

391

E 1004 1/254

Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 15. Dezember 1913

5957. Kriegsaufschubverträge

Politisches Departement. Antrag vom 2. Dezember 1913

Am 25. Juni ds. Js. hat der Bundesrat beschlossen, der Regierung der Vereinigten Staaten seine grundsätzliche Geneigtheit auszusprechen, auf die Vorschläge des Präsidenten Wilson betreffend Abschluss eines sogenannten *Kriegsaufschubvertrages* einzugehen. Der Bundesrat behielt sich indessen seinen endgültigen Entschluss bis zu dem Zeitpunkte vor, wo ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegen werde, und nahm an, dass ihm im Laufe der Verhandlungen Gelegenheit gegeben werden solle, sich über allfällige Vorschläge auszusprechen oder selbst Anträge zu stellen.

Von diesem Beschlusse wurde der amerikanischen Regierung durch Vermittlung der schweizerischen Gesandtschaft in Washington Kenntnis gegeben.

Nachdem 29 Staaten sich im Prinzip mit dem Abschluss solcher Verträge einverstanden erklärt haben, hat nun Staatssekretär Bryan am 22. August Herrn Minister Ritter als Muster eines solchen Vertrages das Abkommen unterbreitet, welches seine Regierung am 7. gleichen Monats mit der Republik Salvador abgeschlossen hatte¹. Diese Vereinbarung schliesst sich im Grossen und Ganzen den ursprünglichen Vorschlägen der Vereinigten Staaten an.

Im Artikel 1 wird zunächst vorgesehen, dass *sämtliche* zwischen den Parteien entstehenden Streitigkeiten der zu bestellenden internationalen Kommission unterbreitet werden sollen; es werden also die Fälle, welche die Ehre, die Unabhängigkeit oder die Souveränität der einen Vertragspartei berühren, nicht wie in den bisherigen Schiedsverträgen ausgeschaltet, und die Untersuchung ist obligatorisch. Während der Untersuchung und Berichterstattung soll der Krieg nicht erklärt und es sollen die Feindseligkeiten nicht eröffnet werden.

Artikel II stellt die Zusammensetzung der Kommission fest. Jede Regierung wählt je ein Mitglied aus ihrem eigenen Lande und je ein Mitglied, das einem dritten Staate angehört; das fünfte Mitglied wird im Einverständnis der beiden Regierungen gewählt. Die Kosten werden zu gleichen Teilen zwischen beiden Parteien geteilt. Die Kommission wird innerhalb 4 Monaten nach Austausch der Ratifikationen gewählt, ohne Rücksicht darauf, ob Streitfälle vorliegen oder nicht; sie ist somit eine ständige.

Nach Artikel III sollen die Vertragsparteien Streitfälle, welche auf diplomatischem Wege nicht geschlichtet werden konnten, sofort der Kommission unterbreiten; letztere kann aber auch aus eigener Initiative, unter Avisierung der Parteien, in Tätigkeit treten. Innerhalb eines Jahres nach dem Beginn dieser Tätigkeit soll die Kommission ihren Bericht einreichen; indessen kann diese Frist

1. *Nicht abgedruckt* (E 2001 (B) 1/17).

in gemeinschaftlichem Einvernehmen verlängert werden. Die vertragsschliessenden Staaten behalten sich, nach Ablegung des Berichtes durch die Kommission in der strittigen Angelegenheit, freie Hand vor.

Artikel IV sieht vor, dass während der Dauer der Untersuchung die Parteien auch ihre *Kriegsrüstungen* in keiner Weise erhöhen sollen, es sei denn, dass der einen oder andern Partei von Seiten einer dritten Macht Gefahr drohe; in diesem Falle soll die bedrohte Partei der andern von der Sachlage konfidentielle Mitteilung machen, worauf beide Parteien in ihren Rüstungen wieder vollständig freie Hand erhalten.

Artikel V enthält den Ratifikationsvorbehalt. Die Dauer des Vertrages wird auf 5 Jahre festgesetzt, mit nachheriger stillschweigender Erneuerung von Jahr zu Jahr.

Das politische Departement hat nun die Vorschläge der amerikanischen Regierung zunächst dem Militärdepartement² und Herrn Professor Dr. Max Huber zur Begutachtung unterbreitet³.

