

E 2001 (B) 8/10

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
aux Légations de Suisse*

Copie

L AE

Bern, 1. Juli 1920

Wie Ihnen bekannt ist, wird die Versammlung des Völkerbundes zum ersten Mal im November dieses Jahres zusammentreten. Mit Schreiben vom 8. Juni¹ hat nun der Generalsekretär des Völkerbundes die vorläufigen Traktanden dieser ersten Sitzung mitgeteilt und gleichzeitig wissen lassen, dass Anträge der Mitgliedstaaten nebst den erforderlichen Dokumenten bis spätestens 15. Juli dem

1. *Non reproduite.*



Generalsekretariat zugestellt werden müssen. Zu Ihrer Orientierung beehren wir uns, Ihnen beiliegend diese provisorische Tagesordnung zu übermitteln.

Inzwischen sind durch den schwedischen Gesandten vier die Revision bezw. Ergänzung des Völkerbunds Paktes berührende Anträge, teils der drei nordischen Staaten gemeinsam teils Schwedens allein, mitgeteilt worden. Die schwedischen Anträge zu den Artikeln 3, 4, 13 und 16 des Paktes, deren Text diesem Brief beigelegt ist², entsprechen den vom Bundesrat in der Botschaft vom 4. August 1919³ geäußerten Wünschen und können daher zum grössten Teil von der Schweiz grundsätzlich unterstützt werden⁴.

Am 3. Juli findet eine Konferenz der drei nordischen Staaten zur Besprechung dieser Vorschläge statt. Die Niederlande und die Schweiz werden ersucht, ihre Ansicht zu diesen Anträgen bekannt zu geben, die wahrscheinlich an der Versammlung des Völkerbundes von den fünf europäischen Neutralen, die im Rat nicht vertreten sind, unterstützt werden können.

Die *Traktandenliste* der Versammlung ist bereits ausserordentlich gross. Sie erwähnt u.a. einen *Geschäftsbericht des Völkerbunds Rates an die Versammlung*, in dem unter anderm über die Bedingungen des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund Bericht erstattet werden soll. Es könnte sich fragen, ob die Schweiz einen die Londoner Erklärung des Rates vom 13. Februar 1920⁵ ausdrücklich bestätigenden Beschluss herbeiführen sollte. Mit Rücksicht auf die Möglichkeit, dass dies Anlass zur Aufrollung von für uns sehr heiklen Fragen bieten könnte, erscheint es opportun, es bei einer stillschweigenden Genehmigung des Beschlusses des Rates bewenden zu lassen, um so mehr, als alle für uns vom Standpunkt der Neutralität wichtigen Glieder des Völkerbundes dem Rat angehören und jedenfalls durch die Londoner Erklärung gebunden sind.

2. *Non reproduites*, cf. SdN. Actes de la première assemblée. Séance des Commissions, vol I, p. 68 ss.

3. Cf. FF, 1919, vol. IV, pp. 567–713.

4. *Dans sa séance du 2 juillet 1920, le Conseil fédéral décidait à ce sujet:*

1. Die Schweiz wird keine besondern Traktanden für die erste Session der Völkerbundsversammlung anmelden. Dagegen wird das politische Departement in einer Note an das Generalsekretariat den Standpunkt vertreten, dass sich der Bundesrat vorbehalte, auch nach dem 15. Juli noch Anträge zu bereits auf der Traktandenliste stehenden Geschäften zu stellen. Gleichzeitig ist in dieser Note dem Wunsch Ausdruck zu geben, dass den Staaten des Völkerbundes in Zukunft eine längere Frist zur Anmeldung von der Versammlung vorzulegenden Geschäften möge eingeräumt werden.

2. Der schwedischen Regierung ist zu antworten, dass der Bundesrat geneigt sei, die Vorschläge der nordischen Staaten, bzw. Schwedens, betreffend Revision der Art. 3, 4 und 16 des Paktes in der Versammlung grundsätzlich zu unterstützen, dass er aber der Meinung sei, dass diese Anträge nicht auch im Namen der Schweiz einzubringen wären, weil dormalen keine Zeit mehr für eine gemeinsame Beratung gemeinsamer Vorschläge vorhanden sei. In bezug auf den Antrag betr. Art. 13 des Paktes behält sich der Bundesrat seine Stellungnahme vor.

3. Das politische Departement wird beauftragt, zunächst mit den Niederlanden und Schweden in einen Gedankenaustausch zu treten über die Frage der Stellung der Völkerbundsversammlung zum Budget und über die Frage der Lastenverteilung im Völkerbund.

4. Der Regierung von Liechtenstein ist mitzuteilen, dass Traktanden für die erste Völkerbundsversammlung bis zum 15. Juli anzumelden seien, und dass diese Frist vermutlich auch für Anmeldungen zur Aufnahme von Staaten gelte (E 1004 1/276 n° 2185).

