

# Entwicklungszusammenarbeit als internationale Friedenspolitik

## Die technische Hilfe im Völkerbund, der Bruce-Bericht von 1939 und die Schweiz

*Von Roger Sidler*

In der Präambel der Völkerbundssatzung, die 1920 in Kraft trat, verwiesen die Gründungsmitglieder auf die Zielsetzungen ihrer internationalen Organisation. Die Siegermächte des Ersten Weltkrieges riefen den Völkerbund ins Leben «to promote international co-operation and to achieve international peace and security»<sup>1</sup>. Die Satzung, die den ersten Teil der Versailler Friedensverträge bildet, begründete eine politische Organisation. Sie sollte garantieren, dass zwischenstaatliche Konflikte kanalisiert und friedlich bewältigt würden. Die auf Kriegsverhütung ausgerichteten Strukturen integrierten sich in ein Schiedsgerichtswesen, dessen Zentrum der Internationale Gerichtshof in Den Haag war. Es lag in der Kompetenz des Gerichtshofes, über zwischenstaatliche Konflikte gemäss den internationalen Verträgen und dem Völkerrecht einen Schiedsspruch zu fällen, den beide Parteien zu akzeptieren hatten.

Obwohl das Schwergewicht der Satzung auf der politisch-rechtlichen Ausgestaltung der Nachkriegszeit lag, erwähnte sie auch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Unter der Obhut des Völkerbundes entstand eine Vielzahl von technischen Organisationen, die laufend an Gewicht und Bedeutung gewannen. Ihre Aufgabe war es, mögliche Kriegsursachen zu eruieren und Strategien zu entwickeln, die den Mitgliedstaaten helfen sollten, die Probleme erfolgreich anzupacken. Diese friedenspolitische Aktivität kann als Vorläufer der Entwicklungshilfe, wie sie spätestens das Point-Four-Programm von Präsident Harold Truman prägte, gesehen werden<sup>2</sup>, obschon die Konzeption und der Entwicklungsbegriff der technischen Organisationen,

- 
- 1 Aus der Präambel der Völkerbundssatzung, zit. nach Alfred Pfeil: Der Völkerbund, Darmstadt 1976, S. 46.
  - 2 Die meisten Darstellungen zur Entstehung der internationalen Entwicklungshilfe sehen den eigentlichen Startpunkt in der Gründung der Bretton-Woods-Institutionen 1944 und dem Point-Four-Programm Präsident Trumans 1949. So auch Albert Matzinger: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961, Diss. phil. I an der Univ. Zürich, Bern 1991,

wie sie der Bruce-Bericht 1939 theoretisch zusammenfasste, sich deutlich von den Vorstellungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg dominierten, abheben.

Die Schweiz, die seit 1920 Mitglied war, gehörte dem Völkerbund bis zu seiner Auflösung 1946 an und leistete ihren Anteil am Wirken der Völkergemeinschaft. Daneben entwickelte sich eine eigenständige schweizerische Völkerbundspolitik, die ihre spezifischen Interessen wahrzunehmen versuchte. Die folgende Arbeit möchte aufzeigen, welchen Stellenwert die offizielle Schweiz der technischen Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes gab, inwiefern sie sich direkt an ihr beteiligte und welche Konzeptionen ihr Handeln beeinflussten. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf den Reaktionen der Schweiz auf die vom Bruce-Bericht vorgeschlagene Umstrukturierung des technischen Bereichs.

Der zeitgenössische Begriff «technisch» wird als Gegenbegriff zu «politisch» verstanden und betont den neutralen Charakter der jeweiligen Aktivitäten und Organisationen. Diese Trennung ist nicht immer zwingend, und gerade die schweizerische Völkerbundspolitik wird immer wieder mit dieser Problematik konfrontiert, da sie technische Hilfeleistungen des Bundes sehr schnell als Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates wertete. Obwohl die zeitgenössischen Dokumente keine einheitliche Terminologie aufweisen, benutze ich den Begriff «technische Zusammenarbeit» anstelle «technischer Hilfe», um mich gegenüber der Entwicklungshilfe, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg gehandhabt wird, abzugrenzen.

### **Technische Organisationen und der Bruce-Bericht**

Verfassungsrechtlich gründete die technische Zusammenarbeit auf den Artikeln 23-25 der Völkerbundssatzung, wobei Artikel 23 den eigentlichen Kern bildet, indem er sich explizit zu inhaltlichen Bestimmungen äussert<sup>3</sup>. Die bunte Aneinanderreihung der konkreten Forderungen - menschliche Arbeitsbedingungen für alle, gerechte Behandlung der Eingeborenen, Bekämpfung des Mädchen-, Kinder- und Opiumhandels, Überwachung des Waffen- und Munitionshandels, Gewährleistung eines freien Transitverkehrs, gerechte

---

S. 17ff. Zum Point-Four-Programm Präsident Trumans vgl. den Aufsatz von Patrick Moser in diesem Band.

3 Art. 23 zit. bei Norbert Meienberger: Entwicklungshilfe unter dem Völkerbund, Diss. phil. I an der Univ. Zürich, Winterthur 1965, S. 7. Art. 24 sieht vor, dass sich internationale Zweckverbände unter die Obhut des Völkerbundes begeben können. Art. 25 verpflichtet die Mit-

