

Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 16. Juni 1875

3307. Brüsseler Konferenz, Fortsetzung der Verhandlungen in St. Petersburg

Politisches Departement. Antrag vom 9. Februar 1875

Unterm 3./15. Oktober 1874 hat die *Russische Gesandtschaft* ein Rundschreiben¹ des Kais. Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten vom 26. September/8. Oktober mitgeteilt², welches darauf abstellt, dass die Staaten, welche an der in *Brüssel* abgehaltenen *Konferenz*, über deren Verhandlungen der diesseitige Abgeordnete unterm 2. September 1874 seinen Schlussbericht³ abgegeben hat, Theil genommen haben, sowohl ihre Entschliessungen über die zu einer sofortigen Verständigung sich eignenden Artikel des Vertragsentwurfs⁴ als ihre Bemerkungen oder Vorschläge über diejenigen, welche zu Meinungsverschiedenheiten Veranlassung bieten, kundgeben möchten. Von der Ansicht ausgehend, dass die zu gewärtigenden Mittheilungen am passendsten wohl in St. Petersburg gesichtet werden dürften, erklärt sich das Ministerium zur Vornahme dieser Sichtung sowie der weiter nöthig sich erweisenden Vorarbeiten und zur Veranstaltung einer neuen Konferenz behufs Herbeiführung einer abschliesslichen Vereinbarung bereit.

In der Sitzung vom 10. Februar ist der Bericht des Departements⁵ nebst Gutachten des Militärdepartements⁶ und übrigen Akten aufgelegt und es sind denselben seither je nach Erfordernis weiter eingegangene Mittheilungen über die Behandlung der Angelegenheit durch die andern beteiligten Regierungen beigefügt oder solche Mittheilungen auch in anderer Weise den Mitgliedern zur Kenntnis gebracht worden.

Nachdem nunmehr eine Erledigung der im Rundschreiben des Russischen Ministeriums enthaltenen Einladung geboten erscheint, werden die Akten dem Kanzleitisch enthoben und wird der mit dem Berichte des Departements verbundene Entwurf einer Antwortnote mit etwelchen Redaktionsänderungen zur Ausfertigung genehmigt. Diese Antwort geht im Wesentlichen dahin:

Bei aller Anerkennung der dem Anstoss zur Brüsseler Verhandlung zu Grunde liegenden menschenfreundlichen Bestrebungen, könne sich der Bundesrath nicht verhehlen, dass einzelne der dort getroffenen Bestimmungen weder mit dem vaterländischen Bewusstsein noch den Überlieferungen des Schweizervolks noch mit der, der Schweiz gebührenden Stellung im europäischen Staatenleben vereinbar wären. Um den Bedürfnissen der Schweiz in billiger Masse gerecht zu wer-

1. E 2/333.

2. *Ibid.*

3. *Als Annex abgedruckt.*

4. E 2/333.

5. *Nicht ermittelt.*

6. *Als Annex zu Nr. 59 abgedruckt.*

den, müsste das Werk der Brüsseler Konferenz einer Sichtung unterzogen werden und der Bundesrath werde nicht anstehen, sich bei einer zu diesem Ende einzuberufenden Konferenz vertreten zu lassen.⁷

ANNEX

E 2/333

*Der schweizerische Abgeordnete an der Brüsseler Konferenz, B. Hammer,
an den Bundespräsidenten und Vorsteher des Politischen Departements, K. Schenk*

B

Bern, 2. September 1874

Indem ich im Anschluss Ihnen 6 Exemplare des «Projet d'une déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre» und zwei Exemplare des endgültigen Schlussprotocolls einsende, beehre ich mich, unter Berufung auf meine bezüglichen Tagesberichte, noch folgende Bemerkungen schliesslich anzufügen⁸.

Schlussprotocoll

Bei meiner Abreise von Brüssel fand sich das Schlussprotocoll von den Delegirten der Conferenzstaaten, mit Ausnahme Frankreichs, Englands und der Türkei, unterzeichnet. Die Delegirten Frankreichs erwarteten die Autorisation zum Unterzeichnen, deren Ertheilung durch die Rundreise des Präsidenten der Republik verzögert worden, seither aber eingetroffen sein soll. Der englische Delegirte verschob seine Abreise, bestimmte Weisungen in diesem oder jenem Sinne gewärtigend. Die Türkei schien ihre Haltung nach derjenigen Englands reguliren zu wollen.