5. Cf. n° 247.

Im Geschäftsbericht an die Versammlung wird auch die Frage der Einsetzung der in Art. 9 des Völkerbundsvertrages vorgesehenen *Kommission zum Studium militärischer, maritimer und aviatischer Fragen* berührt. Anlässlich seiner Sitzung vom 19. Mai 1920 hat der Rat des Völkerbundes die Einsetzung dieser Kommission beschlossen, in der die Schweiz keine Vertretung verlangt hat. Es ist jedoch davon die Rede, Schweden zur Vertretung der neutralen Interessen einen Sitz in dieser Kommission einzuräumen, was auch für uns eine vorteilhafte Lösung darstellen würde. Mit der abschliessenden Prüfung dieser Frage sowie ähnlicher mit dem Völkerbund zusammenhängender Probleme ist gegenwärtig das Militärdepartement beschäftigt.

Ein im Geschäftsbericht des Rates enthaltener Punkt, der besonders zu Kontroversen Anlass geben könnte, betrifft das *Budget des Völkerbundes*. Es wird darauf hinzuwirken sein, dass das Budgetrecht in Übereinstimmung mit aller konstitutionellen Praxis für die Versammlung vindiziert werde.

Im Zusammenhang mit dieser im Bericht des Rates erwähnten Frage steht das besondere Traktandum der *Kosten-Vorteilung im Völkerbund*. Art. 7 des Paktes bestimmt, dass die Kosten nach dem für die Ausgaben des Weltpostvereins angenommenen Massstabe verteilt werden sollen. Diese Bestimmung hat wohl deshalb Aufnahme gefunden, weil man sich auf einen anderen Verteilungsmodus nicht rasch genug einigen konnte. Es ist aber offensichtlich, dass das für den Weltpostverein angenommene System, welches beispielsweise der Schweiz eine unverhältnismässig höhere Beitragspflicht aufbürdet als den Grossmächten, nicht dauernd beibehalten werden kann, um so mehr, als sich jeder Staat nach Belieben in eine höhere oder tiefere Beitragsklasse einreihen kann. Beim Völkerbund handelt es sich, ungleich allen andern Unionen, um bedeutende Beitragsleistungen, die für die Schweiz allein den Gesamtausgaben des Weltpostvereins mindestens gleichkommen. Der Rat des Völkerbundes hat denn auch schon in seiner Sitzung vom 19. Mai 1920 das Generalsekretariat beauftragt, die Unterlagen für eine gerechtere Lastenverteilung zu beschaffen und sich zu diesem Zwecke auch an die Brüsseler Finanzkonferenz zu wenden. Es ist aber angezeigt, jetzt schon dieser wichtigen und heiklen Frage alle Aufmerksamkeit zu schenken und mit andern Staaten, die sich in einer ähnlichen Lage wie die Schweiz befinden, in einen Gedankenaustausch zu treten. Wir möchten es Ihrem Ermessen anheimstellen, bei Gelegenheit die Ansichten der Regierung, bei der Sie akkreditiert sind, über diesen Punkt zu sondieren. Zu Ihrer Orientierung fügen wir bei, dass sich die Beitragskosten der Schweiz bis zum 30. Juni 1920 auf etwas über Fr. 200 000.— belaufen werden.

Ein weiteres, äusserst wichtiges Traktandum betrifft die Wahl der *nicht ständigen Mitglieder des Völkerbundsrates*. Der Art. 4 des Paktes in seiner jetzigen Fassung lässt der Versammlung in bezug auf die Besetzung der vier nicht den Grossmächten vorbehaltenen Sitze im Rat, die provisorisch Spanien, Belgien, Brasilien und Griechenland zugewiesen worden sind, alle Freiheit. Es ist von Wichtigkeit, dass jetzt, d.h. anlässlich der ersten Wahl der vier Staaten, ein für die gegenwärtig nicht vertretenen Länder annehmbarer Modus vereinbart wird. Nach Art. 4 sind die vier genannten Staaten im Rat vertreten bis zur erstmaligen Bezeichnung von vier Staaten durch die Versammlung. Ein Vorschlag, der von den nordischen Staaten formuliert wurde, geht dahin, dass die Versammlung

jährlich einen Staat auf die Dauer von vier Jahren in den Rat delegiert, wobei der gleiche Staat nach Ablauf der vierjährigen Periode nicht sofort wiederwählbar ist. Die Wahl würde mit einfacher Mehrheit erfolgen. Damit die Kontinuität der Vertretung der Versammlung im Rat gewahrt bleibt, soll jedes Jahr nur eine der vier Vertretungen ernannt werden. Dieser Antrag der nordischen Staaten sichert einerseits der Vertretung der kleinen Mächte die erforderliche Kontinuität und macht andererseits eine dauernde Bevorzugung einzelner unmöglich. Die Schweiz wird daher voraussichtlich den Antrag der nordischen Staaten sehr wohl unterstützen können.

