



B e r n , den 21. Oktober 1918.

Die schweizerische Bundeskanzlei

an

Herrn Bundespräsident Dr. C a l o n d e r , Bern.

Verhältnis der Schweiz
zu den andern Staaten.

Hochgeachteter Herr Bundespräsident,

Nachdem wir von den Berichten der Departemente Einsicht genommen, in welchen diese gemäss der Einladung des Bundesrates vom 4. Oktober 1917 die Fragen bezeichnen, die im Hinblick auf die Friedensverhandlungen und auf das künftige Verhältnis der Schweiz zu andern Staaten eines besondern Studiums bedürfen, erlauben wir uns, Ihnen für die Behandlung der gesamten Angelegenheit im Bundesrat Vorschläge zu unterbreiten. Wir halten dafür, es werde nur dann ein erspriessliches Ergebnis zu hoffen sein, wenn die von den Departementen gemachten Anregungen einzeln behandelt und die dringlichen Fragen in erster Linie, die nicht dringlichen später behandelt werden.

Zu den dringlichen Fragen gehören vor allen diejenigen, die bei den Friedensverhandlungen zur Wahrung der Interessen der Schweiz geltend zu machen wären.

Wird die Schweiz oder werden die Neutralen überhaupt, an den Friedensverhandlungen teilzunehmen, eingeladen werden? Wir denken nein; es sei denn dass die Verhandlungen über die Bildung eines Völkerbundes (nach Wilson) stattfänden. Solche Verhandlungen werden aber erst zu allerletzt stattfinden, und ein Ergebnis wird schon wegen der Eifersucht der beteiligten Grossestaaten und Europas, Amerikas und Asiens sehr fraglich sein. Bei den Verhandlungen über den Völkerbund müssten die bisherigen neutralen Staaten geeinigt sein, wenn sie ihre Rechte gewahrt wissen wollen.

Es gibt aber noch einen anderen Einfluss auf die Friedensverhandlungen, ohne an den Konferenzen teilzunehmen. Dieser besteht darin, dass wir unsere Begehren und Wünsche den an den Verhandlungen teilnehmenden Mächten auf diplomatischem Wege zur Kenntnis bringen und die gleichen Begehren und Wünsche auch der Gesamtkonferenz unterbreiten. Im Hinblick auf die zahllosen Fragen, die von den kriegführenden Parteien zu erledigen sind, müssen unsere Begehren sich auf wenige ganz wichtige Angelegenheiten beschränken, einzeln vorgebracht und in einer Gesamteingabe wiederholt werden, sonst werden sie kein geneigtes Ohr finden. Es soll somit eine Ausscheidung der Fragen nach folgenden Gesichtspunkten vorgenommen werden:

I. dringlich

- a) was bei den Friedensverhandlungen vorgebracht werden muss;
- b) was bei den Verhandlungen über den Völkerbund anzubringen ist;

II. nicht dringlich

- a) Erledigung von Fragen zwischen der Schweiz und einzelnen bestimmten Staaten;
- b) Fragen, die die schweizerische Gesetzgebung betreffen.

Politisches Departement.

Das politische Departement erwähnt eine Frage nicht, die für die Schweiz eine der wichtigsten ist: Die Neutralität der Schweiz. Sie ist den hauptsächlichsten kriegführenden Mächten ~~am~~ am Anfange des Krieges zur Kenntnis gebracht und von keiner Seite angefochten worden. Empfiehlt es sich, zu verlangen, dass in einem Friedensinstrument die Neutralität der Schweiz neuerdings förmlich anerkannt werde? Diese Frage dürfte von der Abteilung Auswärtiges sowie von der bundesrätlichen Abordnung für auswärtige Angelegenheiten geprüft werden. Die Schweiz ist souverän, kraft ihrer Souveranität hat sie sich von altersher neutral erklärt. Ihre Neutralität ist 1815 von den für uns hauptsächlich in Betracht kommenden Staaten anerkannt worden. Italien hat dasselbe im Verlaufe des Krieges getan. Die Schweiz wird den Grundsatz der Neutralität auch in Zukunft, mit oder ohne neuerliche Anerkennung, in einem sie sonst nicht berührenden Friedensinstrument festhalten und bekennen.

