

E 2001 (B) 8/30

*Commission chargée de l'examen des projets d'amendements au
Pacte de la Société des Nations*

PV. Konferenz vom 7. März 1921¹

Berne, 7 mars 1921

Herr Bundesrat Motta gibt zunächst einen Überblick über die von der Versammlung während ihrer ersten Session in Genf gefassten Beschlüsse, welche die Einberufung der schweizerischen beratenden Kommission rechtfertigten. Der Rat des Völkerbundes hat in seiner letzten Session die Expertenkommission bereits bezeichnet, die sämtliche eingereichten Revisionsvorschläge zu prüfen haben wird². Den einzelnen Staaten wurde eine Frist bis zum 31. März 1921 eingeräumt, während welcher sie weitere Revisionsvorschläge einreichen könnten. Von besonderer Wichtigkeit ist auch die Abklärung des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten. Von diesem Gesichtspunkte aus scheint von den vorliegenden Revisionsvorschlägen der von der kanadischen Delegation in Genf eingereichte, welcher auf eine Ausmerzung des Artikels 10 des Völkerbundsvertrages hinzielt, einer der bedeutsamsten zu sein.

Der Hauptgegenstand der heutigen Besprechung wird wohl der sein, festzustellen, ob von schweizerischer Seite weitere Vorschläge überhaupt eingereicht werden sollen. Persönlich neigt der Vorsitzende zu der Ansicht, dass, wie die Dinge heute liegen, die Schweiz in der Revisionsfrage möglichst wenig unternehmen sollte. Dies aus zwei Gründen. Ein allgemeiner Grund ist der, dass über die Haltung der Vereinigten Staaten eine absolute Unsicherheit herrscht. Andererseits konnte man sich in der letzten Zeit überzeugen, dass die Schweiz besonders behutsam vorgehen muss bevor sie in der Völkerbundsfrage in den Vordergrund tritt, weil zugleich ein Gegensatz zwischen ihrer Erklärung und der Haltung, die in einem konkreten Fall einzunehmen sie gezwungen sein kann, zu konstruieren versucht wird. Aus diesen Gründen scheint es richtiger zu sein, in den Anfangsjahren der Entwicklung des Völkerbundes nicht in besonderem Masse initiativ aufzutreten.

Der Vorsitzende erteilt darauf Herr Professor Max Huber das Wort zu einem Referat über den gegenwärtigen Stand der Revisionsfrage.

Herr Prof. Max Huber resümiert zunächst die während der Genfer-Konferenz in der Revisionsfrage gefassten Beschlüsse und namentlich den Beschluss vom 2. Dezember 1920, durch den die Schaffung einer Expertenkommission durch den Rat vorgesehen wurde. In seiner Ende letzten Monats stattgefundenen Sitzung hat der Rat diese 11gliedrige Kommission ernannt, die unter dem Vorsitz

1. *Participaient à la conférence: le Président de la Confédération, Schulthess, les Conseillers fédéraux Motta et Haab, le Conseiller aux Etats Usteri, les Professeurs Eugen Huber et Max Huber, le Ministre Dinichert. S'étaient excusés: l'ancien Conseiller fédéral Ador et le Ministre Charles Lardy sen. La séance a débuté à 9 heures et s'est terminée à 11 heures 30.*

2. *Pour un exposé détaillé de la discussion des amendements et des adjonctions au Pacte de la SdN, cf. FF, 1922, vol. I, pp. 27—68.*

von Herrn Balfour steht und der ferner die Herren Viviani, Scialoja, Hatoyama, Blanco, Beichmann, Benes, Fernandez Prida, Restrepo, Sir Robert Borden, sowie ein noch nicht bezeichnetes chinesisches Mitglied angehören.

Die Kompetenz dieser Expertenkommission besteht nicht nur darin, die bis zum 31. März eingereichten Vorschläge zu prüfen; die Kommission kann vielmehr auch selber Vorschläge, die ihr geeignet scheinen, formulieren. Man denkt sich ferner in den Kreisen des Generalsekretariates einen regen Verkehr zwischen der Kommission und einer Delegation der neuen Regierung der Vereinigten Staaten, in der beide Richtungen der öffentlichen Meinung Amerikas zur Geltung kommen sollen.