An der ersten Session der Versammlung soll ferner die für die Schweiz äusserst wichtige Frage der *wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes* zur Erörterung gelangen. Zu diesem Traktandum, das die Ausführung des Art. 16 des Völkerbundsvertrages betrifft, liegen noch keine Vorschläge des Rates vor. Es wäre von besonderem Interesse, zu erfahren, in welcher Richtung sich die Vorschläge der einzelnen Mächte zu diesem Punkt bewegen werden. In dieses Gebiet fällt ein Revisionsvorschlag der nordischen Staaten zu Art. 16, welcher die Möglichkeit eröffnen will, die Handhabung der wirtschaftlichen Sanktionen zu mildern, indem einzelnen Staaten in Ausnahmefällen vom Rat die Bewilligung erteilt werden kann, in gewissem Umfange die Beziehungen mit einem bundesbrüchigen Staat aufrechtzuerhalten. In den Verhandlungen der Versammlung über Art. 16 kann möglicherweise die Aufrechterhaltung der durch die Tätigkeit des Roten Kreuzes und ähnlicher humanitärer Institutionen bedingten Beziehungen anerkannt werden.

Eines der wichtigsten Traktanden der ersten Versammlung des Völkerbundes betrifft die Frage der *Aufnahme neuer Staaten*. Zurzeit liegen Aufnahmegesuche von Estland, der Ukraine und Lettland vor. Daneben wird auch über die Aufnahme von Marino, Monaco und andern kleinen Staaten verhandelt werden. Vertraulich teilen wir Ihnen mit, dass wir uns gegenwärtig mit der Frage der Übermittlung des Aufnahmegesuches von *Liechtenstein* beschäftigen. Die Frage der Aufnahme der Zentralmächte wird jedenfalls zur Diskussion gestellt werden, wenn uns auch hierüber keine weiteren Mitteilungen vorliegen.

In der Versammlung des Völkerbundes sollen ferner auch die noch ausstehenden *Vorschläge der gegenwärtig im Haag tagenden Expertenkommission* für den internationalen Gerichtshof und die *Beschlüsse der Brüsseler Finanzkonferenz* Gegenstand von Verhandlungen bilden. Ferner wird auch die Versammlung ihr *Geschäftsreglement* festzustellen haben. Zu diesem Thema gehört der schwedische Antrag auf Revision des Art. 3 des Paktes, wonach sich die Versammlung stets am 2. Montag im September versammeln und ausserdem jederzeit auf Verlangen von zehn Mitgliedstaaten am Sitz des Völkerbundes zusammenberufen werden muss. Die Autorität und Unabhängigkeit der Versammlung wird durch die Sicherung ihrer Periodizität und des Selbstbesammlungsrechtes wesentlich erhöht. Die Anregung Schwedens verdient daher nachdrücklichste Unterstützung. Es ist jedoch nicht sicher, ob Norwegen und Dänemark sich auch auf den schwedischen Vorschlag einigen, und ob auch die Niederlande sich auf den Boden dieses Vorschlages stellen werden.

Das *Verhältnis der politischen Völkerbundsorgane zu den einzelnen technischen Organisationen des Völkerbundes* soll ebenfalls zur Sprache kommen. Als

wichtige Organe neben dem Rat und der Versammlung sollen, wie Ihnen bekannt ist, für spezielle Aufgaben wie Transitfragen, sanitäre Fragen usw. besondere Instanzen ins Leben gerufen werden. In seiner Sitzung vom 19. Mai 1920 hat der Rat, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Versammlung, beschlossen, dass diese Organisationen intern autonom sein sollen, dass sie dagegen in ihrem Verkehr mit den einzelnen Staaten der Kontrolle des Rates unterstehen. Gegen die Kontrollmassnahmen des Rates kann in jedem Fall an die Versammlung rekuriert werden, sofern nicht der Rat die Angelegenheit seinerseits vor die Versammlung bringt. Dieser Vorschlag dürfte zu keinen Gegenvorschlägen Anlass bieten.