Gestützt auf die eingegangenen Gutachten spricht sich das politische Departement folgendermassen aus:

«Zum Berichte des Militärdepartements und dem mitgegebenen Schreiben der Generalstabsabteilung ist vorausgehend zu bemerken, dass diesen Stellen die vollständigen einschlägigen Akten nicht vorlagen, so dass bei ihnen gewisse Bedenken aufkommen konnten, die faktisch nicht begründet sind. So nahm die Generalstabsabteilung an, es könne sich um Kriegsaufschubverträge der gesamten europäischen Staatengemeinschaft unter sich handeln, während aus einem Schreiben des Staatssekretärs an unsere Gesandtschaft vom 23. September dieses Jahres⁴ hervorgeht, dass nur Einzelverträge der verschiedenen Staaten mit der nordamerikanischen Union beabsichtigt sind; auch ist nicht vorgesehen, dass der Text aller dieser Abkommen ein in jeder Beziehung gleichlautender sein solle. So fällt denn auch das weitere, sonst wohlbegründete Bedenken der militärischen Sachverständigen dahin, welche in den Bestimmungen des Artikels IV (Verbot der erhöhten Rüstung *pendente lite*) eine ernste Gefahr für die Schweiz erblicken. In einem Briefe vom 22. August abhin an Herrn Minister Ritter hat Staatssekretär Bryan ausdrücklich erklärt, dass er in einem Vertrage mit der Schweiz geneigt sei, auf diese Bestimmung zu verzichten, «da die Schweiz nur ein kleines Heer und keine Marine habe». Die drei Punkte, auf die Herr Bryan Gewicht legt, sind:

- 1) Untersuchung aller Fälle, ohne Ausnahme;
- 2) Keine Kriegserklärung und keine Feindseligkeiten während der Untersuchung.

2. Nr. 387.

3. *Schreiben vom 22. November 1913* (E 2001 (B) 1/17).

4. *Bryan führte in diesem Schreiben aus: [...] The treaties are made with each country individually. There is no desire to make a collective treaty or to make all of the treaties alike in detail. While it is hardly to be expected that this country would have any diplomatic difference with your country, still your country's example would have its influence if by entering into a treaty it endorses the principle of investigation in all cases. [...]* (E 2200 Washington 11/5).

3) Vorbehalt der Aktionsfreiheit nach Erstattung des Berichtes der Kommission.

Die Lage ist also die, welche das Militärdepartement am Schlusse seines Berichtes vorsieht und wozu es bemerkt: «Dann würde es sich im Grunde lediglich um eine Erweiterung und Ergänzung der bestehenden Schiedsgerichtsverträge handeln, und darüber liesse sich ja vielleicht reden».

Es ist nun richtig, dass es sich in dem Sinne um eine Erweiterung der Schiedsgerichtsverträge handelt, dass, wie zu Artikel I oben bemerkt wurde, die Untersuchung sich auf *alle* Streitfälle ausdehnen soll, auch auf solche, welche die Ehre, Unabhängigkeit und Souveränität des einen Vertragsstaates oder beider berühren; eine Erweiterung der Schiedsgerichtsverträge tritt aber insofern nicht ein, als *nicht* ein bindendes Urteil gefällt, sondern von Seiten der Kommission nur Tatsachen festgestellt werden. Freilich – und hierin stimmen wir den von der Generalstabsabteilung geäusserten Befürchtungen zu – würde dieser Befund der Kommission für ein kleines Land wie die Schweiz beinahe ausnahmslos zwingende Kraft haben, wenn er uns Unrecht geben würde, während ein Grossstaat sich um den Bericht der Kommission in einem Streite mit uns wohl in den meisten Fällen gar nicht kümmern würde, wenn der Befund für ihn ungünstig wäre. Dieses Bedenken ist ein so starkes, dass wir es als ausschlaggebend betrachten müssten, wenn es sich um den Abschluss eines Abkommens mit einem europäischen Staate handeln würde. Im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, mit denen ein bewaffneter Konflikt von vorneherein ausgeschlossen ist, fällt die Schwierigkeit von sich selbst dahin, so dass wir werden untersuchen dürfen, ob die Schweiz nicht, aus andern Rücksichten, auf die Vorschläge des Präsidenten Wilson näher eintreten soll.