Regelung des Handels und Bekämpfung von Krankheiten - schweigt sich über den institutionellen Aufbau der zukünftigen Organe aus. Weder werden Kompetenzen verteilt, noch findet sich eine die Einzelforderungen verbindende theoretische Konzeption. Da Rat und Versammlung des Völkerbundes Artikel 23 als Richtschnur einer zukünftigen Tätigkeit interpretierten, blieb der politisch neutrale Charakter die einzige Beschränkung der kommenden technischen Zusammenarbeit. Bereits die erste Völkerbundsversammlung von 1920 rief die Wirtschafts- und Finanzorganisation, die Verkehrs- und Transitororganisation und die Hygieneorganisation ins Leben, die alle drei direkt aus Artikel 23 hervorgingen. Zwei Jahre später schuf sie die vierte technische Organisation, jene für geistige Zusammenarbeit. Im Verlaufe seines Wirkens gründete der Völkerbund eine Vielzahl von Kommissionen und Komitees, die zwar nicht den Beinamen technisch trugen, deren Aufgaben aber eindeutig in diesem Bereich lagen<sup>4</sup>. Neben all diesen Organen beschäftigten sich Rat, Versammlung und Sekretariat mit denselben Problemen, was unweigerlich zu einer komplexen, wenig koordinierten Organisationsstruktur führte. Trotz der faktischen Unterstellung unter Rat und Versammlung entwickelten die technischen Organe sehr schnell eine gewisse Autonomie. Sie erweiterten laufend ihre Tätigkeitsbereiche, gewannen so an Prestige und wurden international auch dann noch anerkannt, als der politische Abstieg des Völkerbundes bereits besiegelt war.

Staaten, die technische Leistungen beanspruchten, forderten diese bei den entsprechenden Organen offiziell an. Da alle Mitgliedstaaten den Völkerbund mitfinanzierten, hatten sie alle Anrecht auf dessen Leistungen. Auf diese Vereinbarung legte der Völkerbund grossen Wert, denn niemand gelangte als blosser Bittsteller an die Völkergemeinschaft! Die Leistungen bestanden aus Expertenmissionen, direkter Nothilfe, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Fachkräfte in Drittstaaten und Beratungsdiensten. Unter der Obhut des Völkerbundes wurden auch Forschungsarbeiten vorangetrieben, deren Resultate allen Staaten zur Verfügung standen. Überwachung und Verwaltung internationaler Konventionen rundeten die vielseitige technische Tätigkeit ab.

Am Beispiel China will ich das oben Gesagte konkretisieren und eine Idee der Grössenordnungen vermitteln<sup>5</sup>. Die bedeutendste technische Zusammen-

---

gliedstaaten zur Unterstützung des Internationalen Roten Kreuzes und der nationalen Rotkreuzgesellschaften.

4 Die völkerbundeigene Publikation «Petit Manuel de la Société des Nations» nennt 1939 folgende weitere Aufgabenbereiche: «L'oeuvre sociale et humanitaire, la lutte contre les stupéfiants, l'oeuvre de secours aux réfugiés, l'esclavage».

5 Die Ausführungen beruhen auf N. Meienberger (wie Anm. 3).

arbeit zwischen einem Mitgliedstaat und dem Völkerbund dauerte von 1929-1941. In dieser Zeitspanne reisten ungefähr 30 Beamte und Experten einmal oder öfter nach China. Die chinesische Regierung zog sie jeweils für Aufgaben auf dem Gebiet der Hygiene, für das Studium des Erziehungswesens, für Strassen- und Wasserbaufragen, für landwirtschaftliche Probleme und für den Aufbau des Genossenschaftswesens heran. Der Völkerbund vermittelte nicht nur Experten an China, die als Angestellte der Regierung arbeiteten, sondern er förderte auch die Ausbildung von chinesischen Studenten, Beamten und Technikern im Ausland. Bei einer Überschwemmungskatastrophe und bei Epidemien leistete der Völkerbund direkte Nothilfe. Der gesamte finanzielle Aufwand betrug 5 Mio. Franken. In den Jahren 1929-1939 kletterte das jährliche Budget des Völkerbundes von 27,025 Mio. auf 32,234 Mio. Franken<sup>6</sup>. Mit einem relativ kleinen finanziellen und personellen Aufwand betrieb der Völkerbund eine effiziente und erfolgreiche Zusammenarbeit mit China.

Zu Beginn des Jahres 1939 stand der Völkerbund vor seinem politischen Kollaps, weil er Frieden und kollektive Sicherheit nicht mehr garantieren konnte. Aber auch bei den Mitarbeitern des Bundes herrschte Unzufriedenheit, denn die Verantwortlichen der technischen Organe verlangten entsprechend ihrer Bedeutung eine institutionelle Besserstellung. Sie erhielten von einem Kreis um den Generalsekretär Joseph Avenol Unterstützung, der den Völkerbund politisch retten wollte, indem er die technischen Organe aufwertete; er hoffte, dass ihr Prestige der gesamten Organisation zugute käme. Auch die USA zeigten als Nichtmitglied des Völkerbundes grosses Interesse an den technischen Organen und unterstützten Avenol. Eine institutionelle Einbindung von Nichtmitgliedern in die technischen Organisationen, die nun ihrerseits gestärkt werden sollten, hätte gleichzeitig den Universalitätsanspruch des Völkerbundes und damit seine politische Bedeutung erhöht.