Über die Stellung der Schweiz in der Revisionsfrage ist folgendes zu sagen: Während der Völkerbundscampagne hat das Problem der Revision einen breiten Raum eingenommen. In der Versammlung selbst hat die Schweiz den Standpunkt vertreten, dass eine Revision des Völkerbundes selbst nicht sofort an Hand genommen werden müsste, dass aber gewisse Vorschläge auf dem Wege anderer Beschlüsse ihre Verwirklichung finden könnten. Andererseits ist in der öffentlichen Meinung die Auffassung verbreitet, dass es eine der Aufgaben der Schweiz sei, an der Revision des Versailler-Völkerbundsvertrages mitzuarbeiten. Diese Auffassung spiegelt sich wohl auch in der Interpellation Grimm wieder. Es ist somit eine grundsätzliche Entscheidung darüber notwendig, ob die Schweiz eigene Revisionsvorschläge formulieren will.

Der Referent skizziert sodann die verschiedenen bis heute eingereichten Revisionsanträge. Es sind dies die nordischen Vorschläge, welche bereits der Versammlung vorlagen und die sich auf den Zusammentritt der Völkerbundsversammlung, die Wahl der nicht ständig im Völkerbundsrat vertretenen Staaten und auf die Artikel 13 und 16 des Völkerbundsvertrages beziehen. Ferner lag der Versammlung ein norwegischer Antrag über die Schaffung von Vermittlungsinstanzen im Völkerbund vor.

In der Versammlung reichte Argentinien seinen Vorschlag nach absoluter Universalität des Völkerbundes in der Form ein, dass ein Staat, um nicht dem Völkerbund anzugehören, eine *ausdrückliche* Erklärung in diesem Sinne abgeben müsste. Das Programm der argentinischen Delegation umfasste ferner das Postulat der Demokratisierung des Rates und der Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit. Weitere in der Versammlung eingebrachte Anträge sind diejenigen Columbiens und Portugals, welches letzteres neben der Forderung auf Demokratisierung des Rates und andern Postulaten ein ähnliches Verfahren zur Friedenserhaltung wie der schweizerische Entwurf postulierte — Kanada verlangte die Streichung von Artikel 10 —. An die Kommission wurde ferner der auf Antrag der schweizerischen Delegation von der Versammlung gefasste Wunsch gewiesen, demzufolge geprüft werden soll, in wieweit souveräne Zwergstaaten (wie Liechtenstein) der Völkerbundsgemeinschaft angegliedert werden könnten. Hinsichtlich der Stellung des Völkerbundes zum Minoritäten-Problem ist endlich der Wunsch bemerkenswert, der im Hinblick auf die Aufnahme einzelner russischer Randstaaten aufgestellt wurde.

Die ganze Frage wird beherrscht von dem *Verhältnis des Völkerbundes zu Amerika*. Es ist wichtig, dass der Expertenkommission des Völkerbundsrates unter anderm gerade die Aufgabe übertragen wurde, mit Vertretern der neuen

Administration zu verhandeln. Die Regelung der amerikanischen Frage präjudiziert das ganze Revisionsproblem. Es ist zu beachten, dass das neue amerikanische Cabinet in Männern wie Hughes und Hoover sog. reservationists, bezw. Anhänger des Völkerbundsgedankens besitzt.

Was die *eigenen Wünsche* der Schweiz anbetrifft, so scheint es, als ob ihre wesentlichen Forderungen bereits in den von anderen Staaten formulierten Programmpunkten enthalten seien. Die Wünsche des Bundesrates waren bereits in der Note an die Friedenskonferenz vom März 1919³ niedergelegt. Durch Wiederaufnahme unserer frühern Anträge im gegenwärtigen Moment würde, wie es scheint, die Situation nur von neuem kompliziert. Hingegen könnte es sich fragen, ob nicht die Vorgänge der letzten Wochen den Anlass bieten könnten, eine Abklärung des Verhältnisses der Völkerbundstaaten zum Völkerbund als ganzem zu postulieren. Bekanntlich sind zu dieser Frage im Völkerbundsrat sehr anfechtbare Auffassungen laut geworden. Der Moment für eine Revision scheint aber grundsätzlich erst gekommen zu sein, wenn die Vereinigten Staaten ihre Haltung fest umschrieben haben.