Titel der Vereinbarung

Die ursprünglich gewählte Bezeichnung der angestrebten Vereinbarung als «Convention internationale» wurde auf Antrag der Delegation Frankreichs in diejenige einer «Déclaration internationale» umgeändert. Durch Annahme dieser Bezeichnung verliert die Vereinbarung die bindende Kraft eines gegenseitigen Vertrages und wird zur Bedeutung einer einseitigen, jederzeit widerruflichen Erklärung der Theilnehmer abgeschwächt. Es scheint demnach Frankreich, wenn es überhaupt zu einer solchen Declaration sich herbeilässt, für die Zukunft freie Hand behalten zu wollen.

Bedeutung des vorliegenden Entwurfs

Das vorliegende Declarationsproject hat — der Art und Weise seiner Entstehung entsprechend — nicht Anspruch darauf, ein von der Conferenz in allen Theilen eingenommenes Project genannt zu werden. Förmliche Abstimmungen oder Umfragen fanden überhaupt nicht statt, und gerade in den wesentlichsten Materien des Projectes, sog. «Hoheitsrechte des Occupanten», «Definition der Kriegführenden», «Contributionen und Requisitionen», kann das Project als den Wünschen und Ansichten der meisten Staaten widersprechend angesehen werden. Mit Rücksicht auf dieses Sachverhältnis erhielt desswegen auch das Project die Bezeichnung «Discuté dans la conference de Bruxelles. Juillet-août 1874». In der That und Wahrheit kann man vom Projecte sagen, es enthalte dasjenige was Russland und Deutschland den andern Staaten anzubieten übereingekommen, und was von letztern theilweise als nicht annehmbar erklärt wird.

7. Vgl. dazu die Antwortnote des Bundesrates vom 16. 7. 1875 (E 1001 (E) q 1/107, Nr. 3307).

8. Die genannten Dokumente nicht abgedruckt.

Haltung der verschiedenen Staten

Die Haltung und Gruppierung der verschiedenen Staten in den Conferenzverhandlungen lässt sich in Kürze folgendermassen charakterisiren.

Russland und Deutschland vertraten wesentlich den Standpunct von Grossstaten, deren kriegsrische Thätigkeit voraussichtlich eine aggressive ist. Beide vertreten demnach gemeinsam die Interessen der Invasions- und Occupationsarmeen, Russland allerdings mit einer gewissen Rücksichtnahme auf humanitäre Ideen und die Interessen der Kleinstaten, Deutschland dagegen mit der ganzen rücksichtslosen Logik und Schärfe, welche der preussischen Heeresleitung eigen ist. Das Bestreben Russlands, seinem Programm unmittelbaren Erfolg zu verschaffen, verlieh dann Deutschland in der Führung der Conferenzverhandlungen ein sehr bestimmtes und bestimmendes Übergewicht, welches Russland zwang, seine eigenen Vorschläge hintanzusezen und diejenigen Deutschlands zu acceptiren. Deutschland selbst war in seiner Haltung nicht bloss durch die kategorischen Anforderungen der offensiven Kriegführung, sondern auch durch die Rücksichtnahme auf die von ihm selbst geübte Kriegspraxis von 1870/71 beeinflusst und gebunden. Dessen ungeachtet fanden in das Project Bestimmungen Eingang (z. B. Art. 9, 10, 38), welche mit der deutschen Kriegsmanier von 1870/71 nicht in Einklang stehen.

Diesen Staten gegenüber gruppirtren sich die Mittel- und Kleinstaten Schweden-Norwegen, Belgien, Holland, Portugal, Griechenland, die Schweiz, denen sich stillschweigend Dänemark, ausgesprochenermassen Spanien beigesellten. Die Opposition dieser Staten richtete sich im Wesentlichen gegen die russisch-deutschen Vorschläge über die sog. Hoheitsrechte des Occupanten, die Definition der Kriegführenden, die Bestimmungen betreffend Contributionen und Requisitionen.

