

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 17 septembre 1923¹

Italienisch-griechischer Konflikt. Staatliche Verantwortung
für politische Attentate. Schiedsgerichtsbarkeit aus dem Vertrag von Rapallo.
Reparationsfrage

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erstattet über verschiedene, teils im Zusammenhang mit der Völkerbundstagung stehende ausserpolitische Fragen Bericht:

1. *Italienisch-griechischer Konflikt.* In Genf herrscht die Meinung vor, der italienisch-griechische Konflikt habe eine glückliche Lösung gefunden, nachdem sich Italien auf Grund des Eingreifens der Botschafterkonferenz entschlossen hat, die Insel Korfu auf einen noch in die Zeit der gegenwärtigen Tagung der Völkerbundsversammlung fallenden Tag, den 27. September, zu räumen. Dass die Botschafterkonferenz eingegriffen hat, erscheint als durchaus begreiflich; sie war zu diesem Eingreifen zweifellos zuständig, da die ermordeten Italiener einer von ihr bestellten und mit einer besonderen Aufgabe betrauten Kommission angehörten und Griechenland überdies gleichzeitig den Völkerbund und die Botschafterkonferenz angerufen hat. Der Völkerbund hat allerdings für den Frieden zu wirken; wenn aber ein anderes Organ, in diesem Falle die Botschafterkonferenz, eine Angelegenheit im gleichen Sinne an die Hand nimmt, so kann es nicht Sache des Völkerbundes sein, ihm hindernd in den Weg zu treten. Wenn auch Italiens nachgiebige Haltung zu einem grossen Teil einem starken Druck Englands zu danken ist, so ist doch nicht zu verkennen, dass die Schwenkung Italiens kaum so rasch erreicht worden wäre, wenn nicht gleichzeitig mit der Botschafterkonferenz die

1. *Etait absent: J. M. Musy.*



Völkerbundsversammlung getagt hätte. Sie gab Gelegenheit rasch festzustellen, wie die ganze Welt in dem italienisch-griechischen Konflikt dachte. Keine Delegation stimmte dem Vorgehen Italiens zu und allgemein herrschte die Überzeugung, dass der Völkerbund zum Einschreiten zuständig wäre. Den Italienern wurde doch die Überzeugung beigebracht, dass sie ein gefährliches Spiel spielen. Der Vorsteher des politischen Departementes hat denn auch nicht ermangelt, den italienischen Vertreter Giuriati darüber aufzuklären, wieso die einhellige öffentliche Meinung der Schweiz, die allerdings im Tessin keinen starken Ausdruck gefunden hat, für die Kompetenz des Völkerbundes zum Eingreifen im italienisch-griechischen Konflikt war. Italien ist also über die Stellungnahme der Schweiz in dieser Angelegenheit durchaus im Klaren. In einer heute stattfindenden öffentlichen Sitzung des Völkerbundsrats, welcher Herr Bolli beiwohnen wird, wird die Angelegenheit neuerdings behandelt. Es scheinen im Rat zwei Strömungen zu bestehen. Die eine geht dahin, der Botschafterkonferenz sei der Empfang ihrer Mitteilungen in der Sache zu bestätigen, wobei zu betonen wäre, dass der Völkerbund zuständig gewesen wäre, und überdies die Mitwirkung des Völkerbundes bei der Lösung des Konfliktes besonders hervorgehoben werden soll. Von alledem wäre dann der Versammlung Mitteilung zu machen; Hauptvertreter dieser Strömung sollen Branting und etwas weniger scharf Lord Robert Cecil sein. Die zweite Strömung ginge dahin, einfach festzustellen, dass die Angelegenheit unter lebhafter Mitwirkung des Völkerbundes nunmehr eine glückliche Lösung gefunden habe, es aber, nachdem diese Lösung gefunden, zu vermeiden, die Kompetenzfrage noch nachträglich aufzurollen.

