

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 6 décembre 1919¹

4136. Sitz des Völkerbundes

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes teilt mit, er habe von zwei verschiedenen Seiten vertrauliche Berichte erhalten², es seien Umtriebe im Gange, mit dem Ziel, den Sitz des Völkerbundes nach Brüssel zu verlegen, und zwar scheine der Generalsekretär Drummond dieser Bewegung nicht fernzustehen. Diese Sitzverlegung könnte allerdings nur durch den Rat des Völkerbundes und zwar, gemäss Art.7 des Völkerbundsvertrages, wohl nur auf Grund eines einstimmigen Beschlusses vorgenommen werden. Immerhin wäre ein solcher Beschluss dann in den Bereich der Möglichkeit gerückt, wenn England entgegen seiner bisherigen Haltung sich für Brüssel entscheiden sollte. Jedenfalls wäre es gut, etwas genauer über die eingangs erwähnten Umtriebe unterrichtet zu sein, und da offizielle Erkundigungen in dieser Richtung kein Resultat ergeben haben, so stellt das politische Departement den Antrag, der Bundesrat wolle ihm die Ermächtigung geben, Herrn Professor Rappard offiziös nach London zu senden, um dort mit Hilfe seiner guten Verbindungen der Frage auf den Grund zu gehen.³

Der Rat erhebt diesen Antrag zum Beschluss.

1. *Le siège de feu le Conseiller fédéral E. Müller est toujours vacant.*

2. *Cf. n° 170.*

3. *Pour les instructions données à Rappard, cf. n° 194.*



4149. Vertragsverhandlungen mit der Türkei

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 28. November 1919

1. Am 21. Mai 1917 wurde durch Notenaustausch zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der türkischen Gesandtschaft in Bern ein Abkommen getroffen, wonach bis zum Abschluss eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz und der Türkei die Rechtsverhältnisse der schweizerischen Staatsangehörigen in der Türkei und der türkischen Staatsangehörigen in der Schweiz folgendermassen geregelt worden sind: Die schweizerischen Staatsangehörigen in der Türkei geniessen den gleichen Rechtsschutz, der den dort ansässigen deutschen Staatsangehörigen auf Grund des Niederlassungsvertrages zwischen dem Deutschen Reich und dem Osmanischen Reich, des deutsch-türkischen Konsularvertrages, des Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und dem Osmanischen Reich über Rechtsschutz und gegenseitige Rechtshilfe in bürgerlichen Angelegenheiten und des Deutsch-türkischen Auslieferungsvertrages zusteht. Umgekehrt wird den türkischen Staatsangehörigen die gleiche Rechtslage eingeräumt, wie sie den deutschen Staatsangehörigen auf Grund der entsprechenden Staatsverträge in der Schweiz zukommt.

Den schweizerischen Staatsangehörigen steht ausserdem das Recht zu, den Schutz einer andern Macht als Deutschland anzurufen. Die schweizerischen Staatsangehörigen sollen in diesem Falle dem allgemeinen Völkerrecht unterstehen, nicht aber dem in den vier genannten Verträgen festgestellten Recht. Als zweite Schutzmacht wurde in der Folge Holland gewählt.

Gleichzeitig fand ein Notenaustausch zwischen dem deutschen Auswärtigen Amt und der türkischen Botschaft in Berlin statt, in dem das obenerwähnte Abkommen bestätigt wird und in dem sich zugleich die deutsche Regierung bereit erklärt, den Schutz der schweizerischen Staatsangehörigen in der Türkei zu übernehmen.

Seit 21. Mai 1919 ist dieses Abkommen beidseitig jederzeit kündbar.

2. Auf Grund der im genannten Abkommen vereinbarten sofortigen Anhandnahme von Verhandlungen über Niederlassungs- und Konsularverträge liess die türkische Botschaft in Berlin durch den dortigen schweizerischen Gesandten dem politischen Departement sukzessiv eine Reihe von Vertragsentwürfen betreffend Niederlassung, Rechtshilfe, Konsulatswesen und Auslieferung zugehen, die sich im grossen ganzen an die türkisch-deutschen Verträge anschlossen. Die Angelegenheit wurde dilatorisch behandelt, weil es angezeigt scheint, sich während des Krieges nicht durch Verträge zu binden, die der Schweiz nach dem Kriege eine wesentlich ungünstigere Stellung in der Türkei geben würden, als sie vielleicht andern Staaten dann durch Abschluss neuer Abkommen zustehen würde. Der Verlauf der Dinge hat die Richtigkeit dieser Haltung bestätigt.