Bevor wir indessen auf diese Opportunitätsfrage näher eingehen, müssen wir einige Punkte hervorheben, die im vorliegenden Texte nicht genügend präzisiert sind; sie betreffen, wie auch Herr Professor M. Huber in seinem Gutachten hervorhebt:

1) das Verhältnis der Bestimmungen der Vorlage zu dem mit den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Schiedsvertrage. Mit Herrn Professor Huber fragen wir: «Soll in jedem nicht direkt durch die Regierungen diplomatisch erledigten Streitfall zunächst eine Untersuchungskommission in Funktion treten, also auch dann, wenn man über die Einsetzung eines Schiedsgerichtes einverstanden ist, oder aber nur dann, wenn sowohl die diplomatische Erledigung als ein Kompromiss über die Einsetzung eines Schiedsgerichtes gescheitert ist?» Ebenfalls mit Herrn Professor Huber und mit Rücksicht auf die Vorgeschichte der Frage – für welche wir auf das Gutachten Huber verweisen – nehmen wir das letztere an. «Richtigerweise wird also der Bryansche Vertrag als ein Sicherheitsventil zu betrachten sein für Fälle, in denen das Schiedsabkommen versagt.» Die Richtigkeit dieser Auffassung könnte u. E., und wie auch Herr Huber vorschlägt, durch einen kleinen Zusatz in Artikel I festgestellt werden, indem gesagt würde: ..., «welche auf diplomatischem Wege nicht geschlichtet werden können oder welche nicht dem Abkommen vom 29. Februar 1908⁵ gemäss einem Schiedsgerichte

5. Vertragstext in: AS 1909, NF 25, S. 311 ff.

unterbreitet werden ...» («which diplomacy shall fail to adjust or which are not referred to arbitration in conformity with the treaty of 29th February 1908»). In Artikel III wäre nach «auf diplomatischem Wege» vielleicht «oder durch ein Schiedsgericht» («or by arbitration») beizufügen.

2) Die Kompetenz der Kommission. Auch hier gehen wir mit Herrn Professor Huber einig, wenn er ausführt: «Soll sie (die Kommission) sich nur auf die Abklärung und Feststellung von Tatsachen beschränken oder soll sie auch grundsätzlich Verantwortlichkeiten konstatieren, d. h. überhaupt ein – wenn auch nicht rechtskräftiges – Urteil fällen dürfen? Nach dem Friedensabkommen von 1907, Art. 9 und 35, haben die dort geordneten «Commissions d'enquête» nur die Befugnis, Tatsachen festzustellen, nicht aber, rechtliche Konsequenzen zu ziehen. Das dürfte aber auch bei den Kommissionen des Vertragsprojektes der Fall sein, denn, wenn ein Staat sich geweigert hat, ein Schiedsgericht anzunehmen, wird er auch nicht Hand bieten zu einer Kommission, deren Befund sich vom Schiedsurteil nur dadurch unterscheidet, dass es nicht exequiert werden muss. Moralisch wäre es aber gleich präjudizierlich wie jenes». Im Verträge könnten diese Kompetenzen der Kommission – wenn die Vereinigten Staaten mit unserer Auffassung einig gehen – dadurch festgelegt werden, dass im Artikel I gesagt würde: ... «zur Untersuchung und zum Bericht *über die Tatsachen* ...» («... shall be submitted for investigation and *report on the facts*»).

3) Herr Professor Huber bezeichnet die Bestimmung des Artikels III, Alinea 1, wonach die Kommission spontan vorgehen kann, als nicht ganz unbedenklich, und wir möchten seinen Ausführungen, auf die wir verweisen, ihre Berechtigung nicht absprechen; seiner Anregung könnte dadurch Folge gegeben werden, dass ähnlich wie im Friedensabkommen von 1907, Art. 23, bestimmt würde, dass die eine Untersuchungskommission einsetzenden Staaten sich verpflichten, die Tätigkeit der Kommission nach Möglichkeit zu unterstützen. Von einem Verzicht auf das spontane Vorgehen der Kommission kann wohl nicht die Rede sein; es soll durch den geplanten Vertrag gerade die Möglichkeit einer Untersuchung gegeben werden auch im Falle, wo beide Parteien sie gar nicht wünschen; sie soll ausnahmslos stattfinden; dieses ist eines der drei Postulate, an denen Herr Bryan unbedingt festhält.

4) Mit dem *Abschluss* des Vertrages möchte Herr Professor Huber warten, bis einige wichtigere europäische Staaten, und nicht nur Salvador, Guatemala und Panama, die Vorschläge des Herrn Bryan angenommen haben.

