

Kopie.Vertraulich.

Notiz zur Frage der Stellungnahme der
Schweiz zur Frage des Abschlusses eines Paktes wechselseitiger
Garantie im Rahmen des Völkerbundes.

I. Die Beschlüsse der III. Völkerbundsversammlung.

Die Beschlüsse der Dritten Völkerbundsversammlung in der Frage eines "Paktes wechselseitiger Garantie" sind in der XIV. Resolution betreffend die Beschränkung der Rüstungen niedergelegt, die am 27. September 1922 auf Antrag der III. Kommission der Versammlung genehmigt wurde. In dieser Resolution wird zunächst der Grundsatz ausgesprochen, dass nur ein allgemeiner Plan der Rüstungsbeschränkung Aussicht auf Erfolg haben könne und dass bei der gegenwärtigen weltpolitischen Lage eine grosse Zahl von Regierungen die Verantwortung für eine erhebliche Verminderung ihrer Rüstungen nur übernehmen könnten, wenn sie auf andere Weise hinreichende Gewähr für die Sicherheit ihrer Länder erhielten. Die Resolution besagt sodann, dass eine derartige Garantie durch ein allen Staaten zum Beitritt offenstehendes Defensivabkommen geboten werden könnte, dass die vertragschliessenden Staaten im Falle eines Angriffs auf einen von ihnen zur Hilfeleistung verpflichtet würden. Indessen wird beigefügt, dass "in Fällen, wo ein Land aus historischen, geographischen oder andern Gründen ganz besonders der Gefahr eines Angriffes ausgesetzt ist, besondere Massnahmen für dessen Verteidigung in Ausführung des vorgenannten Planes getroffen werden sollen." Als Vorbedingung zum Abschluss eines solchen allen Staaten zum Beitritt offenstehenden Defensivabkommens wird die Zustimmung zur tatsächlichen Rüstungsbeschränkung erklärt.

Was die Herabsetzung der Rüstungen selbst anbetrifft, so wird in der zitierten Resolution erklärt, dass sie entweder in Form eines allgemeinen Vertrages erfolgen könne (was am meisten zu wünschen wäre), oder in Form besonderer Verträge, die jedoch dazu bestimmt wären, sich



auszubreiten und denen in der Folge alle Länder beitreten könnten. Im letzteren Falle sollte die Herabsetzung der Rüstungen den Sicherheiten angepasst sein, die der Garantievertrag zu bieten in der Lage wäre.

Das einzuschlagende Verfahren wurde in der Weise geordnet, dass der Rat des Völkerbundes einen Plan des politischen und militärischen Mechanismus eines Garantievertrages den Regierungen zur souveränen Beurteilung vorlegen sollte. Seinerseits sollte der Rat des Völkerbundes für die Aufstellung des Planes eines Garantiepaktes die Ansicht der "Gemischten temporären Kommission für die Rüstungsbeschränkung", sowie auch der Regierungen aller Völkerbundsstaaten einholen.

II. Die bisherigen Schritte des Völkerbundsrates und die Vorarbeiten der konsultativen Instanzen des Völkerbundes.

In Ausführung der oben skizzierten Beschlüsse der Versammlung beauftragte der Völkerbundsrat in seiner Sitzung vom 4. Oktober 1922 den Generalsekretär, auf dem Zirkularwege die Regierung der Völkerbundsstaaten um ihre Meinung über die XIV. Resolution vom 22. September 1922 zu befragen. Bis zur Stunde haben nach den dem Politischen Departement zugekommenen Mitteilungen bloss eine verhältnismässig geringe Anzahl Staaten auf dieses Zirkular geantwortet. Es ist zu beachten, dass von den dem Völkerbund angehörenden Grossmächten bisher u.W. bloss Frankreich in jüngster Zeit geantwortet hat und dies, obschon der Völkerbundsrat am 31. Januar 1923 die Regierungen hatte auffordern lassen, bis zum 1. Juni des laufenden Jahres ihre Auffassungen bekanntzugeben. Von den europäischen Neutralen haben neben der Schweiz Dänemark, die Niederlande und Schweden sich zur XIV. Resolution der Versammlung geäussert. Daneben liegen eine Anzahl Antworten verschiedener Mittel- und Kleinstaaten vor, die indessen mehr formeller Natur sind und keinen wesentlichen Beitrag zur Betrachtung des Problems liefern. Antworten von Regierungen ausser-europäischer Staaten scheinen bisher in Genf nicht eingetroffen zu sein.