Herr Bundesrat Motta möchte eine allgemeine Diskussion darüber eröffnen, ob wir Grund oder Interesse daran hätten, im Laufe dieses Monats irgendwelche Revisionsanträge zu stellen.

Herr Ständerat Usteri schliesst sich der Auffassung der Vorredner an, dass im gegenwärtigen Moment ein Bedürfnis nach Revision des Völkerbundsvertrages sich nicht in besonders starkem Masse geltend machen kann. Der Redner tritt sodann auf einzelne der formulierten Revisionsanträge ein und bemerkt u. a., dass die Resolution der Versammlung über die Fertigung von Verträgen nicht eine Revision, sondern eine Interpretation des Art. 18 des Paktes zum Zwecke hat. Die Frage der Wahl der nicht ständigen Mitglieder des Völkerbundes hat eine derartige Bedeutung, dass hier vielleicht ein schweizerischer Antrag nicht unangebracht wäre. Sehr viele Völkerbundsstaaten haben sich mit dieser Frage befasst, so dass es angebracht wäre, wenn die Schweiz den Weg zu einer Mittellösung weisen würde.

Der Redner hat einen Entwurf zu einem solchen Antrag ausgearbeitet, welcher die Gewähr bieten würde, dass bis zum Jahr 1928 14 Staaten im Völkerbundsrat als nicht ständige Mitglieder vertreten wären. Die Revision des Völkerbundsvertrages würde auf ein Minimum beschränkt, indem nur der Grundsatz, dass auch nicht permanente Mitglieder dem Rate angehören, im Völkerbundsvertrag figurieren würde. Der Wahlmodus dieser Mitglieder würde im internen Reglement der Versammlung näher präzisiert.

Ferner würde es sich rechtfertigen, den schweizerischen Vorschlag über die Angliederung von Zwergstaaten an den Völkerbund weiter zu verfolgen.

Herr Bundesrat Motta weist daraufhin, dass über die Haltung der Schweiz an der nächsten Versammlung noch beraten werden kann sobald der Bundesrat weiss, welche Vorschläge von der Expertenkommission des Völkerbundsrates formuliert werden. Hauptzweck der gegenwärtigen Besprechung ist die Abklärung der grundsätzlichen Frage, ob von schweizerischer Seite Anträge eingereicht werden sollen oder nicht.

3. Cf. DDS, 7/1, n° 306 A.

Hinsichtlich des Verhältnisses der ganz kleinen Staaten zum Völkerbund ist zu sagen, dass die liechtensteinische Regierung für die von der schweizerischen Regierung in Genf getanen Schritte⁴ ihre Dankbarkeit zum Ausdruck gebracht hat.

Herr Bundespräsident Schulthess: Wie die Dinge liegen, würden am besten keine Anträge formuliert, damit die Lage nicht weiter kompliziert wird. International hängt alles davon ab, wie die Lage sich in Amerika gestaltet. Intern hätte man alles Interesse daran, keine Revisionsvorlagen vor das Volk bringen zu müssen, was schwierige staatsrechtliche Fragen aufrollen könnte. Das Verhältnis der kleinsten Staaten zum Völkerbund rechtfertigt nicht eine besondere Aktion der Schweiz.

Herr Bundesrat Haab schliesst sich der Auffassung der Vorredner ab, dass im gegenwärtigen Augenblick es für die Schweiz nicht angezeigt wäre, Revisionsvorschläge zu formulieren.