Zu a) Neutralität von Hochsavoyen.

Auch hier ist es zweifelhaft, ob diese Frage dem Friedenskongress unterbreitet werden soll. Sie ist gewordenes Recht, betrifft nur die Schweiz und Frankreich, und selbst Italien ist als Abtreter von Savoyen aus dem Interessenkreis ausgeschieden. Wird unsere Lage durch Verhandlungen an einer internationalen Konferenz besser, als sie ist? Werden die starken Alliierten Frankreichs nicht dieses Land von der völkerrechtlichen Dienstbarkeit zu befreien suchen, wenn wir die Frage anhängig machen?

Ob diese Frage anhängig zu machen ist, sollte noch vom politischen Departement (Auswärtiges) auf Grund der Akten, sowie auch von der bundesrätlichen Abordnung für auswärtige Angelegenheiten geprüft und vom Bundesrat ausdrücklich entschieden werden. Wir verweisen auf die Verhandlungen mit Frankreich über die Neutralität Hochsavoyens im Schnäbeli-Fall. Das politische Departement wurde damals von Herrn Bundesrat Droz geleitet. Einen ganz andern Standpunkt als den des Bundesrates von dannzumal nahm seither Herr Bundesrat Müller in einer Denkschrift über diese Frage ein. Diese wird wohl in dessen Verwahrung sein, und wir empfehlen sie der Prüfung des politischen und des Militärdepartements. Diese Frage muss neuerdings wieder geprüft und dem Bundesrat vorgelegt werden, sei es dass sie von uns anhängig gemacht werde oder nicht. Denn sie kann von Frankreich plötzlich zur Sprache gebracht werden, in der Absicht, sich dieser Dienstbarkeit völlig zu entledigen.

b) Grenzen der Schweiz; Austausch und Berichtigungen.

Dies ist eine der schwierigsten und heikelsten Fragen des Vortrages des politischen Departements. Die Schweiz ist glücklicherweise nicht am Kriege beteiligt gewesen, wie dies 1815 der Fall war; sie kann diesfalls keine Ansprüche erheben. Die Wahrung der Neutralität war ihr Recht, aber auch ihre Pflicht; sie kann für die Aufstellung der Truppen daher auch keine Entschädigung verlangen. Der Sieger im Weltkrieg wird uns keine vorteilhaften Austausche und Berichtigungen bewilligen. Der Partei gegenüber, die zum Frieden gezwungen ist, For-

derungen zu stellen und sich gar dafür an die Gegner zu wenden, wäre im höchsten Grade verletzend und hätte auf Jahre hinaus dem verletzten Staate gegenüber nachteilige Folgen. Gebietsverhältnisse, die seit 1815 bestanden haben, können nicht ohne weiteres und nicht ohne Zustimmung des Grenzstaates geändert werden. Bringt uns der Gang der Verhandlungen Ueberraschungen infolge Anerbietens beider kriegführenden Gruppen, so mögen sie dann geprüft werden.

c) Festsetzung der Grenze im Bodensee und in andern Grenzseen.

Diese Frage gehört nicht vor eine Friedenskonferenz. Die Verhandlungen haben mit den betreffenden Nachbarstaaten stattzufinden und können erst nach Herstellung des Friedens an die Hand genommen werden. Vorher haben die Grenzstaaten keine Zeit.

II. Wirtschaftliche und politische Fragen.

a) Freie Zonen von Hochsavoyen und der Landschaft Gex.

