

*Le Chef du Département politique, F. Calonder,
au Conseil fédéral*

Geheim

Bern, 5. April 1919

BERICHT ÜBER DIE TÄTIGKEIT
DER SCHWEIZERISCHEN DELEGATION NACH PARIS
ZUR TEILNAHME AN DER KONFERENZ
ZUR BESPRECHUNG DES VÖLKERBUNDSPROJEKTES
VOM 14. FEBRUAR 1919¹

1. Nachdem Anfang März bekannt geworden war, dass eine offiziöse Zusammenkunft des Völkerbundskomitees der Pariser Konferenz mit den Neutralen wahrscheinlich in nächster Zeit bevorstehe und von dem amerikanischen Gesandten der Wunsch geäußert worden war, dass die Schweiz ihre Begehren und Wünsche hinsichtlich des Völkerbundes äussere, wurden vom Politischen Departement eine Reihe von Postulaten formuliert, welche der Bundesrat in seiner Sitzung vom 10. März guthiess.

Diese Begehren wurden den Vertretern Frankreichs, Englands, der Vereinigten Staaten und Italiens in Paris offiziös mitgeteilt.

Da dem Politischen Departement mitgeteilt worden war, dass es sich empfehle, formulierte Anträge zu stellen, wurden solche auf Grund der vom Bundesrat angenommenen Postulate ausgearbeitet.

2. Der Bundesrat bezeichnete, nachdem die offiziöse Besprechung mit den Neutralen auf den 20. März 1919 angesagt war, als Vertreter:

Bundesrat Calonder, Chef des Politischen Departements,

Nationalrat A. Frey,

Professor W. E. Rappard,

Professor Max Huber, Rechtskonsulent des Politischen Departements.

Als Sekretär wurde bestimmt Dr. P. Logoz.

Die Delegation begab sich Montag den 17. März nach Paris, ausser Herrn Frey, der am 18. folgte. Herr Rappard befand sich bereits dort.

1. *Pour un compte rendu présenté oralement par Calonder au Conseil fédéral, cf. n° 289.*

3. Mittwoch 19. März fanden unter der Leitung des Herrn Bundesrat Calonder zwei Sitzungen mit den Vertretern von Schweden, Norwegen, Dänemark, und Holland statt, an welcher die von der schweizerischen Delegation auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 10. März ausgearbeiteten Anträge besprochen wurden sowie eine Reihe von Anregungen, die von andern Delegationen gemacht wurden. Es ergab sich eine weitgehende Übereinstimmung der Auffassungen, namentlich in Bezug auf zwei Hauptpunkte:

a. Einschränkung der Befugnisse des wesentlich nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzten Exekutivrates zu Gunsten von Vermittlungsämtern und Schiedsgerichten, die erhöhte Garantien der Unparteilichkeit bieten.

b. Beschränkung und genauere Präzisierung der den Nicht-Grossmächten aus dem Völkerbund im Falle von Bundesexekutionen erwachsenden Verpflichtungen.

Am Donnerstag den 19. [!] besuchten die Vertreter von Spanien und Argentinien Herrn Bundesrat Calonder.

Die Sitzungen im Hotel Crillon, in denen den Neutralen in offiziöser Form Gelegenheit geboten war, dem vom Völkerbundskomitee bestellten Ausschuss (Lord Cecil, Col. House, Bourgeois, Hymans, Vesnitch, Venizelos) ihre Ansichten darzulegen und Anträge zu stellen, fanden am 20. und 21. März statt und dauerten jeweilen ca. drei Stunden. Den Vorsitz führte Lord Cecil. Dreizehn neutrale Staaten waren vertreten.