Herr Prof. Eugen Huber: In Bezug auf zu stellende Anträge teile ich ebenfalls die Auffassung, dass die Schweiz gegenwärtig eine zurückhaltende Stellungnahme beobachten sollte. Ich verbinde jedoch damit den Gedanken, dass man gegebenenfalls mit Energie in der nächsten Session der Versammlung für die Verwirklichung gewisser, von anderer Seite vorgebrachter Revisionsvorschläge eintreten würde. Die Streichung des Artikels 10 birgt in meinen Augen eine grosse Gefahr. Ich lege den Artikel 10 so aus, dass auch Gefahren von aussen, die von Seiten von Völkerbundsmitgliedern drohen, vom Völkerbund abgelehnt werden sollen. Damit haben wir einen grossen Schutz für die Existenz der Schweiz. Hinsichtlich der Stellung der ganz kleinen Staaten zum Völkerbund möchte ich Folgendes bemerken: Wir sind in der schönen Lage, aus unserer eigenen Staatenbundsgeschichte die gleichen Vorgänge historisch herausgreifen zu können. Kleine Gemeinwesen wie Gersau, Engelberg, wären nicht etwa zugewandte, sondern schutzverwandte Orte. In Analogie könnte man kleine Staaten dem Völkerbunde anschliessen. Ihre Stellung wäre ähnlich derjenigen des *extraneus* gegenüber der offenen Handelsgesellschaft. Meiner Ansicht nach wäre eine Revision des Paktes nicht erforderlich. Dem einzelnen Staat würde es möglich gemacht, sich mit einem Unbeteiligten zu verbinden. Dies würde etwa in der Form eines Vertrages, sagen wir der Schweiz mit Liechtenstein, erfolgen, der vom Völkerbund genehmigt würde.

Herr Minister Dinichert: Die Lage scheint bereits sehr abgeklärt zu sein in Bezug auf die unmittelbare Frage, ob bis zum 31. März schweizerische Anträge eingereicht werden sollen. Es ergibt sich keine Notwendigkeit hierfür.

Zur Prüfung der andern Anträge ist uns noch geraume Zeit gelassen.

Der Gedanke, die kleinen Staaten dem Völkerbunde anzugliedern, ist sehr sympathisch. Die Schweiz dürfte sich bis zu einem gewissen Grade zum Vorkämpfer dieser Idee machen. Was das Vorgehen anbetrifft, so könnte man sich fragen, ob angesichts der Tatsache, dass die Versammlung dem schweizerischen Antrag durch den Beschluss der Prüfung durch die Kommission stattgegeben hat, es nicht angezeigt wäre, vorläufig eine abwartende Haltung einzunehmen.

4. *Sur les démarches du Département politique en vue de l'adhésion du Liechtenstein à la SdN, cf. DDS, 7/2, nos 138, 351, 373, 423.*

Herr Bundesrat Motta weist darauf hin, dass andere Staaten ähnliche Interessen haben wie die Schweiz. Monaco ist gegenüber Frankreich, San Marino ist gegenüber Italien in einer ähnlichen Lage wie Liechtenstein uns gegenüber.

Herr Prof. Max Huber: Hinsichtlich der Bedeutung von Artikel 10 ist zu sagen, dass durch ihn nicht eine Garantie des status quo begründet wird. Unsere Auslegungen in Bezug auf diesen Artikel sind fast dieselben wie diejenigen der Amerikaner.

Der bemerkenswerte Gedanke über die Stellung der Zwergstaaten zum Völkerbund könnte der Diskussion in der Expertenkommission des Völkerbundsrates zugänglich gemacht werden.

Die Arbeiten dieser Expertenkommission könnten überhaupt erleichtert werden, indem gewisse Anregungen eingebracht würden. Es ist zu prüfen, ob wir nicht auch nach dem 31. März gewisse Auffassungen der Schweiz zum Ausdruck bringen sollten. Diese Mitteilungen hätten mehr den Charakter einer freundschaftlichen Mitarbeit.

Hinsichtlich der Stellungnahme der Schweiz zum gesamten Revisionsproblem wäre es gut, nach aussen zu sagen, dass auf die Formulierung besonderer Anträge verzichtet wird, weil der wesentliche Inhalt derselben bereits von andern Staaten vorgebracht ist.

Das Revisionsverfahren nach Artikel 26 gibt zu verschiedenen Schwierigkeiten Anlass. Für die Schweiz kann unter Umständen infolge des Referendums eine ganz merkwürdige Situation entstehen. Wenn ein Abänderungsantrag von der qualifizierten Mehrheit im Völkerbund bereits ratifiziert ist während die Schweiz sich dagegen ausgesprochen hat, so muss vielleicht darüber abgestimmt werden, ob die Schweiz bei dem so revidierten Verträge bleiben will oder nicht? Auch das Völkerbundsrecht des Artikels 26 ist durchaus nicht abgeklärt.

Herr Ständerat Usteri; An Stelle des Artikels 10 treten praktisch für die Schweiz Artikel 13 und 15. Was die grundsätzliche Stellungnahme der Schweiz anbetrifft, so könnte sich der Redner mit einer völligen Passivität nicht befreunden.