Soweit die kleine Zone von Hochsavoyen nicht mit der Neutralitätsfrage zusammenhängt, betreffen diese, für die wirtschaftlichen Beziehungen Genfs höchst wichtigen Fragen ausschliesslich die Schweiz und Frankreich. Der Friedenskongress hat nichts damit zu tun. Für die Erneuerung der Handelsbeziehungen mit Frankreich sind sie äusserst wichtig; sie müssen vom Volkswirtschafts-, politischen und Zolldepartement, sowie von der Abordnung des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten geprüft werden.

b) Anschluss-Eisenbahnen, Aenderung des Gotthardvertrages.

Das politische Departement ist mit bezug auf diese Fragen auf den Bericht des Post- & Eisenbahndepartements zu verweisen. Ueber den Gotthardvertrag ist mit Deutschland und Italien zu verhandeln, über die Simplon-Anschlusslinien mit Frankreich. Während der Friedensverhandlungen können solche Verhandlungen nicht geführt werden.

c) Internationale Fluss-Schiffahrt Rhone, Rhein, Donau. Anerkennung der Schweiz als Uferstaat des Rheins.

Soll der Grundsatz aufgestellt werden, dass die internationale Schiffahrt auf den bezeichneten Flüssen frei sein soll, so kann diese Frage bei den Friedensunterhandlungen angebracht werden. Handelt es

sich bloss um den Rhein, so ist das eine Frage, die, solange Elsass-Lothringen zu Deutschland gehört, mit diesem Reiche selbst zu regeln ist, eventuell unter Beiziehung eines Schiedsgerichtes.

d) Meerschiffahrt. Schweizerflagge zur See. Konzession von Fluss- oder Meerhäfen.

Auch diese Frage, wie die zu c, eignet sich zur Geltendmachung bei den allgemeinen Friedensverhandlungen. Beide müssen allseitig geprüft und der Abordnung des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten unterbreitet werden.

e) Die Ausfuhr elektrischer Kraft ins Ausland ist eine innere Angelegenheit und ist höchstens bei Streitfällen mit dem Nachbarstaat zu regeln. Die Frage scheint übrigens durch das Wasserkraftgesetz geordnet zu sein.

f) Diplomatische Vertretung der Schweiz im Ausland, Schaffung von neuen Gesandtschaften und Konsulaten, Frage der Handels-Attachés etc.

Auch dies ist eine innere Angelegenheit. Das politische Departement kann jederzeit betreffend die Handelsattachés in Verbindung mit dem Volkswirtschaftsdepartement dem Bundesrat seine Anträge stellen, und dieser wird von Fall zu Fall entscheiden.

III. Fragen der Wahrung der schweizerischen Nationalität, des Handels und der Industrie.

a) Die Niederlassung der Fremden in der Schweiz ist eine innere Angelegenheit.

b) Nationalisierung der bürgerlichen Persönlichkeiten. Schaffung einer schweizerischen Fabrikmarke. Aenderung der Niederlassungsverträge in dieser Hinsicht.

Diese Fragen werden wohl in erster Linie vom Amt für geistiges Eigentum geprüft werden müssen.

c) Die Revision des schweizerischen Bürgerrechts ist eine wichtige und dringende innere Angelegenheit der innerpolitischen Abteilung.

d) Auswanderungswesen. Sache der innerpolitischen Abteilung. Die Angelegenheit wird kaum dringender Natur sein. Wir werden wohl eher zu viel Auswanderung tüchtiger Leute bekommen, statt dass wir die Auswanderung zu fördern haben werden.

e) Frage der fremden Deserteure und Refraktäre.

Mit Verhandlungen mit den auswärtigen Heimatstaaten wird kaum zu einem Ziel zu gelangen sein. Wir müssen sehen, wie wir später diese Leute wieder fortbringen. Viele werden sich naturalisieren lassen, sobald das Verbot der Einbürgerung während des Krieges dahinfällt.

IV. Völkerbund.

- a) Zwischenstaatliches Schiedsgericht,
- b) Abänderung des Kriegsrechtes.