In der einen oder andern Form wird die Angelegenheit also noch vor die Völkerbundsversammlung kommen. Da aber, wie gesagt, die italienische Delegation und damit auch die italienische Regierung darüber genau unterrichtet sind, dass Regierung und Volk der Schweiz die Zuständigkeit des Völkerbundes zum Eingreifen im italienisch-griechischen Konflikt als gegeben erachten, *so hält der Vorsteher des politischen Departementes dafür, es sei nicht nötig, dass die schweiz. Delegation in der Völkerbundsversammlung noch besonders für die Bejahung dieser Kompetenz eintrete.*

Er fügt bei, der italienisch-griechische Konflikt und die Lösung, die er nunmehr gefunden hat, sei ein Schulbeispiel für die hohe Bedeutung, die dem Dasein des Völkerbundes zukomme. Gerade diejenigen, die, vom Vorgehen Italiens gegen Griechenland aufs Heftigste beunruhigt, die Befürchtung hegen, es könnte auch uns einmal eine derartige Gefahr drohen, müssten einsehen, dass auch kleine Völker am Völkerbund zum mindesten einen starken moralischen Rückhalt haben. Die schweiz. Delegation ist einstimmig der Meinung, die Abwicklung des italienisch-griechischen Konfliktes müsse eine Stärkung des Ansehens des Völkerbundes gerade auch in der Schweiz zur Folge haben.

In der Beratung wird betont, die zuletzt geäußerte Meinung sei an sich zwar ohne Zweifel richtig, doch dürfe die Hoffnung auf eine Erhöhung des Ansehens des Völkerbundes in unserer öffentlichen Meinung nicht allzu hoch gespannt werden. Zwar sei sicherlich der Beschluss der Versammlung, keine Plenarsitzung mehr abzuhalten bevor nicht die Botschafterkonferenz im italienisch-griechischen Konflikt gesprochen habe, ein Druckmittel ersten Ranges gewesen. Allein es sei nicht zu verkennen, dass der Einfluss des Völkerbundes in der ganzen Ange-

legenheit sich nicht so geradlinig und offenkundig geltend gemacht habe, wie es die Gegner des Völkerbundes bei uns verlangen. Auch sei es schwierig, gegenwärtig allzusehr zu betonen, dass Italien unter dem Drucke des Völkerbundes zurückgewichen sei. Immerhin werde sich mit der Zeit diese Erkenntnis doch allmählig durchsetzen und dem Ansehen des Völkerbundes zu Gute kommen.

Im Übrigen pflichtet der Rat der Meinung des Vorstehers des politischen Departementes über die Haltung, die die Delegation bei allfälliger Erörterung der Zuständigkeit des Völkerbundes im italienisch-griechischen Konflikt in der Völkerbundsversammlung einnehmen soll, bei.

2. *Verantwortlichkeit der Staaten für die auf ihrem Hoheitsgebiet begangenen politischen Attentate.* Anlässlich des italienisch-griechischen Konfliktes hat die Botschafterkonferenz als Satz des Völkerrechts angeführt, dass die Regierungen für die auf dem Hoheitsgebiete ihres Staates begangenen politischen Attentate verantwortlich seien. Dieser Satz wurde zwar seither dahin ausgelegt, dass es sich nur um die Verantwortlichkeit für die Bestrafung der Tat unter den besonderen Umständen, wie sie bei der Ermordung der italienischen Kommissionsmitglieder vorlagen, handle. Aber diese Auslegung ist nirgends festgelegt. Der Vorsteher des politischen Departementes hat mit dem Mitglied der italienischen Völkerbundsdelegation, Herrn Scialoja, gesprochen und ihm mitgeteilt, dass die Schweiz den von der Botschafterkonferenz aufgestellten Verantwortlichkeitsgrundsatz nicht anerkennen könne. Der Genannte verwies darauf, der Satz der Botschafterkonferenz sei in dem besondern Fall angesichts der Haltung der griechischen Regierung durchaus berechtigt gewesen, gab aber zu, dass er nicht auf allgemeine Geltung Anspruch machen könne. Derselben Meinung sind übrigens auch die meisten Delegationen an der Völkerbundsversammlung. Immerhin wird es gut sein, wenn die schweizerische Delegation anlässlich der Behandlung des italienisch-griechischen Konfliktes in der Versammlung auf diese Verantwortlichkeitsfrage zurückkommt und darlegt, sie könne jenen von der Botschafterkonferenz aufgestellten Grundsatz nicht ohne weiteres gelten lassen.