Es lag auf der Hand, dass die Zeit drängte und nur Reformen Erfolg versprechen, die die bestehende Satzung nicht antasteten. Im Frühsommer 1939 setzte der Völkerbund ein Komitee unter der Leitung des Australiers Stanley Bruce ein. Seine Aufgabe bestand darin, den technischen Bereich zu reformieren. Bereits im August 1939 veröffentlichte das Komitee den sogenannten Bruce-Bericht. Trotz des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges nahm die 20. Völkerbundsversammlung im Dezember 1939 die Reformvorschläge des Komitees an und beauftragte ein neu geschaffenes Organisationskomitee, die konkrete Umsetzung vorzubereiten. Weil die Phase des «drôle de guerre» den

---

6 Petit Manuel de la Société des Nations (wie Anm. 4), S. 124.

Krieg nicht eskalieren liess, tagte im Februar 1940 das Organisationskomitee. Doch bereits das Fernbleiben der USA an den Sitzungen dämpfte die Erwartungen, und die Westoffensive der deutschen Wehrmacht im Mai 1940, die mit dem schnellen Fall Frankreichs endete, leitete faktisch das Ende des Völkerbundes und damit auch der Bruce-Reform ein.

Trotzdem führte das Organisations-Komitee noch gewisse Umstrukturierungen durch, in deren Mittelpunkt ein neu zu schaffendes Zentralkomitee als Koordinations- und Kontrollzentrale der technischen Organe stand. Das Organisations-Komitee stattete es mit einer weitgehenden Autonomie aus. Es verfügte folglich über Exekutivgewalt. Der Kreis der Mitglieder wurde bewusst eng gehalten. Die Berufung von Experten ins Zentralkomitee garantierte einerseits fachliche Kompetenz, andererseits die Verdrängung nationaler Sonderinteressen der Mitglieder. Mit der Einbindung von Nichtmitgliedstaaten in die neue Organisation entsprach man dem Universalitätsanspruch. Die Stellung des Zentralkomitees, die sich mit derjenigen des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag vergleichen lässt, widerspiegelte die Einsicht, dass aktive Friedenspolitik neben rechtlich-politischen Organen technische Institutionen von gleichwertigem Rang benötigte.

Die heutige Bedeutung des Bruce-Berichts liegt meines Erachtens in seinem Entwicklungskonzept. Er versteht den Zivilisationsprozess als eine zwangsläufige Entwicklungsdynamik, die die Agrarstaaten nötigt, sich zu industrialisieren und die Industriestaaten veranlasst, ihre Landwirtschaft zu modernisieren. Die zunehmende Vernetzung der Staatenwelt, Beschleunigung und Verdichtung des Kommunikations- und Informationsflusses und Zunahme der wechselseitigen Abhängigkeiten führen zu einer immer stärkeren Angleichung der einzelstaatlichen Strukturen. Wirtschaftliche und soziale Fragen gewinnen an Bedeutung, wobei sich Lösungen laut Bruce-Bericht immer mehr nur noch durch internationale Anstrengungen finden lassen. Kulturelle Aspekte werden vom Bruce-Bericht demgegenüber weitgehend vernachlässigt<sup>7</sup>. Als geeignetste Organisation zur Wahrnehmung dieser Aufgaben sieht der Bruce-Bericht den Völkerbund, denn schliesslich blicke er auf eine fast zwanzigjährige Erfahrung zurück. Als Ort der Begegnung und des Austausches biete er sich an, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Völkergemeinschaft mittels internationaler Konventionen und Öffentlichkeitsarbeit zu lösen. Insgesamt geht der Bruce-Bericht von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit gleichgestellter Staaten aus. Folgerichtig kennt er keine

---

7 Victor-Yves Ghébal: La réforme Bruce, 1939-1940, Genève 1970, S. 67ff. betont zurecht, dass die Internationale Arbeiterorganisation (OIT) in der Einleitung des Bruce-Berichts unerwähnt bleibt. Ebenfalls unter den Tisch fällt die Organisation für geistige Zusammenarbeit.

Entwicklungshierarchie. Begriffe wie «unterentwickelte» oder «wirtschaftlich rückständige Länder» tauchen nicht auf. Zwar unterschieden sich die einzelnen Staaten in ihren derzeitigen Ausgangslagen, der Zivilisationsprozess führe sie aber unweigerlich zusammen. Den Hilfeleistungen an China mass der Völkerbund ein ebenso grosses Gewicht zu wie dem Austausch von Statistikern in Westeuropa. Damit sonderte das Konzept der technischen Zusammenarbeit im Völkerbund die Behandlung wirtschaftlicher und sozialer Fragen von ihrem machtpolitischen und kulturellen Kontext ab. Indem die meisten Lösungsvorschläge einer europäischen Optik folgen, unterlag er unterschwellig einem gewissen Eurozentrismus. Dennoch unterschied sich die Völkerbunds-«Entwicklungspolitik» ideell und konzeptionell deutlich von der Entwicklungshilfe-Idee nach dem Zweiten Weltkrieg. Zwar befassten sich nach dem Zweiten Weltkrieg viele ehemalige Völkerbundsmitarbeiter im Rahmen der UNO mit internationaler technischer Zusammenarbeit. Konzeptionell stand sie aber auf einer völlig neuen Grundlage, indem die Welt nun in eine erste, zweite und dritte aufgespalten war<sup>8</sup>.