Die Anträge wurden in der Reihenfolge des Pariser Entwurfes vom 14. Februar 1919 behandelt und jeweilen kurz begründet. Obwohl eine eigentliche Diskussion nicht stattfand, gaben der Vorsitzende und zum Teil andere Mitglieder des Ausschusses doch eine Reihe von wichtigen Aufschlüssen über das Pariser Projekt.²

Die Art der Behandlung der Geschäfte hatte in keiner Weise etwas für die Neutralen Demütigendes; man hatte den Eindruck, dass von Seiten der Konferenz nicht bloss einer Formalität Genüge geleistet werden wollte. Andererseits gab der Vorsitzende zu erkennen, dass Vieles von dem, was den Gegenstand der Anregungen der Neutralen bildete, bereits eingehend in der Kommission besprochen worden war, und dass man nach reiflicher Überlegung davon absah, die betreffenden Materien in dem vorgeschlagenen Sinne zu regeln.

Die Aussicht, dass die neutralen Anträge in dem revidierten Entwurf Aufnahme finden, ist nicht gross, dagegen finden sie vielleicht später mehr Beachtung, da die Verfasser des Pariser-Projektes das Meiste vom Ausbau der nur in ihren Hauptlinien festgelegten Organisation erwarten.

5. [!] Die gemäss den Desiderata des Bundesrates ausgearbeiteten Anträge der schweizerischen Delegation betrafen im Wesentlichen:

a). Präzisierung und Erweiterung der Befugnisse der Delegiertenversammlung, an welcher alle Staaten mit gleichem Stimmrecht beteiligt sind. (Art. 3).

b). Positive Feststellung der Voraussetzungen, unter denen neue Staaten zugelassen werden sollen. (Art. VII).

c.) Ausbau der friedlichen Streiterledigungsmittel im Sinne des schweizerischen

2. Pour le texte de ce projet, cf. n° 183 annexe.

Vor-Entwurfs, wonach an den Exekutivrat Streitigkeiten erst dann gelangen, wenn sie:

weder durch seitens der Parteien gebildete Vergleichskommissionen (Art. XII) noch durch Schiedsgerichte oder sonstige internationale Gerichte beigelegt werden können. Über die Zulässigkeit des Gerichtsweges entscheidet ein Konfliktshof.

d.) Organisation eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes unter Wahrung der Gleichheit der Staaten. (Art. XIV).

e.) Ausdrückliche Feststellung, dass der Völkerbund sich nicht in die inneren Angelegenheiten seiner Glieder einmischt. (Art. XVIII bis).

f.) Abklärung der Grenzen der Vertragsrevision und der Kündbarkeit. (Art. XXVI).

Die schweizerische Delegation war allein in der Lage, der Konferenz ihre Anträge gedruckt vorzulegen³, und es kann angenommen werden, dass ihre sorgfältige Vorbereitung einen günstigen Eindruck gemacht hat.

6. Die Frage der Neutralität wurde von der schweizerischen Delegation mit Rücksicht auf die Frage des Sitzes und in Anbetracht der bereits im Memorandum vom 8. Februar 1919⁴ gegebenen Erklärung zunächst nicht berührt. Als aber die dänische Delegation das Problem zur Sprache brachte, präziserte Herr Bundesrat Calonder den schweizerischen Standpunkt im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 10. März Ziff. 2.⁵

Die Erklärung, dass in den Völkerbundskriegen die Neutralität sich auf blosser Enthaltung von militärischen Massnahmen beschränken könnte, aber Solidarität mit dem Völkerbund in den wirtschaftlichen Massnahmen gestatte, schien bei den Mitgliedern des Ausschusses Eindruck zu machen und eine wesentliche Annäherung an den Standpunkt der Verfasser des Pariser-Entwurfs zu bedeuten.

Die Frage des Durchzuges (Art. XVI Abs. 3) wurde vom Ausschuss nicht abgeklärt; spätere Besprechungen mit den britischen, amerikanischen und französischen Vertretern ergaben, dass auf das Durchzugsrecht grosses Gewicht gelegt wird.

Eine wichtige Erklärung des Vorsitzenden war die, dass der Vertrag so auszulegen sei, dass kein Staat zur Teilnahme an militärischen Unternehmungen im Sinne von Art. XVI Abs. 2, gezwungen werden könne, der nicht im Exekutivrat oder in der Delegiertenversammlung für solche gestimmt hat. Es soll dies in der neuen Redaktion des Vertrages präzisiert werden.