In der Beratung wird auf's Schärfste betont, es gehe nicht an, den von der Botschafterkonferenz übrigens ganz zu Unrecht als Bestandteil des geltenden Völkerrechts bezeichneten Verantwortlichkeitsgrundsatz unbeanstandet zu lassen. Selbst bei seiner Abschwächung auf die Verantwortlichkeit für die Bestrafung sei er für die Schweiz durchaus unannehmbar; denn nur dafür könne der Bundesrat eine Sicherheit übernehmen, dass bei einer politischen, wie bei jeder andern Mordtat der Täter strafrechtlich verfolgt werde, während er wegen der Trennung der Gewalten für das Urteil keinerlei Gewähr übernehmen könne. Auch die Versicherung, der Satz sei nur für den besondern Fall aufgestellt worden, gewähre keinerlei Beruhigung. Angenommen, es würden im Tessin einige Fascisten erschossen, — es ist erst gestern in Lugano zu Zusammenstößen zwischen Fascisten und Sozialisten gekommen², bei denen ein Fascist geschossen hat —, so wäre Italien voraussichtlich bei seiner heutigen Geistesverfassung sehr rasch bereit, dies für ein auf Schweizergebiet gegen den Fascismus gerichtetes politisches Verbrechen auszugeben und als einen besondern Fall darzustellen, auf den jener Grundsatz Anwendung finden müsse. Es sei deshalb dringend geboten, gegen

2. *Il s'agit des incidents de Lugano du 16. sept. 1923, cf. n° 287.*

jenen Grundsatz Einspruch zu erheben. Geschähe dies nicht, so würde man uns eines Tages den Satz entgegenhalten und darauf verweisen, dass wir uns ja nicht gegen seine Aufstellung zur Wehr gesetzt haben.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Die Delegation zur Völkerbundstagung wird in der Völkerbundsversammlung darlegen, dass der von der Botschafterkonferenz anlässlich des italienisch-griechischen Konfliktes aufgestellte Satz betr. die Verantwortlichkeit eines Staates für die auf seinem Hoheitsgebiet begangenen politischen Attentate nicht als Bestandteil des Völkerrechtes betrachtet und von der Schweiz nicht anerkannt werden kann, soweit er über die gesetzlich gegebene Verpflichtung strafrechtlicher Verfolgung einer solchen Tat hinausgeht.

3. *Schiedsspruch auf Grund des Vertrages von Rapallo*. Der zwischen Italien und Jugoslawien am 12. November 1920 in Rapallo abgeschlossene Vertrag zur Regelung der Frage von Fiume, wie auch eine der in Rom am 23. Oktober 1922 abgeschlossenen Übereinkünfte betr. die Ausführung des Vertrages von Rapallo sehen für die endgiltige Schlichtung gewisser Anstände einen Schiedsspruch des schweizerischen Bundespräsidenten vor. In Betracht fallen gewisse Grenzfragen, aber auch andere Fragen von wirtschaftlicher und politischer Tragweite. In letzter Zeit hat sich bei uns die Presse mehrfach mit dieser Angelegenheit befasst, da die ganze Angelegenheit neuerlich wieder in Fluss gekommen ist. Italien hat, allerdings keineswegs in der Form eines Ultimatus, bis zum 15. September 1923 in dieser Sache eine Antwort von Jugoslawien verlangt. Ein Mitglied der französischen Völkerbundsdelegation hat dem Vorsteher des politischen Departementes schon vor einer Woche erklärt, es bestehe keinerlei Grund zur Beunruhigung; die Angelegenheit werde zwischen den Parteien zu einem guten Ende geführt werden. Italien hat auch nicht etwa erklärt, es wolle nichts von einem Schiedsspruch des Bundespräsidenten wissen; vielmehr hat der italienische Ministerpräsident lediglich festgestellt, er wolle die Angelegenheit unmittelbar durch Verhandlungen mit der Gegenpartei, also ohne Eingreifen eines Dritten, der Lösung zuführen, und der jugoslawische Minister des Äussern, Herr Nintschitsch, hat dem Vorsteher des politischen Departementes bestätigt, dass dies auch der Wunsch der jugoslawischen Regierung sei. Frankreich und England wirken offenbar stark auf eine unmittelbare Verständigung der Parteien hin. Der Bundesrat ist übrigens vor Abschluss jener Verträge nie in die Lage versetzt worden, sich zu der Frage der Annahme der dem Bundespräsidenten zugedachten Schiedsgerichtsbarkeit zu äussern. Aber auch nachher ist sowohl vom italienischen als vom jugoslawischen Gesandten nur mündlich in Unterredungen mit dem jeweiligen Bundespräsidenten auf diese Vertragsklausel hingewiesen worden ohne dass der Wortlaut des Vertrages dem Präsidenten zur Kenntnis gebracht worden wäre. In allerjüngster Zeit sind nun die Verträge dem Generalsekretariat des Völkerbundes zur Registrierung eingereicht worden, was allgemein als Zeichen der Entspannung zwischen Italien und Jugoslawien aufgefasst worden ist.