### **Der Bruce-Bericht und die Schweiz**

Das Festhalten an der Unabhängigkeit und Neutralität prägte nicht nur die Abstimmung zum Völkerbundbeitritt, sondern dominierte die Schweizer Völkerbundspolitik schlechthin<sup>9</sup>. Die Londoner Erklärung der Alliierten vom 13. Februar 1920 stellten einen praktikablen Kompromiss zwischen Sanktionsverpflichtung einerseits und Wahrung der Neutralität dar. Sie entband die Schweiz von der Verpflichtung, an militärischen Sanktionen teilzunehmen, während sie aber wirtschaftliche Sanktionen mittragen musste. Dank der differentiellen Neutralität, wie der Bundesrat den Kompromiss nannte, konnte sich die offizielle Schweiz an der neuen Friedensordnung beteiligen. Durch die Unterstützung der liberalen und welschen Schweiz überwand der Bundesrat in der Volksabstimmung zum Völkerbundbeitritt vom 16. Mai 1920 den Widerstand der Sozialdemokraten und rechtskonservativer Kreise. Dass die Schweizer Völkerbundspolitik den Ausbau der Schiedsgerichtsbarkeit und den Abbau der Sanktionsverpflichtung anstrebte, war stark innenpolitisch begründet, indem gewisse Kreise darauf pochten, eine möglichst uneinge-

---

8 Zu der Scheidung der Welt in unterentwickelte und entwickelte Gebiete vgl. den Aufsatz von Stefan Indermühle in diesem Band.

9 Vgl. Peter Stettler: *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920-1930)*, Zürich 1969; Dietrich Schindler: *Die Schweizerische Neutralität 1920-1938*, Berlin 1938; Hektor Amman: *Schweizerische Aussenpolitik seit dem Ausgang des Weltkrieges*, Aarau 1930; Marcus Feldmann: *Die Schweiz im Völkerbund*, Stuttgart 1925.

schränkte Souveränität zu wahren. Nach den negativen Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Sanktionsmassnahmen im Abessinienkonflikt kehrte die Schweiz am 14. Mai 1938 zur integralen Neutralität zurück, das heisst, sie wurde von sämtlichen Sanktionsverpflichtungen befreit, ohne aus dem Völkerbund austreten zu müssen.

Welchen Stellenwert besass die technische Zusammenarbeit innerhalb der Schweizer Völkerbundspolitik? Mit dem Fallbeispiel «Schweiz und die Bruce-Reform» soll exemplarisch eine Antwort gegeben werden. Da die Umstrukturierung des technischen Bereichs grundsätzliche Fragen aufwarf, erhält dieses Fallbeispiel eine besondere Aussagekraft und ermöglicht Schlussfolgerungen, die über den konkreten Fall hinaus Bedeutung erlangen. Die Ereignisse um die 20. Völkerbundsversammlung im Dezember 1939, die die Schweizer Delegation veranlasste, sich erstmals mit der Bruce-Reform auseinanderzusetzen, bilden die erste Phase in meinem Ablaufschema. Mit der Annahme des Bruce-Berichts gründete die Versammlung gleichzeitig das Organisationskomitee. Darin war die Schweiz als Mitglied vertreten, wodurch sie automatisch für das Zentralkomitee vorgesehen war. Die Geschehnisse um das Organisationskomitee kennzeichnen die zweite Phase.

Am Ende des Jahres 1939 befand sich die Schweiz in Kriegsbereitschaft. Davon zeugten die Mobilisierung der Armee und die Umrüstung auf die Kriegswirtschaft. Insbesondere die Kriegsereignisse in Finnland verdeutlichten der Schweiz die drohenden Gefahren. Im Dezember 1939 berief der Völkerbund seine jährliche Versammlung ein und traktandierte den russisch-finnischen Konflikt, was der Schweiz einiges Kopfzerbrechen bereitete. Der Bundesrat befürchtete, verbale Angriffe von Völkerbund-Mitgliedstaaten gegen Russland und vor allem gegen Deutschland hätten für die Schweiz unangenehme Folgen, denn gerade die Achsenmächte verurteilten den Völkerbund als Produkt von Versailles auf das Heftigste. Zudem wusste der Bundesrat sehr genau, dass der Völkerbund nicht mehr über eine politische Statistenrolle hinaus kam. Da Bundesrat Giuseppe Motta, der als Vorsteher des Eidgenössischen Departements (EPD) die Schweizer Delegation führte, erkrankte, musste der Bundesrat einen neuen Delegationsleiter für diese heikle Aufgabe ernennen. Er entschied sich für William E. Rappard, Professor am «Institut universitaire des hautes études internationales» in Genf.

Rappard war schweizerisch-amerikanischer Doppelbürger, bekleidete mehrere hohe Ämter im Völkerbund und hatte schon verschiedenste politische

Missionen für die Schweizer Regierung ausgeführt<sup>10</sup>. Rappard galt nicht nur in der Schweiz als integre Persönlichkeit, sondern war auch im Ausland als Kenner und Förderer der internationalen Verständigung geschätzt und anerkannt. Die selbstverständliche Ernennung zum Delegationsleiter illustriert das hohe Ansehen, das Rappard beim Bundesrat genoss. Kaum jemand war wie Rappard mit den Mechanismen im Völkerbund vertraut, und kaum einer kannte wie er sowohl die Verantwortlichen im EPD als auch im Völkerbund.