Der Völkerbundsrat hat bisher zur Frage der Garantieverträge noch nicht selber Stellung bezogen und daher auch nicht einem genauen Plan seine Genehmigung erteilen können. Die Betrachtung des Problems liegt z.Zt. noch durchwegs bei den konsultativen Instanzen des Völkerbundes, die mit der vorläufigen Prüfung militärischer Fragen betraut sind. Nach dem Wortlaut der XIV. Resolution der III. Versammlung musste

sich, wie erwähnt, in erster Linie die "Gemischte temporäre Kommission für die Rüstungsbeschränkung" mit den erforderlichen Vorarbeiten befassen. Auf Antrag dieser Kommission hat jedoch der Völkerbundsrat, in Ausdehnung des Beschlusses der Versammlung, auch die gemäss Artikel 9 des Völkerbundspaktes eingesetzte "Ständige beratende Kommission für militärische, maritime und aviatische Fragen" zu Rate gezogen. Dieser letzteren Kommission wurde namentlich die Aufgabe übertragen, über die von Lord Robert Cecil und vom französischen Oberstleutnant Réquin eingereichten Vorschläge Gutachten abzugeben.

Die "Gemischte temporäre Kommission für die Rüstungsbeschränkung" hat zunächst vom 9. bis zum 12. Februar d.J. in Genf eine Sitzung abgehalten. Sie kam zu dem Ergebnis, dass angesichts der noch mangelnden Antworten seitens der Regierungen ihre Verhandlungen über die Frage des Garantie Paktes vertagt werden müssten. Sie nahm indessen von einem ausführlichen Entwurf eines Garantiepaktes Kenntnis, der von Lord Robert Cecil in Ergänzung und Abänderung seiner der III. Versammlung vorgelegten Vorschläge unterbreitet wurde. Dieser Vertragsentwurf, auf dessen Einzelheiten unten näher einzutreten sein wird, geht von der Voraussetzung aus, dass in erster Linie der Abschluss eines allgemeinen Garantiepaktes anzustreben sei.

Am 4. Juni trat die "Gemischte Kommission" sodann zu einer neuen Session zusammen. Diesmal wurde von Oberstleutnant Réquin, dem Chef der militärischen Sektion des französischen Völkerbundsdienstes, ein neuer Entwurf vorgelegt, der im wesentlichen von andern Voraussetzungen ausgeht, als das Projekt Lord Robert Cecils und den Abschluss parti-
kulärer Garantieverträge in den Vordergrund schiebt, die durch einen allgemeinen Vertrag bloss ergänzt werden sollen.

Beide der erwähnten Entwürfe, der von Lord Robert Cecil sowohl, wie derjenige von Oberstleutnant Réquin sind der "Ständigen beratenden Kommission für militärische, maritime und aviatische Fragen" zur Beurteilung vorgelegt worden. Bisher ist dem Politischen Departement indessen nur die Meinungsäusserung zum Projekt Cecil bekannt. Es muss gesagt werden, dass der Ausschuss der militärischen Fachleute mehr nega-

tive Kritik geübt, als positive Anregungen gemacht hat. Der Vorschlag von Lord Robert Cecil wurde von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder vom militärischen Standpunkte aus als ungeeignet bezeichnet.

Von Interesse sind die Erwägungen allgemeiner Art, die von der "Ständigen Kommission" im Hinblick auf die ganze XIV. Resolution der III. Völkerbundsversammlung gemacht wurden. Ein gemeinsames Gutachten der Delegationen Belgiens, Brasiliens, Frankreichs und Schwedens (sämtliche Kommissionsmitglieder vermochten sich nicht zu einigen) gelangt zu dem Schluss, dass der von der Dritten Versammlung genehmigte Grundsatz einer "tatsächlichen und sofortigen Hülfe im Falle eines Angriffes" sich nicht verwirklichen lasse (S. 15 des "Avis" der "Commission permanente consultative".) Es wird erklärt, dass die militärische Hülfeleistung, zu der ein allgemeiner Garantievertrag verpflichte, nicht genüge und auch zu spät erfolgen dürfte, um einen angegriffenen Staat vor der Invasion zu schützen. Die militärischen Experten der genannten Länder erklären ferner in ihrem gemeinsamen Gutachten, dass es nicht möglich sei, zum vornherein zu bestimmen, in welchem Masse die Rüstungen auf Grund eines Garantievertrages herabgesetzt werden könnten. Ihre Ausführungen schliessen mit der folgenden Bemerkung:

"On voit, par ce qui précède, le danger que présenterait un Traité de garantie se bornant à poser des principes et admettant, comme paraît le suggérer le dernier alinéa de la Résolution XIV, que le "plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation" ne fut établi "qu'ultérieurement". Les difficultés que présenterait la mise sur pied d'un tel plan conduiraient sans doute à l'ajourner, voire même à l'éluider. Seul subsisterait un Traité qui, au point de vue garantie, ne serait qu'un "trompe l'oeil", alors qu'au point de vue réduction des armements, il semblerait comporter des conséquences sérieuses, que pourrait attendre de lui une opinion publique induite en erreur et endormie dans une fausse sécurité."

Die Meinungsäusserung der Ständigen beratenden Kommission ist also keineswegs geeignet, die weitem Verhandlungen über den Abschluss eines Garantievertrages zu vereinfachen.