In die Kategorie der erwähnten permanenten Spezialinstanzen gehört namentlich das projektierte *Transitamt*, über das wir Ihnen bei früherer Gelegenheit berichtet haben. Besondere Bedeutung wird auch dem *Hygiene-Amt* des Völkerbundes zukommen, dessen Errichtung vom Rat des Völkerbundes grundsätzlich am 13. Februar d.J. beschlossen wurde, und dessen Organisationsplan aus den Verhandlungen der bereits tagenden Hygiene-Konferenz hervorgehen soll. Die Akten des Völkerbundes zur Bekämpfung von Krankheiten gemäss den Artikeln 23f und 25 des Paktes hat bereits in verheissungsvoller Weise eingesetzt. In seinen Sitzungen in Paris und Rom hat sich der Völkerbundsrat mit der Bekämpfung der Typhus-Epidemie in Polen beschäftigt und auch über Massnahmen gegen die Austreibung von Krankheiten in Mitteleuropa beraten.

Ein weiteres vom Völkerbund zu schaffendes internationales Amt wird die Durchführung des am 10. September 1919 in St-Germain zwischen den alliierten und assoziierten Mächten abgeschlossenen *Vertrages betreffend die Kontrolle des Handels mit Waffen und Munition* zu überwachen haben. Dieser Vertrag, der ebenfalls an der Versammlung fakultativ zur Diskussion gestellt wird, bezweckt, einerseits die Grundsätze der früheren Kongo-Akte über die Kontrolle des Waffenhandels in wenig zivilisierten Gebieten auf nahezu die Gesamtheit des afrikanischen Kontinents sowie auf das Rote Meer, Persien usw. auszudehnen und andererseits sämtliche Kontrahenten zu verpflichten, den Export sehr weiter Kategorien von Waffen und Munition aus dem Vertragsgebiet zu untersagen. Als Ziel dieser Konvention ist das Bestreben angeführt, durch Verhinderung der Zerstreung des während der Kriegsjahre angesammelten Kriegsmaterials den ersten Schritt auf dem Wege der allgemeinen Abrüstung zu machen. Die Schweiz und die andern neutralen Staaten wurden bereits zu Ende des vorigen Jahres eingeladen, dieser Konvention beizutreten. Die französische und englische Regierung gaben dem Bundesrat bekannt, dass sie schon von Anfang an, bereits vor Ratifikation der Konvention, den Export von Kriegsmaterial nach der Schweiz von einer Erklärung der schweizerischen Regierung abhängig machen würden, dass die Schweiz der Konvention später beitreten werde. Eine endgültige Antwort wurde auf diese *Démarche* weder vom Bundesrat noch von den meisten anderen neutralen Regierungen erteilt. Nur die niederländische Regierung gab, mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, Kriegsmaterial zu importieren, die gewünschte Erklärung ab. Es wäre von Wert, die Haltung aller neutralen Staaten zu dieser Frage weiterzuverfolgen.

Die Erörterung dieser Konvention an der Versammlung dürfte wohl Anlass bieten, um gegen das Verfahren Verwahrung einzulegen, wonach eine kleinere

Anzahl von Staaten Konventionen abschliesst über Gegenstände, die zum Aufgabenkreis des Völkerbundes gehören, und auf diese Weise Angelegenheiten, bei denen alle Völkerbundsmitglieder mitzuwirken berufen wären, präjudiziert.

Der gleiche Standpunkt wird bei Behandlung des Traktandum der *Revision der Kongo-Akte und der Brüsseler Antisklaverei-Akte* einzunehmen sein. Diese beiden Verträge sollen durch eine neue, ebenfalls am 10. September 1918 in Saint-Germain unterzeichnete Konvention ersetzt werden, welche die in den Kongo-Akten verwirklichte allgemeine Verkehrsfreiheit räumlich zwar ausdehnen, jedoch ihre Anwendung auf einen engeren Kreis von Kontrahenten beschränken will. Die Schweiz wird hier Schritte unternehmen müssen.

Neben den erwähnten Traktanden figurieren endlich die Bekämpfung des *Branntweinhandels in Afrika*, des *Opiumhandels* und des *Mädchenhandels* auf der Traktandenliste der ersten Sitzung der Versammlung. Was den letzten der erwähnten Punkte anbetrifft, so hat der Rat des Völkerbundes am 19. Mai 1920 beschlossen, vorläufig beim Generalsekretariat einen ständigen Beamten zu halten, welcher alle auf Unterdrückung des Mädchenhandels bezüglichen Massnahmen verfolgt. Es ist nichts darüber gesagt, in welcher Weise sich die Versammlung mit dem Gegenstand zu befassen haben wird.

Indem wir Ihnen die vorstehenden Bemerkungen über einzelne wichtigere Traktanden der ersten Versammlung des Völkerbundes übermitteln, möchten wir Sie bitten, soweit sich hierzu die Möglichkeit ergibt, uns über die Stellungnahme der Regierung, bei der Sie akkreditiert sind, zu den verschiedenen aufgeworfenen Fragen zu benachrichtigen. Wir möchten Sie namentlich ersuchen, uns bekannt zu geben, ob diese Regierung weitere Postulate zur Diskussion zu stellen beabsichtigt.