Zusammen mit Camille Gorgé, Mitarbeiter in der Abteilung für Internationale Organisationen (AIO) des EPD, vertrat Rappard die Schweiz an der 20. Völkerbundsversammlung. Am 15. Dezember 1939, einen Tag nach Abschluss der Versammlung, skizzierte er in einem Brief an Bundesrat Motta die Schweizer Position: «La délégation suisse avait deux tâches principales de très inégale importance. Elle devait, d'une part, faire ce qui dépendait d'elle pour sauvegarder notre neutralité et nos intérêts généraux dans le débat sur le conflit russo-finlandais. Et, d'autre part, elle devait suivre les délibérations de la IVème Commission en défendant de son mieux les intérêts des fonctionnaires suisses victimes des procédés du Secrétariat et de la Commission de la Contrôle.»<sup>11</sup> Am darauffolgenden Tag schrieb Pierre Bonna, Chef der AIO, an Rappard: «La vingtième Assemblée de la Société des Nations dont auraient pu sortir pour la Suisse dans les circonstances troublées que nous traversons de très graves difficultés s'est déroulée, grâce à vous, de la façon la plus heureuse et notre neutralité, dans le cadre de la Société des Nations, en sort renforcé pour de nouveaux débats.»<sup>12</sup> Da weder der Ausschluss Russlands aus dem Völkerbund, noch die beschlossenen Hilfeleistungen der Völkergemeinschaft an Finnland die Schweizer Neutralität beeinträchtigten und schwere Vorwürfe an die Adresse Deutschlands ausblieben, zeigte sich das EPD sehr befriedigt über den Verlauf der 20. Völkerbundsversammlung. Gleichzeitig weist Rappards Skizzierung der Schweizer Haltung auf eine zweite Thematik hin, die an sich nichts mit der technischen Zusammenarbeit zu tun hat, die Schweizer Auseinandersetzung mit der Bruce-Reform aber beständig begleitete. Die angespannte Finanzlage zwang nämlich den Völkerbund, im Personalbereich Einsparungen vorzunehmen, von denen vor allem Schweizer Funktionäre betroffen waren. Der Bundesrat und die Schweizer Delegation setzten sich erfolglos für deren Interessen ein.

---

10 Vgl. Ania Peter: William E. Rappard und der Völkerbund. Ein Schweizer Pionier der internationalen Verständigung, Bern 1973.

11 Rappard an Bundesrat Motta, 15.12.1939, BAR J.I.149 1977/135 Bd 75.

12 Bonna an Rappard, 16.12.1939, BAR J.I.149 1977/135 Bd 11.

Es fällt auf, dass weder Rappard noch Bonna mit irgendeinem Wort die Bruce-Reform erwähnten. Obwohl Rappard Mitglied der ad-hoc Kommission war, die den Bruce-Bericht für die Versammlung begutachtete, taucht in seinem Bericht kein Hinweis auf die technische Zusammenarbeit auf. Nur politische und neutralitätsrechtliche Überlegungen schienen ihm bedeutsam genug, sie Bundesrat Motta vorzulegen. Auch Ghébalı hält fest, dass die Versammlung den Bruce-Bericht diskussionslos absegnete<sup>13</sup>. Er vermutet, dass Generalsekretär Avenol die Bruce-Reform ganz bewusst in der 20. Völkerbundsversammlung unterbrachte, weil er voraussah, dass der finnisch-russische Konflikt die anderen Traktanden überschatten würde. Somit stellt die geringe Aufmerksamkeit, die die Schweiz in dieser ersten Phase dem Bruce-Bericht schenkte, keinen Sonderfall dar. Zu stark dominierten die aktuellen Kriegsereignisse in Europa, als dass die technische Zusammenarbeit ein ernsthaftes Thema gewesen wäre. Die Reform kam zu spät.

Unter dem Titel «Le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social 1940/42» eröffnete die AIO ein neues Dossier, das direkt auf die Bruce-Reform und ihre Umsetzung Bezug nahm<sup>14</sup>. Die ersten Akten mit Datum vom 6. Januar 1940 berichten über einen departement-sinternen Austausch des Bruce-Berichts. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wie das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) erhielten je ein Exemplar, wobei das EVD den Erhalt mit der Bemerkung, «c'est avec un vif intérêt que nous avons pris connaissance de ce document», bestätigte<sup>15</sup>. Nach der Weiterleitung der Informationen durch die AIO geschah nichts mehr, und es bedurfte eines Anstosses von aussen, um die Vorbereitungen in Gang zu setzen. Eduard von Haller, er arbeitete als Direktor der Mandatsabteilung im Völkerbundssekretariat, wandte sich am 18. Januar an die AIO<sup>16</sup>. Sein Brief kündigte die Einladung an die Schweiz an, als Mitglied des Organisationskomitees einen Vertreter für die Sitzungen im Februar in Den Haag zu bestimmen. Von Haller bemerkte, das Sekretariat habe dabei an Rappard gedacht, ein Vorschlag, den er, von Haller, nur unterstütze. Weiter hielt er fest, die Begebenheiten würden es erlauben, Rappard einen zusätzlichen, offiziellen Auftrag zu erteilen, denn zur selben Zeit tage in Den Haag die Kontrollkommission, bei der Rappard noch einmal vorsprechen könnte, um sich für die Interessen der vom Personalabbau bedrohten Schweizer Funktionäre stark zu machen. Einen Tag später traf die offizielle Einladung

---

13 Ghébalı (wie Anm. 7), S. 47ff.

14 BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1. Denselben Titel trug der Bruce-Bericht.

15 EVD an EPD, 11.1.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

des Generalsekretärs des Völkerbunds im Bundeshaus ein, genau wie es von Haller vorweggenommen hatte.