Unter diesen Umständen scheint sozusagen keine Aussicht dafür zu bestehen, dass das Eingreifen des Bundespräsidenten als Schiedsrichter überhaupt in Frage kommen könnte. Die schweiz. Abordnung zur Völkerbundstagung ist daher einstimmig der Meinung, der Bundesrat sollte in dieser Angelegenheit nichts tun solange nicht die beiden Parteien die Schiedsgerichtsfrage bei ihm anhängig

machen. Sollte dies wider alles Erwarten doch geschehen, so könne dann unter den gegebenen Umständen der Bundesrat immer noch frei über Annahme oder Ablehnung des Auftrages an den Präsidenten entscheiden, wobei dann die für und gegen die Annahme sprechenden Gründe abzuwägen wären. Jedenfalls sollte der Bundesrat nicht jetzt zum Voraus eine solche Schiedsgerichtsbarkeit ablehnen, da dies sein internationales Ansehen beeinträchtigen und als Zeichen der Furcht vor Italien ausgelegt werden könnte.

In der Beratung wird darauf hingewiesen, dass, nachdem die Abmachungen mit der Schiedsklausel beim Völkerbund registriert sind, der Bundesrat doch wohl kaum mehr, wenn beide Parteien ihn um Übernahme des Schiedsspruchs durch den Präsidenten angehen, die volle Freiheit zum Entscheid über Annahme oder Ablehnung des Auftrages habe. Es wäre offenbar in diesem Falle sehr schwer nein zu sagen. Wenn aber schon der von einem Schweizer vor einiger Zeit gefällte Schiedsspruch zwischen Norwegen und Amerika, also zwischen zwei Ländern, die nicht in unserer nächsten Nähe liegen und über eine rein materielle Frage, von der unterlegenen Partei, wie erinnerlich, recht missfällig aufgenommen worden sei, so bestehe hier, wo es sich um uns viel näher gelegene Länder und um viel heiklere Fragen handelt, in noch viel höherem Masse die Gefahr, dass der Schiedsspruch unsere Beziehungen zu derjenigen Partei, die sich dadurch beeinträchtigt glaubt, trüben werde. Namentlich sei vor auszusehen, dass ein für Italien ungünstiger Schiedsspruch bei der dort herrschenden hochgesteigerten Empfindlichkeit des Nationalgefühls uns in die grössten Schwierigkeiten bringen würde. Daher erscheine es geboten, es nicht darauf ankommen zu lassen, ob die Parteien mit dem Verlangen nach einem Schiedsspruch an den Präsidenten herantreten, sondern vorbeugend jetzt schon die dem Bundespräsidenten zugedachte Schiedsgerichtsbarkeit abzulehnen mit der Begründung, wir ständen beiden Parteien doch zu nahe, um zwischen ihnen als Schiedsmann schlichtend einzugreifen, wobei wir Gefahr laufen müssten, die eine oder andere Partei als Freund zu verlieren und zum Feind zu bekommen. Äusserste Vorsicht sei bei der gegenwärtigen Sachlage am Platz. Wenn erst die Parteien an uns gelangen, können wir nicht nur ihretwegen nicht mehr frei entscheiden, sondern weil dann auch die andern Länder uns bestürmen würden, den Schiedsspruch zu übernehmen.