Lit b) wird wohl am wenigsten dringlich sein nach erreichtem Frieden. Lit. a) betrifft eine Frage des Völkerbundes.

V. Schutz der durch den Krieg geschädigten Schweizer.

a und b) Diese Fälle scheinen kaum vor eine Friedenskonferenz zu gehören, sondern werden den betreffenden Staaten gegenüber geltend gemacht werden müssen, und zwar von Fall zu Fall.

- c) Wahrung der schweizerischen Rechte bei anderer staatlicher Einteilung. Staatsschulden.

Die nötigen Schritte sollten vor Allem von den beteiligten Gläubigern ausgehen. Ohne deren Auftrag hat wohl der Bund keine Rechte.

VI. Der Direktor des Zentralamtes für den internationalen Eisenbahntransport hat in einer Eingabe an den Bundesrat die Frage der internationalen Bureaux als dringlich bezeichnet. Zu den internationalen Bureaux kommt auch die technische Einheit für Eisenbahnwesen, die vom Post- & Eisenbahndepartement geleitet ist. Die Frage, was hier zu geschehen hat, sollte für alle internationalen Bureaux geprüft werden. Die an den einzelnen internationalen Bureaux beteiligten Staaten sind verschiedene, weswegen nach unserer Ansicht nicht - wenigstens nicht für alle - eine allgemeine Friedenskonferenz in Anspruch genommen werden kann. Dagegen wäre es wohl angezeigt, dass bei allen in Betracht kommenden Staaten durch unsere Gesandtschaften oder Konsulate, wo solche nicht bestehen bei den betreffenden Regierungen direkt, die Erwartung ausgesprochen würde, dass sie dem betreffenden Verbands treu bleiben, insbesondere da, wo der Austritt eines Staates die Auflösung des

- 7 -

Verbandes zur Folge hätte, wie beim internationalen Transportrecht.

Was nun die Post- & Telegraphen-Union betrifft, dürfte die Gelegenheit vielleicht doch der Friedenskonferenz als Einladung zu diesen Verbänden vorgebracht werden.

Die Gründung eines Weltwechselrechtes unter Zugrundelegung des an einer internationalen Konferenz vereinbarten Entwurfes dürfte wohl bei der Friedenskonferenz von der Schweiz aus angeregt werden.

VII. Nachdem am 13. Oktober das Volksbegehren auf Einführung der Verhältniswahl für die Nationalratswahlen angenommen worden ist, wird auf Grundlage dieser Verfassungsbestimmung ein Gesetz zu erlassen sein, das so rechtzeitig von den Räten behandelt werden muss, dass es noch für die Wahlen vom Jahre 1920 zur Anwendung kommen kann. Da ist nun keine Zeit mehr zu verlieren. Gleichzeitig sollte von der innerpolitischen Abteilung, wie wir schon einmal angeregt haben, die Frage der Aenderung des Art. 72 B.V. an die Hand genommen werden. Wir verweisen auf unser Schreiben vom 13. August 1917, das hier in Abschrift beiliegt.

Entweder müssen für das Jahr 1923 bei gleicher Zunahme der Bevölkerung und Beibehaltung des Vertretungsverhältnisses (auf 20,000 Seelen ein Mitglied des Nationalrates) die Reihe Bänke der Ständeräte für die neuen Nationalräte in Anspruch genommen und die Ständeräte auf die Diplomatentribüne verwiesen werden, oder aber die Bundesverfassung ist abzuändern.

Wenn es dem Herrn Bundespräsidenten erwünscht ist, werden wir auch zu den Berichten der übrigen Departemente unsere Bemerkungen machen.

Mit ausgezeichnetster Hochachtung.

Im Namen der schweizer. Bundeskanzlei,

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Beilagen: Bericht des politischen Departements vom 28. XII. 17.
Schreiben der Bundeskanzlei vom 13. August 1917.