Wie reagierte der Bundesrat? Was von Haller vorgeschlagen hatte, übernahm das EPD zuhanden der nächsten Bundesratssitzung Punkt für Punkt<sup>17</sup>. Doch verstarb zwischenzeitlich am 23. Januar 1940 Bundesrat Motta. Die Schweizer Regierung verlor nicht nur ihren EPD-Vorsteher, sondern gleichzeitig die Persönlichkeit, die in den vorausgegangenen zwanzig Jahren das Verhältnis der Schweiz zum Völkerbund am meisten bestimmt hatte. Motta hatte sich zugunsten des Universalitätsprinzips für die Erweiterung der Völkerbundsmitgliederzahl eingesetzt und gleichzeitig jede Ausweitung der Schiedsgerichtsbarkeit und Stärkung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag unterstützt. Ebenso trug Motta alle Initiativen zur Schwächung der Sanktionspflicht mit. Im Mittelpunkt seiner Politik stand die Unantastbarkeit der schweizerischen Souveränität und die Bewahrung der Neutralität, allerdings immer im Rahmen der Völkergemeinschaft. Bis zum Amtsantritt des Waadtländers Marcel Pilet-Golaz, der das EPD am 6. März 1940 übernahm, hatte das Departement ohne eigenen Vorsteher auszukommen - just in der Zeit, als sich die AIO mit der Bruce-Reform auseinandersetzte.

Das Beschlussprotokoll der Bundesratssitzung vom 26. Januar übernahm in der Frage des Organisationskomitees den EPD-Antrag, der seinerseits auf dem Text von Hallers fusste. Der Bundesrat beauftragte Rappard, die Schweiz in Den Haag zu vertreten. Zusätzlich erhielt er den Auftrag, im Interesse der Schweizer Funktionäre bei der Kontrollkommission vorzusprechen. Wieder einmal bot sich in der Person Rappards der geeignete Mann an. Als Mitglied der ad-hoc Kommission kannte er den Bruce-Bericht und war ebenso vertraut mit der Frage des Personalabbaus. Der Rückgriff auf Rappard und die schwierige Lage im EPD erklären die schnellen, diskussionslosen Entscheidungen. Allerdings passt es ins Bild dieses Routinegeschäfts des Bundesrates, dass das Sitzungsprotokoll wie die Beilage zur Bundesratssitzung denselben Fehler beinhalten. Beide Papiere bezeichnen Rappard als Mitglied des Bruce-Komitees. Offenbar hatte jemand im AIO die ad-hoc Kommission mit dem Bruce-Komitee verwechselt.

Aus den Akten des AIO-Dossiers geht hervor, dass Rappard in der Folge dem Generalsekretär des Völkerbundes als Schweizer Delegierter gemeldet wurde. Vom Generalsekretär erhielt Rappard eine Dokumentation mit dem Bruce-Bericht, den Sitzungsprotokollen der ad-hoc Kommission und ein «aide-

---

16 Eduard von Haller an die AIO, 18.1.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

mémoire» des Sekretariats. Rappard beabsichtigte, vom 4.-11. Februar in Den Haag zu verweilen und verfasste am 31. Januar einen letzten Brief an die AIO. In diesem an Bonna gerichteten Schreiben skizzierte er selber seinen Auftrag, indem er zum Punkt Personalabbau anfügte, er habe gehört, der Bundesrat wolle seine Beitragszahlungen an den Völkerbund von den Entscheidungen der Kontrollkommission abhängig machen. Auf dieses Druckmittel verzichtete er, Rappard, lieber, um das Erreichte nicht zu gefährden. Zur Bruce-Reform äusserte sich Rappard folgendermassen: «Il s'agit donc d'un nouvel effort tenté pour s'acheminer à l'universalité de la Société des Nations sur un terrain où ne peut surgir aucune objection politique qui serait menaçante pour notre neutralité.»<sup>18</sup>

Das Antwortschreiben Bonnas vom 2. Februar blieb die einzige direkte Stellungnahme des EPD zur Bruce-Reform<sup>19</sup>. Bonna nahm zu Beginn des Briefes Rappards Bemerkung auf, der betonte, er habe nie offizielle Instruktionen erhalten. Erstens, meinte Bonna, sei die Mission durch die Dokumentation des Generalsekretärs genügend abgesteckt, und zweitens wolle das EPD Rappards Handlungsspielraum nicht einengen. Gegenüber den Zielen der Bruce-Reform war Bonna skeptisch, denn in einer Zeit kriegerischer Auseinandersetzungen glaubte er kaum an die Durchführung des Universalitätsprinzips im Völkerbund. Dennoch dürften die Schwierigkeiten die Schweiz nicht davon abhalten, den von Bundesrat Motta beschrittenen Weg weiterzuverfolgen. Auf die Drohung des Bundesrates anspielend, meinte Bonna, Rappard solle zurückhaltend vorgehen.