Die Erledigung dieses letzten Punktes hängt mit der Opportunitätsfrage, zu der wir uns jetzt wenden müssen, eng zusammen. Wir glauben auch hier auf die interessanten Ausführungen des Herrn Professor Huber, an die wir uns anschliessen, verweisen zu dürfen.

Freilich, ein solcher Vertrag kann für uns nach der Natur der konkreten Verhältnisse einen praktischen Wert kaum haben, aber eine sachlich noch so wohl begründbare Ablehnung läuft Gefahr, als ein Beweis mangelnder Sympathie für die dem Verträge zu Grunde liegende Tendenz möglicher Ausschaltung der *ultima ratio*, des Krieges, ausgelegt zu werden. Und zwar kann dieser Eindruck nicht nur in den Vereinigten Staaten erweckt, sondern auch von Staaten, wie z. B. Belgien und die Niederlande, welche schon des öfters die

Tendenz bekundet haben, der Schweiz in ihrer hohen moralischen internationalen Stellung den Rang abzulaufen, ausgenützt werden. Besonders beachtenswert scheint uns auch der Hinweis auf den grossen Wert der Unterstützung Amerikas für die mittleren und kleinen Staaten, die der namentlich von England inaugurierten Grossmachtpolitik im Völkerrecht entgentreten möchten. Im Hinblick auf die in Aussicht stehende III. Friedenskonferenz kann also der Abschluss eines für uns ungefährlichen Kriegsaufschubvertrages mit den Vereinigten Staaten, wenn auch nur zum Zwecke der *captatio benevolentiae*, als empfehlenswert erscheinen.

Von diesem Standpunkte ausgehend glauben wir auch, dass es sogar vorteilhafter wäre, wenn mit dem Abschlusse des Vertrages nicht zugewartet würde, bis ein anderer europäischer Staat mit dem Beispiel vorangegangen sein wird, sondern, wenn wir gerade für uns den Vereinigten Staaten gegenüber den moralischen Vorteil des Zuvorkommens sichern. Es ist dies nicht eine derjenigen Fragen, bei welchen ein vereinzelt Vorgehen unsererseits von andern Staaten als voreilig und für sie präjudizierend bezeichnet werden könnte; es handelt sich auch nicht um ein Land, wo die Schweiz (wie z. B. in China) für die Vertretung ihrer Interessen vom guten Willen anderer Regierungen abhängig ist und daher auf die Stellung dieser Regierungen zum dritten Staate Rücksicht zu nehmen hat. Unsere Lage als kleiner, europäischer Binnenstaat ist sozusagen eine einzige und rechtfertigt den Vereinigten Staaten gegenüber ein Verhalten, welches anderen Ländern, ihrer Eigenschaft als Seestaaten wegen, weniger zusagen mag, ein Verhalten, an welchem sich aber diese Staaten gerade wegen der Verschiedenheit der Vorbedingungen nicht stossen können.» Auf Grund vorstehender Ausführungen wird *beschlossen*:

Die schweizerische Gesandtschaft in Washington wird beauftragt, dem Staatsdepartement zu eröffnen, dass der Bundesrat geneigt wäre, mit den Vereinigten Staaten einen Kriegsaufschubvertrag, ähnlich dem von letzteren unterbreiteten Vertrag mit Salvador, abzuschliessen, im Falle die im Vorentwurf⁶ vorgesehenen Streichungen und Zusätze angenommen werden⁷.