3. Durch den Waffenstillstand zwischen der Türkei und den Alliierten ist eine neue Situation entstanden. Einmal mussten sich gemäss den Waffenstillstandsbedingungen die deutschen und österreichischen diplomatischen Vertretungen von Konstantinopel entfernen. Damit hat die deutsche Vertretung von Schweizern aufgehört und ist an die mit der Wahrung der deutschen Interessen betraute schwedische Gesandtschaft übergegangen. Bei dem gegenwärtigen politischen

Übergewicht der Entente in der Türkei erscheint es nicht vorteilhaft für die Schweizerinteressen, zusammen mit den deutschen diplomatisch vertreten zu sein. Es kommt demnach wohl hauptsächlich die Vertretung durch Holland in Betracht. Doch ist auch diese insofern weniger günstig, als die Niederlande mit der Türkei weder Kapitulationen noch moderne Verträge nach der Art Deutschlands haben, und neuerdings nach einer Mitteilung der holländischen Gesandtschaft in Bern das niederländische Generalkonsulat in Beyrouth in Liquidation getreten ist.

Welches das Schicksal der deutsch-türkischen Verträge von 1917 sein wird, ist unbekannt, da der türkische Friedensvertrag noch nicht vorliegt. Es ist aber anzunehmen, dass die Entente-Grossmächte, welche die einseitige Aufhebung der Kapitulation niemals anerkannt haben, den Friedensvertrag benutzen werden, um in den der Türkei verbleibenden Gebieten die ihnen vorteilhaften Kapitulationen oder ein ähnliches Vertragssystem wieder einzuführen.

4. Drei Umstände nötigen zur erneuten Behandlung der türkischen Angelegenheit:

a. Unlängst sprach der türkische Gesandte in Bern, Rechad Haliss Bey, den Wunsch aus, die Schweiz möchte das Abkommen von 1917 neu bestätigen, da die in Aussicht genommenen Verträge noch nicht verhandelt und abgeschlossen sind. Inzwischen hat ein Regierungswechsel in der Türkei stattgefunden und der bisherige Gesandte ist unlängst abberufen worden. Dieser Umstand macht es voraussichtlich möglich, das Eintreten auf den geäusserten Wunsch hinauszuschieben.

b. Die italienische Gesandtschaft hat in einer Note vom 15. Oktober dieses Jahres⁴ angefragt, wie es sich verhalte mit der Vertretung der italienisch sprechenden Schweizer, die sich vor dem Eintritt Italiens in den Krieg unter italienischen Schutz zu stellen pflegten. Es scheint nach der Note, dass Italien, welches offenbar von unserem Abkommen vom 21. Mai 1917 Kenntnis hat, Wert darauf lege, die frühere Vertretung wieder aufzunehmen. Möglicherweise wird Frankreich eine ähnliche Anfrage stellen, da die Schweizer, die sich vor dem Krieg unter französischem Schutz gestellt hatten, zum Teil sehr bedeutende Stellungen einnehmen.

c. Von der holländischen Gesandtschaft in Bern liegt eine Note vom 19. November vor, in der sie mitteilt, dass der niederländische Generalkonsul in der Türkei Beyrouth zu verlassen gedenke, und in der das politische Departement um umgehende Mitteilung ersucht wird, an welche Schutzmacht der genannte Generalkonsul den Schutz der Interessen der schweizerischen Staatsangehörigen zu übergeben habe.

In Anbetracht der Dringlichkeit der Angelegenheit hat das politische Departement der holländischen Gesandtschaft geantwortet, dass auf Grund eines während des Krieges abgeschlossenen Abkommens die Schweizer in der Türkei nur berechtigt seien, sich entweder an Deutschland (Schweden) oder an Holland zu wenden. Um einer Neuregelung der Verhältnisse in der Türkei nicht vorzugreifen, wurde die holländische Gesandtschaft ferner ersucht, dem niederländischen

4. *Non reproduit*, cf. E 2200 Paris 1/1580.