Nachdem Rappard in Den Haag an den Sitzungen des Organisationskomitees teilgenommen und parallel dazu mit den Mitgliedern der Kontrollkommission gesprochen hatte, reiste er am 11. Februar zurück nach Genf, von wo aus er sofort mit Bonna telefonierte. Bereits zwei Tage später schickte Rappard einen Brief an René Charron, den Sekretär des Organisationskomitees. In dieser kurzen Notiz erklärte sich die Schweiz mit den Entscheidungen über die Zusammensetzung des Zentralkomitees einverstanden, wobei Rappard noch einmal betonte: «Quant au programme des travaux de ce comité, qui sera sans doute précisé par lui-même lors de sa prochaine réunion, le Gouvernement suisse, ainsi que j'ai eu l'honneur de l'exposer à la Haye, est d'avis qu'il conviendrait de concentrer ses efforts sur les travaux susceptibles, dans

---

17 AIO, 22.1.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

18 Rappard an Bonna, 31.1.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

19 Bonna an Rappard, 2.2.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

les circonstances actuelles, d'améliorer effectivement le sort des populations des Etats appelés à collaborer à ses travaux.»<sup>20</sup>

Was genau in Den Haag verhandelt wurde, erläuterte Rappard während einer mündlichen Aussprache in Bern in Anwesenheit von Bonna und Hans Zurlinden, einem Mitarbeiter der AIO. Von dieser Besprechung existiert ein Zettel Zurlindens, der sich einige wenige Stichwörter notierte<sup>21</sup>. Gemäss Zurlindens Notizen waren die Sitzungen in Den Haag wenig vorbereitet und die Diskussionen oft unzusammenhängend. Dabei stand die Zusammensetzung des Zentralkomitees im Vordergrund, wobei aber kaum Beschlüsse getroffen wurden. Als positiven Aspekt hielt Zurlinden die persönliche Fühlungsnahme Rappards mit den Verantwortlichen fest.

Zurlindens Notizzettel beendet das AIO-Dossier zum Zentralkomitee, in dem auch in der zweiten Phase kein Hinweis auf eine Diskussion über den Bruce-Bericht zu finden ist. Auch im Nachlass Rappards deutet nichts auf eine weiterführende Diskussion, die ausserhalb der AIO geführt worden wäre, hin. Das Dossier enthält nur noch zwei Aktenstücke über die Zusammensetzung des Zentralkomitees, nämlich die Bestätigung der durch das Generalsekretariat des Völkerbundes erarbeiteten Liste der zukünftigen Mitglieder, unter denen auch die Schweiz fungiert, und die Gutheissung der Aufnahme von zwei Fachleuten aus Brasilien und Belgien als unabhängige Experten. Ein interessantes Detail am Rande ist die Tatsache, dass Rappard die Annahme der beiden Experten durch die Schweizer Regierung absegnen musste. Der abrupte Abbruch des Dossiers erklärt sich durch die wiedereinsetzenden Kriegseignisse in Westeuropa.

## Schlussfolgerungen

Anhand des Ablaufschemas lässt sich deutlich erkennen, dass die politische Auseinandersetzung mit der Bruce-Reform nie zu Diskussionen innerhalb des EPD geführt hat. Die AIO entschied die jeweiligen Schritte, ohne dass je Widerstand von behördlicher oder anderer Seite aufgetaucht wäre. Ich habe im Gegenteil den Eindruck, dass niemand dem Bruce-Bericht Bedeutung zumass. Vielmehr waren es die aussenpolitischen Ereignisse, die die Schweizer Haltung beeinflussten. Der verzweifelte Defensivkrieg der Finnen weckte grosse Sympathien in der Schweiz und verstärkte das Bedürfnis nach Vertei-

---

20 Rappard an René Charron, Organisationskomiteesekretär, 14.2.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

21 Notizzettel Hans Zurlinden, 19.2.1940, BAR, E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

digung der eigenen Souveränität. Die Resultate der 20. Völkerbundsversammlung geben diese Haltung sehr schön wieder, denn trotz Verurteilung der russischen Invasion trachtete die Schweiz danach, ihre integrale Neutralität zu wahren. Der plötzliche Tod von Bundesrat Motta erschwerte die ohnehin schwierig gewordene Arbeit des EPD, ohne dass einstweilen ein Richtungswechsel erfolgte. So verwundert es nicht, wenn Bonna an die Tradition von Motta anknüpfte und die Bruce-Reform weiterverfolgte, um den Universalitätsgedanken voranzutreiben. Und solange die Schweiz sowohl im Organisations- als auch im Zentralkomitee vorgesehen war, gab es trotz aller Skepsis keinen Grund, sich diese Tür nicht offen zu halten. Die Schweiz wartete ab, beobachtete und hielt sich den Spielraum frei für spätere Entscheidungen. So ergaben sich für die Schweiz keine Verpflichtungen, die in irgendeiner Weise ihre integrale Neutralität in Frage gestellt hätten.

Leider lässt sich sehr wenig darüber aussagen, wie die AIO das Zentralkomitee bewertete, in welcher Form sie sich ihre Tätigkeit vorstellte und wie sie sich grundsätzlich zur technischen Zusammenarbeit äusserte. Die wenigen Stellungnahmen von Rappard und Bonna bestätigen die Feststellung von Ghébalı, dass die Umsetzung der Bruce-Reform sehr improvisiert über die Bühne ging, weil die Lage in Europa zur Eile zwang. Aus Rappards Bemerkung gegenüber dem Sekretären des Organisationskomitees, dass es sinnvoll wäre, unter den gegebenen Umständen die Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedern des Völkerbunds voranzutreiben, lässt sich nur schliessen, dass vorderhand nicht daran gedacht wurde, im Sinne des Bruce-Komitees die technische Zusammenarbeit vollumfänglich zu intensivieren. In diesem Zusammenhang ist ein Bund-Artikel vom 29. Februar 1940 interessant, der dem AIO-Dossier beigelegt wurde<sup>22</sup>. Unter dem Titel «Wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Zukunft. Völkerbund und USA» schrieb der Verfasser: «Daher herrscht im Organisationskomitee Klarheit darüber, dass sich die angestrebte wirtschaftliche Zusammenarbeit erst nach Kriegsende verwirklichen lassen wird, und dass es sich jetzt nur darum handelt, alles vorzubereiten.» Zwar reduziert der Verfasser den Aufgabenbereich auf wirtschaftliche Fragen - eine unhaltbare Vereinfachung - aber die Uminterpretierung der Funktionen des Zentralkomitees zum Wiederaufbauvorbereiter weist auch Ghébalı nach<sup>23</sup>.