6. Nicht abgedruckt. E 2001 (B) 1/17.

7. Staatssekretär Bryan erklärte sich mit den schweizerischen Abänderungsvorschlägen einverstanden. Am 10. Februar 1914 ermächtigte der Bundesrat, nachdem er seinerseits kleinere Modifikationsvorschläge der Vereinigten Staaten gutgeheissen hatte, den schweizerischen Gesandten in Washington, den modifizierten Vertragstext (siehe Annex) zu unterzeichnen (E 1004 1/255 Nr. 642). Die Unterzeichnung erfolgte am 13. Februar 1914, die Ratifikation durch den amerikanischen Senat am 13. August 1914. Schweizerischerseits blieb der Vertrag unratifiziert, obwohl das Politische Departement eine entsprechende Botschaft an die Bundesversammlung bereits ausgearbeitet hatte (E 2001 (B) 1/17). Alt Bundesrat Hoffmann begründete dies auf Anfrage des Politischen Departementes in einem Schreiben vom 25. September 1918: [...] Der Vertrag wurde der Bundesversammlung nicht vorgelegt, weil der Bundesrat eine Erörterung dieser Fragen mit Rücksicht auf den unterdessen ausgebrochenen Krieg und die hohe Wahrscheinlichkeit einer völligen Umwandlung der völkerrechtlichen Grundsätze, insbesondere der das internationale Schiedsverfahren regelnden Prinzipien nicht als opportun erachtete. An die Aktivbeteiligung der Vereinigten Staaten hat damals freilich Niemand gedacht [...] (E 2001 (B) 1/17). Ausser Italien schloss keine europäische Grossmacht den Vertrag. Vgl. auch die Ausführungen zum Kriegsaufschubvertrag in: Botschaft des Bundesrates

betreffend die Genehmigung des am 16. Februar 1931 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika abgeschlossenen Schieds- und Vergleichsvertrags, vom 15. Juni 1931, *in*: BBl 1931, I, S. 932.

E 2001 (B) 1/17

ANNEX

*Kriegsaufschubvertrag zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz
vom 13. Februar 1914*

The Swiss Federal Council and the President of the United States of America, being desirous to strengthen the bonds of amity that bind them together and also to advance the cause of general peace, have resolved to enter into a treaty for that purpose, and to that end have appointed as their plenipotentiaries:

The Swiss Federal Council, Dr. Paul Ritter, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Switzerland to the United States; and

The President of the United States, the Honorable William Jennings Bryan, Secretary of State;

Who, after having communicated to each other their respective full powers, found to be in proper form, have agreed upon and concluded the following articles:

Article I.

The High Contracting Parties agree that all disputes between them, of every nature whatsoever, which can not be adjusted through diplomatic methods, or are not submitted to arbitration, shall be referred for investigation and report to a permanent International Commission, to be constituted in the manner prescribed in the next succeeding article; and they agree not to declare war or begin hostilities during such investigation and before the report is submitted.

Article II.

The International Commission shall be composed of five members, to be appointed as follows: One member shall be chosen from each country, by the Government thereof; one member shall be chosen by each Government from some third country; the fifth member shall be chosen by common agreement between the two Governments, it being understood that he shall not be a citizen of either country. Each of the High Contracting Parties shall have the right to remove, at any time before investigation begins, any Commissioner selected by it and to name his successor, and under the same conditions shall also have the right to withdraw its approval of the fifth Commissioner selected jointly; in which case a new Commissioner shall be selected jointly as in the original selection. The Commissioners shall, when actually employed in the investigation of a dispute, receive such compensation as shall be agreed upon by the High Contracting Parties. The expenses of the Commission shall be paid by the two Governments in equal proportion.

The International Commission shall be appointed within six months after the exchange of the ratifications of this treaty; and vacancies shall be filled according to the manner of the original appointment.

Article III.

In case the High Contracting Parties shall have failed to adjust a dispute by diplomatic methods, or through an arbitration, they shall at once refer it to the International Commission for investigation and report. The International Commission may, however, spontaneously offer its services to that effect, and in such case it shall notify both Governments and request their cooperation in the investigation.

The High Contracting Parties agree that in such a case they will support the efforts of the Commission in every direction.

The report of the International Commission shall be completed within one year after the date on which it shall declare its investigation to have begun, unless the High Contracting Parties shall limit or extend the time by mutual agreement. The report shall be prepared in triplicate; one copy shall be presented to each Government, and the third retained by the Commission for its files.

The High Contracting Parties reserve the right to act independently on the subject matter of the dispute after the report of the Commission shall have been submitted.

16. DEZEMBER 1913

847

Article IV.

The present treaty shall be ratified by the Swiss Federal Council in accordance with the provisions of the Swiss Constitution and the Swiss laws; and by the President of the United States of America, by and with the advice and consent of the Senate thereof; and the ratifications shall be exchanged as soon as possible. It shall take effect immediately after the exchange of ratifications, and shall continue in force for a period of five years; and it shall thereafter remain in force until twelve months after one of the High Contracting Parties have given notice of the other of an intention to terminate it.

In witness whereof the respective plenipotentiaries have signed the present treaty and have affixed thereunto their seals.

Done in Washington on the 13th day of February, in the year of our Lord nineteen hundred and fourteen.