7. Am Schluss der Sitzung erklärte der Vorsitzende, dass alle zu der Aussprache geladenen Neutralen sich ohne Weiteres dem Völkerbund anschliessen können, d.h. zu dem nach Art. VII in dem Zusatzprotokoll zu erwähnenden Staaten gehören. Der Anschluss der Neutralen wird nach den Worten Lord Cecils gewünscht; das Fernbleiben von dem Friedenswerk, das durch den Völkerbund be-

3. Reproduites en annexe au présent document.

4. Cf. n° 177.

5. Cf. n° 234.

gründet werden soll, würde als Gleichgültigkeit gegenüber den von den Begründern des Bundes verfolgten Friedenstendenzen gedeutet.

Die in Art. XX–XXIII vorgesehenen wirtschaftlichen Abkommen sind für die Staaten des Völkerbundes gedacht und die dem letztern fernbleibenden Länder würden sich nach unserer Meinung der mit diesem Abkommen verbundenen Vorteile berauben, jedenfalls keinen rechtlichen Anspruch auf Anschluss an diese Abkommen haben.

Aus der von den Neutralen in der Kommission eingenommenen Haltung und namentlich auch aus mit neutralen Delegierten gepflogenen Besprechungen ging hervor, dass diese Staaten fast ausnahmslos geneigt sind, sich dem Völkerbund anzuschliessen.

8. Die Sitzfrage wurde in den Besprechungen mit den Neutralen und in der Konferenz mit keinem Wort berührt.

Nachdem bekannt geworden, dass Belgien und Holland förmliche Anerbieten gemacht, richtete Herr Bundesrat Calonder in seiner Eigenschaft als Chef des Politischen Departements unterm 22. März identische Noten an Clemenceau, Präsidenten der Friedenskonferenz, Vorsitzenden des Völkerbundskomitees⁶, in denen er den Wunsch der Schweiz, den Sitz des Völkerbundes zu beherbergen, zum Ausdruck brachte. Die Frage der Neutralität wurde in der Note nicht berührt.

Es ist möglich, dass die Frage der Unverletzlichkeit des Gebietes speziell im Zusammenhang mit der Sitzfrage geprüft werden wird. Der Sitz hätte deshalb für die Schweiz auch unter dem Gesichtspunkt der Neutralität ein besonderes Interesse.

9. Was speziell die schweizerische Neutralität im Völkerbunde anbelangt, so erscheint es sehr schwierig, wenn nicht unmöglich, das Institut der Neutralität im Völkerbunde für alle Fälle auf Grund einer allgemeinen Bestimmung zur Anerkennung zu bringen. Wenn eine grössere Zahl von Staaten Exemption von allen militärischen Massnahmen verlangen könnte, so wäre zu fürchten, dass die Widerstandskraft des Bundes gegen einen fehlbaren Staat zu gering wäre. Eher möglich ist die Einräumung einer Sonderstellung zu Gunsten der Schweiz mit Rücksicht auf ihre ganz besondere militärische Lage oder wegen des Roten Kreuzes oder gegebenenfalls, wenn sie den Sitz des Bundes erhält.

In erster Linie ist zu betonen, dass die mit der Neutralität schwer oder nicht zu vereinbarenden Pflichten, welche der Völkerbund seinen Gliedern auferlegen will, nur in denjenigen Kriegen zur Geltung kommen sollen, welche der Völkerbund gegen solche Staaten führt, die unter Verletzung von Art. XII zu den Waffen greifen. (Angriffskriege ohne Beachtung der Mittel friedlicher Schlichtung und der bezüglichlichen Fristen; Kriege im Widerspruch zu einstimmigen Vorschlägen des Völkerbundes). In diesen Fällen handelt es sich im Grunde weniger um einen Krieg unter gleichwertigen Parteien als um eine gemeinschaftliche polizeiliche Abwehr eines internationalen Verbrechers. Wo aber diese Voraussetzungen nicht zutreffen, gilt das bisherige Völkerrecht und damit auch die bisherige Neutralität; es be-