Generalkonsul in Beyrouth mitzuteilen, er wolle die schweizerischen Interessen in seinem Konsularkreis dem Schutz des schwedischen Konsulats in Beyrouth übergeben. Für den Fall aber, dass Schweden kein Konsulat mehr in Beyrouth besitzen sollte, müsste der holländischen Gesandtschaft allerdings mitgeteilt werden, dass die Schweiz dann entweder Frankreich oder Italien als Schutzmacht ins Auge fassen würde.

5. Es entspricht heute noch, wie während des Krieges, unseren Interessen, die Angelegenheit dilatorisch zu behandeln, und zwar namentlich aus folgenden Gründen:

a. Noch ist nicht vor auszusehen, wann und in welcher Weise die Niederlassungs- und Konsularverhältnisse im ottomanischen Reich oder in den von diesem abzutrennenden Gebieten geregelt werden. Auf einen Meistbegünstigungsvertrag könnte die Schweiz allenfalls schon heute eingehen. Doch scheint es wenig wahrscheinlich, dass dies zu erreichen sei, da die Türkei einer Wiedereinführung der Kapitulationen den grössten Widerstand entgegensetzen wird und kaum Hand dazu bieten würde, die Vorteile, die sie unter Umständen den Siegern einräumen muss, auch der Schweiz zu gewähren.

b. Da die Frage, ob, beziehungsweise in welcher Art eine diplomatische Vertretung der Schweiz in der Türkei geschaffen werden soll, noch nicht entschieden ist, lässt sich auch die damit eng zusammenhängende Angelegenheit der Niederlassungs- und Konsularverträge derzeit nicht abschliessend erledigen.

Auf Grund dieser Erwägungen wird *beschlossen*:

a. Gegenüber der Türkei eine abwartende Haltung einzunehmen, bis sowohl die Frage der Errichtung einer diplomatischen Vertretung der Schweiz entschieden als auch die durch den Friedensvertrag zu schaffende Neuordnung des Fremden- und Konsularrechts in der Türkei abgeklärt ist. Dem Wunsche der Türkei nach Feststellung der Weitergeltung der Abmachung vom 21. Mai 1917 kann entsprochen werden, jedoch in dem Sinne, dass die Abmachung jederzeit kündbar bleibe. Eventuell wäre zu versuchen, mit der Türkei zu einem Meistbegünstigungsabkommen zu gelangen und zu erreichen, dass mittlerweile der ursprüngliche Zustand, wonach die Schweizer eine beliebige Schutzmacht anrufen können, wiederhergestellt würde;

b. Der italienischen Gesandtschaft ist mitzuteilen, dass nach dem während des Krieges geschlossenen Abkommen vom 21. Mai 1917 die Schweizer sich entweder unter deutschen (schwedischen) Schutz oder unter den Schutz einer einzigen zweiten neutralen Macht (Holland) stellen können, dass demgemäss ein Recht auf Unterstellung unter den italienischen Schutz nicht besteht; dass aber die Schweiz ihrerseits nichts einzuwenden habe, wenn sich ihre Angehörigen auch unter den Schutz noch anderer Mächte begeben würden, vorausgesetzt, dass die Türkei gegen diese Ausdehnung keine Einwendungen mache;

c. Vom Antwortschreiben des politischen Departements an die holländische Gesandtschaft wird Kenntnis genommen;

d. Die Gesandtschaften in Paris, London und Rom sind zu beauftragen, die dortigen Regierungen zu sondieren über die in Aussicht genommene Regelung der vor dem Kriege durch die Kapitulationen geordneten Verhältnisse.

4152. Beitritt der Schweiz in den Völkerbund

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 29. November 1919

Am 15. November 1919⁵ hat der Vorsteher des politischen Departementes dem Bundesrate Mitteilung gemacht, dass es einem in der Kommission des Nationalrates zur Prüfung der Völkerbundsfrage geäußerten Wunsche entsprechen würde, die Hauptmächte des Völkerbundes offiziell davon in Kenntnis zu setzen, dass die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz möglicherweise erst nach Ablauf der zweimonatlichen Frist nach Inkrafttreten des Völkerbundsvertrages stattfinden werde.