Die Schweiz hat zunächst eine moralische Verpflichtung gegenüber Liechtenstein, nachdem sie dessen Sache aufgegriffen hat.

Auch die Frage des Wahlmodus der nichtständigen Mitglieder des Völkerbundsrates verdient alle Beachtung.

Es wäre deshalb vielleicht doch angebracht, wenn der Expertenkommission des Rates direkt oder durch das Völkerbundssekretariat der schweizerische Standpunkt zur Kenntnis gebracht würde. Es könnte eine Redaktion gewählt werden, die eine Revision des Völkerbundsvertrages selbst überflüssig macht. Der Modus der Wahl der Ratsmitglieder könnte durch ein «Amendement» zum «Règlement intérieur» festgelegt werden. Herr Bundesrat Motta stellt fest, dass, wie aus der ganzen Diskussion hervorgeht, eigentliche Anträge nicht zu stellen sind, was nicht ausschliesst, dass gewisse Anregungen formuliert werden könnten.

Es ist zweifellos richtig, wenn gesagt wurde, dass in unserm Volk ein Wunsch nach Revision des Versailler Völkerbundsvertrages sich geltend macht. Auf den Grund analysiert, erstreckt sich jedoch dieser Wunsch nur auf die Universalität des Völkerbundes und auf die Ausdehnung der Gerichtsbarkeit. Wenn wir die-

sem erstern Wunsche der öffentlichen Meinung folgen würden, so müssten wir zunächst untersuchen, inwieweit Artikel 1 modifiziert werden sollte. Es könnte sich nur darum handeln, die Aufnahme in Bestimmung des Art. 1 etwas leichter zu gestalten. Für die Vereinigten Staaten hat dieser Artikel aber keine Bedeutung. Russland kommt zur Zeit nicht in Betracht. Es handelt sich somit im Grunde nur um Deutschland. Die deutsche Frage kann aber mit einer Modifikation von Artikel 1 nicht gelöst werden.

Was die Stellung der ganz kleinen Staaten anbetrifft, so kann die Schweiz um ihretwillen allein nicht den schwerfälligen Apparat, der auf Art. 26 begründet ist, in Bewegung setzen.

Zum argentinischen Antrag könnte ergänzend gesagt werden, dass Pueyrredon auf ganz bestimmten Auftrag seines Präsidenten Irigoyen handelte und gebundene Marschroute hatte.

Der Gedanke, den Prof. Eugen Huber zum Ausdruck gebracht hat, soll nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Es ist immerhin zu bemerken, dass die Tatsache der Angliederung eines unabhängigen ganz kleinen Staates an den Völkerbund nach der schon in Genf herrschenden Auffassung nur auf Grund einer Revision, das heisst einer Ergänzung des Völkerbundsvertrages möglich wäre.

Herr Prof. Eugen Huber: Die kleinen Gemeinwesen, die im Rahmen der alten Eidgenossenschaft ein Analogon zu den Zwergstaaten beim Völkerbund zu bieten schienen, waren blos die Verbündeten irgendwelcher Mitglieder der Eidgenossenschaft. Ihr Gebiet gehörte nicht zu dem Gebiet der Eidgenossenschaft. Eine derartige Unklarheit der Beziehungen, wie sie früher herrschte, ist allerdings heute nicht mehr möglich. Im Falle von Liechtenstein würde sich die Schweiz etwas vertraglich zur Übernahme der Vertretung des Landes beim Völkerbund verpflichten und diesem dadurch indirekt die Mitgliedschaft sichern.

Herr Bundesrat Haab stellt die Frage, ob dieses Verhältnis zwischen der Eidgenossenschaft und Liechtenstein staatsvertraglich festgelegt werden müsste.

Herr Prof. Eugen Huber: Man kann sich dieses Verhältnis auch als durch ein Conventur begründet denken.