6. Cf. n° 273.

steht dann eben keine Solidarität der Staaten des Völkerbundes gegenüber der einen Kriegspartei. Im Hinblick auf solche Kriege können reine Defensivallianzen als mit dem Völkerbund vereinbar erscheinen; der normale Zustand wäre aber vielmehr für die unbeteiligten Staaten gerade prinzipielle Neutralität. Zu den vom Völkerbund tolerierten Kriegen gehören auch die Kriege mit Nicht-Gliedstaaten oder unter solchen, sofern nicht die nach Art. XVII vom Völkerbund diesen Nicht-Gliedstaaten auferlegten Pflichten des Art. XII verletzt werden. In letzterem Falle hat der Ungehorsam ebenfalls die gemeinsame Repression zur Folge. Gegen Staaten, welche die Bundespflichten von Art. XII verletzten, werden folgende Massnahmen in Betracht gezogen:

a. wirtschaftliche Sperre, die automatisch eintritt. Darüber, dass sich die Glieder des Bundes der Teilnahme an dieser Massregel nicht entziehen können, scheint keine Meinungsverschiedenheit zu bestehen. Es geht auch aus Art. XVI hervor, dass der Boycott auch auf solche Staaten ausgedehnt würde, welche als Neutrale den Verkehr mit dem Rechtsbrecher aufrechterhalten wollen.

Wirtschaftliche Absperrung bedeutet nicht Aufgabe der Neutralität, da diese wesentlich ein militärisches Verhältnis ist und wirtschaftliche Repressalien auch ohne Krieg möglich sind.

b. Eventuell militärische Massnahmen, sofern diese zur Abwehr oder zur Bezwingung des Rechtsbrechers nötig sind. Da die Teilnahme an solchen militärischen Unternehmungen keinem Staat vorgeschrieben werden können, berühren sie die Neutralität nicht. Immerhin erhöht die Mitwirkung bei der wirtschaftlichen Absperrung auch für militärisch neutrale Staaten die Gefahr in den Krieg hineingezogen zu werden.

c. Gegenseitige Hilfe der Völkerbundsstaaten. Diese ist, soweit sie die wirtschaftliche Aushilfe im Wirtschaftskriege betrifft, mit Neutralität wohl vereinbar, dagegen ist die Einräumung eines Durchzugsrechtes zu Gunsten der Truppen der Bundesglieder nicht möglich bei Behauptung militärischer Neutralität. Die blosser Wahrscheinlichkeit, dass von einem solchen Recht Gebrauch gemacht werden könnte, würde den Staat, der es zu gewähren hätte, der Invasion aussetzen. Je nach der strategischen Lage eines Staates ist die Gewährung des Durchzuges unbedenklich oder höchst gefährlich. Da, wo der Durchzug durch die Schweiz von Wichtigkeit wäre, würde er auch die Schweiz fast unvermeidlich zum Kriegsschauplatz machen. Die Befreiung der Schweiz von diesen Rechten des Völkerbundes ist deshalb von kapitaler Bedeutung; die Einräumung des Rechts käme praktisch und rechtlich auf Preisgabe der Neutralität hinaus.

Es soll um die Beseitigung dieser gefährlichen Verpflichtung für die Schweiz zu erreichen, ein strategisches Gutachten ausgearbeitet werden zum Nachweis, dass auch in den Völkerbundskriegen das 1815 bejahte allgemeine Interesse an der Aufrechterhaltung der immerwährenden Neutralität besteht. Dieser Standpunkt wäre gegebenenfalls durch eine besondere Militärmission zu vertreten.

10. Die Frage ob der Völkerbundsvertrag durch einen Verfassungsartikel zu ratifizieren ist, hängt wesentlich von dessen Inhalt ab. Sofern mit dem Beitritt zum Völkerbund die Aufgabe der Neutralität verbunden ist, handelt es sich um einen Schritt von derartiger Tragweite – wegen der damit verbundenen Änderung

unserer auswärtigen Politik –, dass dem Volke Gelegenheit gegeben werden sollte, sich auszusprechen.