Das politische Departement ist der Ansicht, dass dieser Wunsch der nationalrätlichen Kommission nicht unberücksichtigt gelassen werden kann.

Es wird *beschlossen*:

An die Hauptmächte des Völkerbundes und an dessen Generalsekretariat ist ein Aide-Mémoire im Sinne des Entwurfes des politischen Departementes zu richten, wie folgt:

«Projet d'un Aide-Mémoire
à adresser au Secrétariat général de la Société des Nations et
aux cinq principales Puissances alliées et associées.

Bien que le dépôt des ratifications du Traité de Paix du 28 juin 1919 n'ait pas encore été effectué et qu'en conséquence le Conseil fédéral suisse n'ait pas davantage été officiellement invité à déclarer que la Suisse accédera à la Société des Nations, conformément aux termes de l'art. premier du Pacte du 28 avril 1919, le Conseil fédéral suisse a l'honneur de faire connaître au Gouvernement de que l'Assemblée fédérale suisse s'est décidée, le 21 novembre 1919⁶, en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, décision dont le texte est annexé au présent aide-mémoire.

Le Conseil fédéral se réserve de faire parvenir en temps utile au Secrétariat général de la Société une déclaration formelle au sujet de l'accession de la Suisse. Pour satisfaire à un désir exprimé par la Commission du Conseil national suisse, il tient cependant à faire connaître, d'ores et déjà, son opinion que la votation du peuple et des cantons suisses sur l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 qui se fera aussitôt que les circonstances le permettront, ne doit pas nécessairement, avoir lieu dans le délai visé à l'art. premier du Pacte de la Société des Nations. Il serait absolument contraire aux usages constitutionnels de la Suisse de soumettre au peuple un projet d'arrêté dont les bases juridiques n'ont pas encore été établies, la réalisation de la Société des Nations dépendant de l'accession de tous les Etats auxquels le Pacte accorde, par égard à leur importance politique spéciale, une représentation permanente au Conseil de la Société.

5. Cf. n° 181, note 1.

6. Pour les débats de l'Assemblée fédérale, en novembre 1919, au sujet de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et de l'adoption de l'arrêté décrétant l'accession de la Suisse à la Société des Nations, cf. Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, novembre 1919, Conseil national, p. 759 et ss.; Conseil des Etats, p. 554 et ss. Pour le texte définitif de l'arrêté du 21 novembre 1919, cf. n° 168.

6 DÉCEMBRE 1919

391

Le Conseil fédéral ne doute pas qu'une notification de la décision de l'Assemblée fédérale suisse, faite dans les deux mois après l'entrée en vigueur du Traité de Paix, aura pour effet d'assurer à la Suisse – sans préjuger de la décision finale du peuple et des cantons – tous les droits d'un Etat invité à accéder à la Société des Nations en qualité de membre originaire. La Suisse est le seul pays où le principe de la consultation populaire dans la question de l'accession à la Société des Nations soit une nécessité constitutionnelle; mais ce principe étant absolument conforme à l'esprit du régime international que veut consacrer la Société des Nations, le Conseil fédéral a la ferme conviction qu'il ne pourrait résulter aucun désavantage pour la Suisse du caractère démocratique de son droit constitutionnel.»⁷

7. Le 16 décembre 1919, le Conseil fédéral décidait:

Die Kundgebung des Bundesrates an die Mächte über die Modalitäten der Beitrittserklärung der Schweiz zum Völkerbund und die Ratifikation derselben durch Volksabstimmung wird, ausser an das Generalsekretariat des Völkerbundes, an sämtliche im Anhang zum Völkerbundsvertrag vom 28. April 1919 bezeichneten Mächte, mit denen die Schweiz direkte diplomatische Beziehungen unterhält, gerichtet. Die genannte Mitteilung soll daher sowohl an die den Völkerbund gründenden Signatarstaaten der Friedensverträge als auch an die zum Beitritt als ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes eingeladenen Staaten ergehen. (E 1004 1/273 n° 4281).