Der Vorsteher des politischen Departementes ist zwar immer noch der Meinung, der Bundesrat würde die volle Freiheit der Entscheidung haben, selbst wenn die Parteien an ihn gelangten; er erklärt aber, wenn der Bundesrat es aus höchster Vorsicht für geboten erachte, den Schiedsauftrag abzulehnen, so wolle er diesem Verlangen nicht Widerstand leisten.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des politischen Departementes wird beauftragt, den jugoslawischen Völkerbundsdelegierten, Herrn Yovanowitsch, ganz vertraulich wissen zu lassen, dass der Bundespräsident nicht in der Lage wäre, den ihm im Vertrag von Rapallo und den zugehörigen Ausführungsabkommen zugedachten Schiedsauftrag zu übernehmen; eine ebensolche Eröffnung soll er dem italienischen Delegierten, Herrn Salandra, ebenfalls höchst vertraulich machen.³

3. *Une notice interne du DPF, datée du 19 septembre 1923, indique: Monsieur Motta téléphone de Genève qu'il s'est acquitté dès hier de la mission que lui a donnée le Conseil fédéral le 17 sep-*

4. *Reparationsfrage.* Der norwegische Völkerbundsdelegierte Dr. Nansen beabsichtigt, wie verlautet, in der Völkerbundsversammlung auf die hohe Wünschbarkeit einer baldigen Lösung der zwischen der Entente und Deutschland schwebenden Reparationsfrage hinzuweisen.

Der Rat ist mit dem Vorsteher des politischen Departementes darüber einig, dass die schweiz. Abordnung den ebengenannten Wunsch im Sinne der Ziffer 2 der Instruktionen vom 29. August 1923⁴ zu unterstützen haben, weil die Schweiz unter der gegenwärtigen Sachlage schwer leidet und der völlige Zusammenbruch Deutschlands auch auf sie die übelsten Rückwirkungen haben müsste.

tembre de faire savoir aux premiers délégués italien et yougoslave à l'Assemblée de la Société des Nations que le Président de la Confédération ne serait guère en mesure d'accepter de fonctionner comme arbitre, conformément au Traité de Rapallo de 1920, et que, par conséquent, le Conseil fédéral espérait très vivement que les deux Gouvernements italien et yougoslave pussent s'entendre directement au sujet des questions en suspens concernant Fiume.

M. Salandra accueillit favorablement ces ouvertures, en laissant entendre qu'il comprenait très bien la situation dans laquelle se trouvait le Conseil fédéral.

Quant à M. Nintchich, il parut regretter la détermination du Conseil fédéral; il déclara fort bien comprendre que le Président de la Confédération ne tenait pas à intervenir comme juge ou arbitre proprement dit, mais qu'il regretterait s'il devait décliner aussi, le cas échéant, un rôle de conciliateur. M. Motta remarqua qu'il s'agirait là d'un aspect nouveau de la question.

L'Assemblée se réunira vraisemblablement de nouveau vendredi ou samedi et M. Motta s'acquittera, à cette occasion, de l'instruction qui lui a été notamment donnée de marquer le point de vue du Conseil fédéral au sujet de la responsabilité des Etats concernant les crimes politiques qui pourraient être accomplis sur leur territoire.

Enfin, M. Motta constate une détente générale dans le sein des délégations, où l'on envisage avec satisfaction l'état actuel du différend italo-grec (E 2001 (B) 4/24).

4. *Pour le texte de ces instructions cf. E 1004 1/288, n° 1851; aussi: Rapport du Conseil fédéral concernant la IV^e Assemblée de la SdN du 17 décembre 1923 in FF, 1923, vol. III, pp. 589—659. Le point 2 des instructions à la délégation suisse stipulait:*

Au cas où l'Assemblée serait amenée, que ce soit en complément de son ordre du jour ou de quelque autre manière, à étudier également des problèmes en rapport avec la situation politique et économique menaçante de l'Europe, la délégation est chargée de rappeler que le fait déjà que la situation actuelle atteint très sérieusement, dans ses répercussions, tous les Etats d'Europe suffit à justifier une intervention de la Société des Nations en vue de la solution de ces questions.