Sofern ein Kündigungsrecht nicht eingeräumt wird, würde die Möglichkeit der Vertragsrevision durch eine qualifizierte Mehrheit (Art. XXVI) eine dauernde Beschränkung der Souveränität der im Exekutivrat nicht ständig vertretenen Staaten zur Folge haben. Eine Verfassungsabstimmung wäre in diesem Falle unvermeidlich.

Die Verfassungsbestimmungen über die Wehrpflicht würden zunächst von dem Völkerbundsvertrag (Art. VIII) nicht berührt, da jeder Staat darüber zu entscheiden hat, ob er die ihm vom Exekutivrat vorzuschlagende Maximierung seiner Rüstungen definitiv annehmen will.

ANNEXE

PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION SUISSE (FAITES SOUS FORME D'AMENDEMENTS AU PROJET DU 14 FÉVRIER 1919) À LA CONFÉRENCE DES NEUTRES À PARIS.⁷⁾

Ad ARTICLE II, *nouvel alinéa* 3.

L'Assemblée des Délégués est compétente

- a) pour prendre les décisions visées aux articles III, IV, VII, XV et XXIV.
- b) pour établir, dans le cadre tracé par le présent pacte, des règlements destinés à assurer l'exécution du pacte. Ces règlements deviennent obligatoires pour tous les Etats membres dès qu'ils auront été ratifiés par les trois quarts des Etats représentés au Conseil exécutif et les trois quarts de tous les Etats membres.
- c) pour préparer des conventions destinées à développer le droit des gens et l'organisation internationale. Ces conventions ne seront obligatoires que pour les Etats qui les auront ratifiées.

ARTICLE ...

Pour autant que, dans les votes du Conseil exécutif ou de l'Assemblée des Délégués, il faut tenir compte non seulement des voix des Etats, mais aussi du chiffre de la population, le chiffre de population à considérer est celui du dernier recensement officiel.

Le chiffre le plus élevé qui peut être admis en compte pour un Etat est celui de cent millions d'habitants.

ARTICLE VII, *nouvelle rédaction*.

Les Etats qui ne sont pas signataires du présent Pacte ni nommés dans le Protocole ci-annexé parmi ceux qui doivent être invités à lui donner leur adhésion, peuvent y adhérer en tout temps pour autant

- a) qu'ils offrent la garantie de l'exécution des obligations qui résultent de ce Pacte;
- b) qu'ils se conforment aux principes que la Société pourra poser en ce qui concerne leurs forces et armements militaires et navals;
- c) qu'ils sont des pays de Self-Gouvernement total, ce qui comprend les Dominions et les colonies.

Si, dans les six mois qui suivent une demande d'admission, la réalisation de ces conditions est contestée par un Etat membre, la question de l'admission sera résolue dans l'Assemblée des Délé-

7. Ces propositions ont été publiées comme annexe II, 10 du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), avec annexes, Berne 1919. C'est le texte reproduit ici. L'annexe II, 10 manque dans la publication du Message dans la Feuille fédérale.

gués par la majorité simple des voix des Etats représentant en même temps plus de la moitié des populations de la Société.

Ad ARTICLE XII.

Alinéa 1. – Les H.P.C. conviennent que s'il venait à s'élever entre elles des différends qui n'auraient pu se régler ni par les procédés ordinaires de la diplomatie *ni par une commission de conciliation et d'enquête choisie par les parties*, elles ne devront en aucun cas recourir à la guerre sans avoir préalablement soumis les éléments du différend à un arbitrage ou à une enquête confiée au Conseil exécutif.

Alinéa 2, comme dans le projet de Paris.

Alinéa 3, comme dans le projet de Paris.

ARTICLE XIII, *rédaction nouvelle.*

Les Hautes Parties Contractantes conviennent que, toutes les fois qu'il s'élèvera entre elles un différend susceptible d'une solution arbitrale, après avoir, sans succès, tenté de le régler par la voie diplomatique ou par une Commission de conciliation et d'enquête choisie par les Parties, elles soumettront *sur la demande d'une des parties*, la question dans sa totalité à l'arbitrage. La Cour ... (cf projet de Paris) ... préexistante.