Die Grossstaten Frankreich, Österreich, Italien beobachteten eine gewisse Zurückhaltung, welche jedoch die Anschauungen der Mittel- und Kleinstaten mehr begünstigte, als die russisch-deutschen Bestrebungen.

Der englische Delegirte enthielt sich instructionsgemäss jeder Meinungsäusserung in den Beratungen und verzichtete auch auf Geltendmachung eines besondern Einflusses auf den Gang der Verhandlungen. Die türkische Delegation erschien erst zum Schluss der Conferenz und nahm somit nur einen geringen Antheil an ihren Arbeiten, doch stellte sie sich in ihrer Antrittserklärung zur Gruppe der Mittel- und Kleinstaten und scheint im Übrigen den Eingebungen Englands zu folgen.

Verhältnis der Conferenzergebnisse zum Inhalt der schweizerischen Instruction⁹

Die meisten Staten hatten ihren Delegirten keine speciellen und einlässlichen Instructionen über die einzelnen Bestimmungen des russischen Conventionsentwurfes, sondern, wie man anzunehmen berechtigt scheint, nur allgemein politische Verhaltensregeln gegeben. Eine Ausnahme hievon machte Deutschland und die Schweiz, deren Delegirten fast einzig in der Lage waren, in der artikelweisen Berathung sich auf bestimmte Instructionen ihrer Regierungen berufen zu können, und es hat auch der schweizerische Bundesrath die Genugthuung im Allgemeinen und Einzelnen einen sehr grossen Theil seiner Anträge und Bemerkungen berücksichtigt zu sehen.

A. zur Generalinstruction

Das Alinea 1 der Ziffer 2 der Generalinstruction, den Berathungsmodus betreffend, fand seine wörtliche Ausführung in dem von der Conferenz angenommenen Geschäftsgang.

Das Alinea 2, die Theilung des Russischen Conventionsentwurfs betreffend, wird erst in einem spätern Entwicklungsstadium der Verhandlungen Verwerthung finden können.

Die Ziffern 3, 4, 5, 6, 9 der Generalinstruction haben Seitens des Unterzeichneten möglichste Vollziehung, resp. Seitens der Conferenz, soweit an ihr lag, zum überwiegenden Theil Beachtung gefunden.

In Ausführung von Ziffer 8 der Generalinstruction hat der Unterzeichnete seinen Gesandtschafts-Attaché, Herrn von Freudenreich, als Secretär für die Dauer der Conferenz beigezogen.

9. Als Annex zu Nr. 52 abgedruckt.

B. zur Specialinstruction

Abgesehen von bloss redaktionellen Bemerkungen haben viele sachliche Anträge des hohen Bundesrathes (siehe Specialinstruction), wie Sie aus dem Protocolle und dem Declarationsentwurf entnommen konnten, etwa zwanzig ganz oder theilweise ihre Realisirung gefunden, und es hat der Unterzeichnete nur noch Veranlassung, folgenden Puncten eine besondere Besprechung zu widmen.

Occupation und ihre Folgen

Sog. Hoheitsrechte des Occupanten, Art. 1 bis 8 und Art. 36 bis 39 des Declarationsentwurfes.

Die Bestimmung von Begriff, räumlicher und zeitlicher Ausdehnung der Occupation (Art. 1) hat, wie ich in meinem Tagesberichte vom 17. v. Monats¹⁰ näher auszuführen die Ehre hatte, eine successive Verdunkelung erlitten, welche ich hiemit neuerdings der Aufmerksamkeit des hohen Bundesrathes zu signalisiren mich verpflichtet fühle.

Die Änderung, resp. Aufhebung von Landesgesetzen durch den Occupanten (Art. 3) ist zwar auf das durch die Nothwendigkeit motivirte Mass beschränkt worden. Aber auch in dieser Beschränkung liegt noch so viel rechtsverwirrende Willkür verborgen, dass auch dieser Punct einer fernern eingehenden Erörterung bedürfen wird; ebenso wie Art. 6, welcher, im Widerspruch mit den diesseitigen Anträgen, alle «fonds et valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat», sowie auch die «Moyens de transport» (Eisenbahnmaterial der Statsbahnen) als Kriegsbeute erklärt.