Überrascht hat mich, dass die Akten keine Hinweise liefern, ob sich die AIO oder Rappard mit Avenols Versuch, den Völkerbund mit der technischen Zu-

---

22 Bund Nr. 100, 29.2.1940, BAR E 2001 (D) 4 Bd 63, Dossier E.60.1.

23 Ghébalı (wie Anm. 7), S. 59ff.

sammenarbeit aus der Krise zu führen, auseinandergesetzt haben. Auch die Rolle der USA wird nie thematisiert. Es macht den Anschein, als ob das EPD die intendierten Ziele der Bruce-Reform übersah. Dies würde zusätzlich erklären, weshalb die offizielle Schweiz dem Bericht keine Bedeutung schenkte. Ebenso erstaunlich ist die Tatsache, dass sich die AIO nie dazu äusserte, weshalb gerade die Schweiz in das Organisationskomitee gewählt wurde. Ghébalı zeigt sehr schön auf, dass die Mitgliederzahl des Zentralkomitees bewusst klein gehalten wurde und bereits das Organisationskomitee in seiner Mitgliederzahl beschränkt war, um möglichst effizient arbeiten zu können<sup>24</sup>. Zieht man in Betracht, dass es das Völkerbundssekretariat war, das Rappard als Delegierten der Schweiz vorschlug, so stellt sich die Frage, ob die Schweiz die Mitgliedschaft nicht allein der Person Rappard zu verdanken hat. Immerhin bot er die Garantie, die Interessen des Völkerbundes zu verteidigen.

Die Rolle Rappards und seine Funktion innerhalb des EPD zeigt, dass es einzelne Persönlichkeiten waren, die die schweizerische Völkerbundspolitik der technischen Zusammenarbeit gestalteten und nicht die offizielle Schweiz. Nicht nur erhielt Rappard vom Bundesrat einen grossen Handlungsspielraum. Er scheint auch der einzige gewesen zu sein, der über die Vorgänge im Völkerbund kompetent Bescheid wusste. Betrachten wir die technische Zusammenarbeit und den schweizerischen Beitrag über den Bruce-Bericht hinaus, sticht immer wieder ins Auge, welche dominante Rolle einzelne Persönlichkeiten übernahmen. Die Bundesbehörden delegierten die technische Hilfe an die entsprechenden Experten, ohne sich allzu stark für die Ergebnisse zu interessieren<sup>25</sup>. Die offizielle Schweiz betrieb insofern weder innerhalb noch ausserhalb des Völkerbundes eine eigenständige Politik der technischen Zusammenarbeit. Dass nach dem Zweiten Weltkrieg Persönlichkeiten wie Rappard die offizielle Schweiz drängten, den internationalen Anschluss nicht zu verpassen, erstaunt nicht<sup>26</sup>. Denn gerade sie waren dank den internationalen persönlichen Kontakten, die sie im Völkerbund aufbauten, bestens orientiert und auf diese Fragen sensibilisiert.

Die Schweizer Völkerbundspolitik, wie sie Bundesrat Motta fast zwanzig Jahre lang prägte, war vorab von rechtlich-politischen Erwägungen dominiert. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand der Internationale Gerichtshof in Den Haag und die Frage der Neutralität. Die technische Zusammenarbeit

---

24 Ghébalı (wie Anm. 7), S. 58.

25 Vgl. William E. Rappard: La politique de la Société des Nations 1920-1925. Un premier bilan, Genève 1925.

galt zwar gerade für einen neutralen Kleinstaat als interessante Aufgabe, aber die Behörden waren sich einig, dass der Völkerbund vorab seine rechtlichen und politischen Aufgaben zu erfüllen hatte. Die enge Auslegung der Neutralität und die Einschätzung der technischen Zusammenarbeit als nebensächliche Beschäftigung hinderten die Schweiz daran, im technischen Bereich aktiver aufzutreten. So formulierte es 1940 auch Rappard in seiner Schrift «A propos de l'agonie de la Société des Nations»: «L'idée fondamentale de la Société des Nations était celle de la paix par le droit et par la solidarité internationale. A tous les différends une solution pacifique, à toutes les agressions une sanction tutélaire, telle était sa formule. Arbitrage et sécurité collective, voilà donc le double objectif dont la recherche occupait le théâtre principal de ses opérations. Tout le reste - (...) collaboration internationale à des tâches techniques - si intéressantes, si prometteuses souvent qu'aient été ces activités, était d'ordre accessoire.»<sup>27</sup>

---

26 Vgl. Rappard an Bundesrat Max Petitpierre, 18.8.1949, BAR E 2001 (E) 6 Bd 11.

27 William E. Rappard: A propos de l'agonie de la Société des Nations, Aarau 1940/41, S. 3f.

## **Entwicklungszusammenarbeit als internationale Friedenspolitik. Die technische Hilfe im Völkerbund, der Bruce-Bericht von 1939 und die Schweiz**

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	19
Volume	
Volume	
Autor	Sidler, Roger
Auteur	
Autore	
Seite	16-30
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 118

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.