Si une des parties conteste que le différend soit susceptible d'une solution arbitrale, en alléguant soit qu'il n'est pas de nature à faire l'objet d'une sentence dictée par des considérations juridiques, soit qu'il touche à son indépendance ou à ses intérêts vitaux, cette question devra être renvoyée à un tribunal spécial composé de la manière suivante: Chaque partie désigne un membre du Conseil exécutif et un membre de la Cour permanente de Justice internationale. Deux autres membres sont désignés par cette Cour elle-même parmi ses membres. Enfin, un membre est choisi par le Conseil exécutif parmi ses membres. Le tribunal ainsi composé nomme lui-même son président parmi ceux des membres qui sortent de la Cour permanente de Justice internationale.

Si le tribunal admet l'exception, la Partie qui se voit refuser la voie judiciaire peut saisir de l'affaire le Conseil exécutif, qui procédera ensuite conformément aux art. XII et XV.

Les H.P.C. conviennent d'exécuter (voir projet de Paris).

ARTICLE XIV, *rédaction nouvelle.*

Il est créé une Cour permanente de Justice internationale accessible en tout temps aux Parties contractantes. Elle est compétente soit en vertu d'un accord entre les parties, soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, si celles-ci n'ont pas pu se mettre d'accord en temps utile sur le compromis prévu à l'article 52 de la 1^{re} Convention de La Haye du 12 octobre 1907.

La Cour permanente de Justice internationale est nommée par la Conférence des Etats pour une durée de neuf ans. Chaque Etat propose au moins un et au plus quatre candidats dûment qualifiés, disposés à accepter les fonctions de juge et dont un au moins ne devra pas être ressortissant du dit Etat. Chaque Etat désigne ensuite quinze personnes prises sur la liste ainsi composée. Les quinze candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix sont élus.

La Cour permanente de Justice internationale est composée de cinq juges lorsqu'elle statue à l'ordinaire sur les différends qui lui sont soumis.

Dès qu'un différend est pendant devant la Cour, chaque partie doit, dans le délai de quatre semaines, récuser cinq juges. Si une partie laisse écouler ce délai sans procéder à cette récusation, le sort désigne les cinq juges qu'elle aurait dû récuser; on procède de la même manière lorsque les récusations des deux Parties ont porté sur moins de dix juges.

Les juges qui sont ressortissants d'un Etat partie ou à son service, ou qui sont établis sur son territoire, sont récusés d'office. Dans le cas où la Cour est compétente, parce que les parties n'ont pu s'entendre en temps utile sur la composition du Tribunal d'arbitrage, chaque partie a la faculté de désigner un membre quelconque de la Cour dont la récusation par la partie adverse est interdite.

Les cinq juges non récusés élisent parmi eux le président.

Ad ARTICLE XV.

Au lieu de «l'unanimité» dire «l'agrément des $\frac{3}{4}$ des membres du Conseil exécutif, représentant en même temps les $\frac{3}{4}$ des populations de la Société».

5 AVRIL 1919

593

XVIII bis, article nouveau.

Sous réserve des dispositions du présent pacte, la souveraineté des Etats membres reste intacte et la Société ne s'occupera pas des affaires intérieures des Etats.

Ad ARTICLE XXVI, alinéa 2 nouveau.

Première variante: La révision du pacte ne peut porter sur ses éléments essentiels, ni créer, modifier ou abolir les droits spéciaux ou des obligations particulières à l'égard de certains Etats ou groupes d'Etats. Les dispositions relatives à ces matières ne peuvent être modifiées que du libre consentement des intéressés.

Deuxième variante: En cas de révision du Pacte, les Etats non consentants pourront dénoncer le Pacte.

Alinéa 3 nouveau.

Les contestations relatives à l'application de l'alinéa qui précède seront jugées par la Cour permanente de Justice internationale statuant en séance plénière.