*, 4. Auflage, Zürich 1997.
- Vagts, Detlev F.: *Switzerland, International Law and World War II*, *American Journal of International Law* 91, 1997, S. 466 ff.
- Verdross, Alfred; Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage, Berlin 1984.
- Wallas, Ingo F.: *Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Ausfuhr kriegswichtiger Güter aus neutralen Staaten*, Hamburg 1970.
- Weiss, Gottfried: *Beutegüter aus besetzten Ländern*, in: *Schweizerische Juristen-Zeitung* 42 (1946), S. 265 ff.
- Zemanek, Karl: *Wirtschaftliche Neutralität*, *Juristische Blätter (Wien)* 81, 1959, S. 249–251.
- Zemanek, Karl: *Neutralität und Aussenhandel*, in: *Festschrift für Friedrich August von der Heydte*, Berlin 1977, Bd. 2, S. 759–774.
- Zemanek, Karl: *Neutrality in Land Warfare*, *Encyclopedia of Public International Law* III (1997), S. 555 ff.