Es wird sich vielleicht empfehlen, auch vom Gesichtspuncte der Occupationsfolgen aus, die Frage der Landesbefestigung einer eingehenden Prüfung zu unterwerfen.

Bestimmung des Begriffs von «Kriegführenden», Art. 9 bis 11 des Deklarationsentwurfes.

Kriegführende

Die Ansichten der — um sie kurz zu bezeichnen — offensiven und defensiven Staten sind wol in keinem Puncte schwieriger oder unmöglicher in Einklang miteinander zu bringen, als über oben bezeichnete Materie. Staten mit vorherrschend offensivem Charakter werden im Interesse der Kriegführung in fremdem Lande kaum dazu zu bringen sein, den Bevölkerungen in occupirten Territorien das Recht von «Kriegführenden» einzuräumen, und Staten von defensivem Charakter können nicht auf dieses Recht verzichten. Es wird daher, auch wenn alle andern Differenzpuncte vermittelt werden könnten, dieser Punct stets ein nicht wegzuräumender Stein des Anstosses für eine Vereinbarung bleiben.

Aber auch die Bestimmungen des Art. 10 für die zu den Waffen greifenden Bevölkerungen nicht occupirter Landestheile sind noch zu restrictiv, als dass sie in dieser Form für uns annehmbar wären. Da jedoch dieser Artikel von den Vertretern der offensiven Staten als eine Conzession an die Defensiv-Staten betrachtet wird, und eine weitere Beseitigung der Restrictionen ohne irgend erhebliche Schädigung für die Interessen einer Invasionsarmee möglich ist, so mag es angezeigt erscheinen, diesem Differenzpunct ein erneutes, eingehendes Studium zu widmen und hiemit in Verbindung die Frage zu erörtern, in welcher Weise und in welchem Masse die Organisation der Massenerhebung (Landsturm) in dem neu zur Berathung liegenden Gesetzesentwurf einer schweizerischen Militär-Organisation Aufnahme zu finden hätte, wobei ich nach den in Brüssel gemachten Wahrnehmungen zu constatiren habe, dass die Vertreter der grossen Invasionsarmeen der Massenerhebung eine viel ernstere Bedeutung einräumen, als man gewöhnlich anzunehmen pflegt.

Von den Kranken und Verwundeten, Artikel 35.

Genfer-Convention¹¹

Wenn auch einerseits der selbständige Fortbestand der Genfer-Convention als gesichert zu betrachten, so ist doch andererseits eine Umarbeitung derselben in bestimmte Aussicht zu nehmen.

10. Nicht abgedruckt.

11. AS 1863—1866, VIII, S. 520—530.

Das Commissionsprotocoll Nr. IX enthält die Zusammenstellung der diesfalls namentlich von deutscher Seite zur Kundgebung gelangten Ansichten und Wünsche. Die Fortsetzung der diplomatischen Bemühungen, um die schliessliche Ratification der Additionalartikel von 1868¹² zu erzielen, würde zweifellos von keinem Erfolg gekrönt sein.

Contributionen und Requisitionen, Art. 40 bis 42.

Contributionen und Requisitionen

Die vorgeschlagenen Bestimmungen über Contributionen und Requisitionen sind im Wesentlichen kaum etwas anderes als eine Codification des traditionellen ältern Kriegsrechts und bieten den Bevölkerungen occupirter Landestheile keine ernstlichen Garantien gegen Ausschreitungen des Occupanten. In quantitativer Beziehung ist der Erhebung von Contributionen und Requisitionen keine wirkliche Schranke gesetzt, hinsichtlich einer Ersazleistung keine Zusicherung gegeben. Nicht einmal gegen misbräuchliche Auferlegung von Strafcontributionen (*contributions à titre d'amende*) wollten von deutsch-russischer Seite sichernde Bestimmungen zugelassen werden. Die Eintreibung der Contributionen auf dem Steuerwege (Art. 41) ist eine weit mehr dem Occupanten, als dem Occupirten zu gute kommende Massregel. Ein occupirtes Territorium bleibt auch nach Massgabe der vorgeschlagenen Bestimmungen der Möglichkeit rücksichtslosester Aussaugung ausgesetzt. Russischerseits trug man sich mit dem Gedanken, für die Contributionen eine Maximalleistung zu statuiren, durch Beschränkung der Contributionserhebungen auf ein Vielfaches des ordentlichen Steuerbetrages, hegte aber gegen eine solche Bestimmung wieder das Bedenken, dass der Occupant dann jedesmal das Maximum eintreibe.