Herr Prof. Max Huber: Wenn ein Staat sich in irgend einer Weise vergrössert, so wächst sein neues Territorium dem Völkerbundsgebiete an. Im Fall der Zwergstaaten handelt es sich aber um souveräne Länder. Man müsste sie daher tatsächlich gemäss den Bestimmungen von Artikel 1 aufnehmen. Der Grund, warum man ihre Aufnahme nicht wollte, ist der, dass ihre Stimme tatsächlich ohne irgendwelche Vorteile für den Völkerbund dessen Mechanismus ausserordentlich erschweren könnte. Eine Lösung könnte gefunden werden durch Einfügung eines Alinea 2bis des Artikels 1, demzufolge unter den gleichen Bedingungen, wie sie für die Mitgliedschaft festgesetzt sind, der Völkerbund seine Zustimmung zu einer Konvention zwischen einem Mitgliedstaat und einem ihm zugewandten Lande geben kann, die dem letztern gewisse Vorteile der Mitgliedschaft sichert.

Herr Prof. Eugen Huber hält diese Formulierung für eine ungefährliche Ergänzung des Völkerbundsvertrages.

Herr Bundesrat Motta ist der Auffassung, dass, wenn man sich auch dafür ausgesprochen hat keine Anträge zu stellen, doch die Möglichkeit gewahrt sein dürfte, gewisse Anregungen, Redaktionen usw. vorzuschlagen.

Herr Prof. Max Huber weist darauf hin, dass zahlreiche Staaten, die Anträge gestellt haben, in der Kommission nicht vertreten sind.

Herr Bundesrat Motta: Der Hauptzweck der Diskussion ist erreicht. Die Schweiz wird keine Anträge stellen, sich aber andererseits die Möglichkeit offen halten, auf dem Wege freundschaftlicher Intervention gewisse Anregungen vorzubringen.

Herr Minister Dinichert: Es könnte durch eine Anfrage beim Generalsekretariat darüber Klarheit geschaffen werden, inwieweit nach dem 31. März Formulierungen zu bereits grundsätzlich gestellten Anträgen vorgeschlagen werden könnten.

Herr Ständerat Usteri: Man könnte sich bei der grundsätzlichen Mitteilung an das Generalsekretariat, dass die Schweiz keine Anträge stellen werde, vorbehalten, zu den einzelnen Punkten gewisse Formulierungen vorzuschlagen.

Herr Prof. Max Huber: Es wäre vielleicht auch geeignet, unsern Gesandten in London zu beauftragen, mit dem Präsidenten der Kommission, Herrn Balfour, Fühlung zu nehmen.

Herr Bundesrat Motta betont, dass, wenn auch die Schweiz in der Revisionskommission nicht vertreten ist, doch die Folgen des Konfliktes von Wilna nicht zu überschätzen sind. So hat auch die Schweiz eine Vertretung in die Blockadekommission zugesichert erhalten. In einer seiner nächsten Sitzungen wird der Bundesrat die Persönlichkeit des Vertreters in diese äusserst wichtige Kommission bestimmen.

Der Vorsitzende fasst die Meinung der Kommission zum Schlusse folgendermassen zusammen:

1. Die Schweiz wird keine Revisionsanträge stellen. Sie behält sich jedoch vor, in der nächsten Session der Versammlung so oder anders Stellung zu nehmen.

2. Wir lassen dem Generalsekretariat wissen, dass wir zu den grundsätzlich bereits gestellten Anträgen die Bemerkungen, die unserer Auffassung entsprechen, übermitteln werden.⁵

5. Par lettre du 7 avril 1921, le Département politique informe le Secrétariat de la SdN de la décision du Conseil fédéral [...] de ne pas formuler, au nom de la Confédération, de nouvelles propositions d'amendement au Pacte, différentes de celles qui ont déjà été présentées par d'autres Etats. Le Gouvernement fédéral s'est vu amené à prendre cette décision en considération du fait que les vœux que la Suisse aurait pu exprimer se trouvent déjà formulés dans les projets présentés au nom d'autres Gouvernements.

Tout en communiquant, à toutes fins utiles, cette décision au Secrétariat général, le Département politique a l'honneur d'ajouter qu'il sera heureux de lui faire parvenir, le cas échéant, certaines observations sur les propositions formulées au cours de la première Assemblée ou présentées depuis lors par des Etats de la Société. Ces observations ne revêtiraient naturellement pas le caractère de propositions officielles du Gouvernement fédéral. Elles représenteraient uniquement des suggestions de formules, émises dans le but de faciliter, sur certains points, les travaux de la Commission (E 2001 (B) 8/30).