Die Schwäche der gegen den schweizerischen Vorschlag vorgebrachten Gründe wollen Sie aus dem Protocolle selbst entnehmen.

*Von den internirten Kriegführenden
und den in neutralem Lande aufgenommenen Verwundeten, Art. 53—56.*

Neutralitätsartikel

Durch Aufnahme dieser Bestimmungen wird der freien Entschliessung der neutralen Staten keine Beschränkung auferlegt, die sich nicht jeder neutrale Stat durch Befolgung eigener Maximen aufzuerlegen hat. Dagegen verweise ich hinsichtlich gewisser Eventualitäten und der practischen Auslegung von Art. 55 auf die Discussion, die sich in der Conferenz anlässlich einer von dem Unterzeichneten gestellten Anfrage entsponnen hat (Conferenzprotocolle No. IV und V, Plenarsitzung).

So gerechtfertigt es erscheint, das Neutralitätsrecht nicht aus der Hand der Grossmächte normirt zu erhalten, so möchte es doch für künftige Eventualitäten von Nutzen sein, wenn die Neutralen selbst über gewisse Hauptgrundsätze der Neutralitätshandhabung sich einigen würden. Der Unterzeichnete hat auch in Brüssel eine hierauf abzielende und dort günstig aufgenommene Anregung gemacht.

Veröffentlichung der Conferenzverhandlungen

Nach den in der Conferenz kund gegebenen Ansichten ist die baldmöglichste Veröffentlichung der Conferenzverhandlungen und des Declarationsentwurfes wünschenswert. Die belgische Regierung wird es voraussichtlich übernehmen, über den Zeitpunkt der Veröffentlichung unter den Conferenzstaten eine Verständigung zu erzielen und dann die Veröffentlichung veranstalten. Sollte eine solche Einigung auf Hindernisse stossen, so bleibt die Veröffentlichung selbstverständlich dem Ermessen jeder Regierung anheimgestellt.

12. BBl 1868, 3, S. 1076—1083.

Benehmen mit den neutralen Staten

Nach Berathung der sich kundgebenden öffentlichen Meinung, nach allseitiger Erörterung der legislatorischen, volkswirtschaftlichen, militärischen und völkerrechtlichen Fragen, welche durch den Declarationsentwurf angeregt werden können, würde vielleicht ein Meinungs-austausch unter den neutralen und gleichinteressirten Staten eine Verständigung über verschiedene Gesichtspuncte ermöglichen, deren gleichmässige Geltendmachung im weitem Fortgang der Angelegenheit nur nützlich sein könnte.

Weiterer Fortgang der Angelegenheit

Es steht wol ausser jedem Zweifel, dass Russland sich nicht damit begnügen wird, die Initiative zur Sache ergriffen zu haben. Es ist für die russische Regierung zur Ehrensache geworden, die Angelegenheit zu einem practischen Abschluss zu bringen, und es wird sich die Meinung eines Theils der Tagespresse, welche das ganze Werk gerne als gescheitert ansehen möchte, voraussichtlich als eine Täuschung erweisen. In dieser Voraussetzung wird es sich für unser Land ganz besonders empfehlen, der Sache gegenüber vorläufig sich nicht ablehnend zu verhalten, sondern bei der fernern Gestaltung des Entwurfes nach Möglichkeit mit- und einzuwirken.

Die eigentliche diplomatische Einwirkung der verschiedenen, namentlich der bisher zurückhaltenden grössern Staten beginnt erst jetzt und nicht unwahrscheinlich in einem mildernden, die Defensiv- und Humanitäts-Interessen mehr begünstigendem Sinne.

Indem ich noch zur Vervollständigung der Acten und zum Zwecke einer historischen Vergleichung ein Exemplar der preussischen Landsturm-Ordnung vom 21. April 1813¹³ beischliesse, benütze ich [...] ¹⁴.

13. *Nicht abgedruckt.*

14. *Es folgt die Grussformel.*