III. Grundzüge der Projekte von Lord Robert Cecil und Oberstleutnant Réquin.

1.) Der von Lord Robert Cecil aufgestellte Entwurf eines Garantievertrages enthält u.a. folgende wesentliche Grundgedanken:

a) Allgemeine Bestimmungen. In der Einleitung kommt zunächst der Grundsatz der sofortigen Hilfeleistung seitens aller Kontrahenten bei Angriff auf einen der Signatäre zum Ausdruck. In den Schlussbestimmungen wird die Tragweite dieses Grundsatzes insofern gemildert, als erklärt wird, dass die Hilfeleistung sich nur auf Staaten des gleichen Kontinentes erstrecken müsse, und dass man nicht europäische Mächte zu Interventionen in amerikanische Verhältnisse oder amerikanische Staaten zum Eingreifen in Europa verpflichten könne. Es wird ferner erklärt, dass unverzüglich nach Inkrafttreten des Garantievertrages alle Kontrahenten ihre Streitkräfte in einem (noch festzustellenden) Verhältnis herabsetzen müssten. Andererseits kommt der Gedanke eines gewissen Kontrollrechtes des Völkerbundes in der Bestimmung zum Ausdruck, dass die Kontrahenten sich verpflichten müssen, militärischen Delegierten des Völkerbundsrates alle verlangten Auskünfte über ihre Streitkräfte zu erteilen.

Der Garantievertrag ist keineswegs auf die Völkerbundsmitglieder allein beschränkt. Im Gegenteil ist sein Inkrafttreten in Europa von der Ratifikation durch Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Russland resp. von 4 dieser Mächte, abhängig.

b) Verfahren bei drohender Gefahr im Friedenszustand.

Der Entwurf regelt zunächst die Modalitäten der Anrufung des Völkerbundes in Zeiten von drohender Kriegsgefahr. Von sehr grosser Tragweite ist die, eine genaue Betrachtung verdienende Bestimmung des Entwurfes, wonach der Völkerbundsrat zum Schutze des gefährdeten Staates besondere Schutzverträge in Vorschlag bringen soll. Zu beachten ist namentlich die Klausel, dass der Völkerbundsrat nicht der Einstimmigkeit bedürfe, sondern mit einer $2/3$ Mehrheit (in einem Falle mit einfacher Mehrheit) gewisse Beschlüsse über die zum Schutze des gefährdeten Staates zu treffenden Massnahmen fassen kann. Mit einer $3/4$ Mehrheit kann der Rat an den ihm als fehlbar erscheinenden Staat Ermahnungen richten. Eine einfache Mehrheit der Ratsmitglieder genügt, um an den

Kontrahenten die Aufforderung zu richten, die wirtschaftliche Waffe nach Massgabe des Art. 16 spielen zu lassen.

c) Verfahren bei einem offenen Angriff. Dem Völkerbundsrat wird die Pflicht überbürdet, in der überaus kurzen Frist von 4 Tagen zu bestimmen, welcher Staat von 2 in Konflikt befindlichen der Angreifer ist. Darauf soll automatisch (also gemäss der Feststellung des Völkerbundsrates) und nicht der einzelnen Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Waffe gemäss Art. 16 seitens aller Mitgliedstaaten in Anwendung kommen. In militärischer Hinsicht wird bestimmt, dass die Streitkräfte der Kontrahenten unter das Oberkommando eines Generalstabes zu stellen sind, der vom Völkerbundsrat bezeichnet wird. Die Kontrahenten sollen nicht weniger als $1/4$ ihrer Streitkräfte dem Völkerbunde zur Verfügung stellen.

Der Entwurf von Lord Robert Cecil wird u.E. namentlich auch von denjenigen Staaten mit einem gewissen Vorbehalt aufgenommen werden müssen, die sich bisher in der Versammlung gegen eine zu weitgehende Auslegung der Bestimmungen des Art. 16 des Paktes, betreffend die wirtschaftliche Waffe ausgesprochen haben. Es kann in der Tat von einschneidenden Folgen und durchaus nicht unbedenklich sein, dem Völkerbundsrate praktisch die Kompetenz zu delegieren, über die Anwendbarkeit der wirtschaftlichen Sanktionen in jedem bestimmten Fall entscheiden zu können, selbst wenn einzelne Mitglieder die Voraussetzungen für wirtschaftliche Kampfmassnahmen nicht als gegeben erachten.

2.) Das Projekt des französischen Oberstleutnant Réquin, das in der "Gemischten Kommission" zur Diskussion gestellt wurde, ist weniger umfangreich und auch weniger durchgebildet als dasjenige von Lord Robert Cecil. Die Grundidee dieses Vorentwurfes ist, wie oben angedeutet eine Verquickung eines Systems von Sonder-Garantieverträgen mit einem allgemeinen Pakte wechselseitiger Garantie.

In der Präambel kommt der durchaus anfechtbare Gedanke zum Ausdruck, dass der Garantievertrag auf "die Verpflichtungen des Art. 10 des Paktes" aufzubauen sei. Es liegt somit dem Entwurf eine einseitige

Auslegung des Art. 10 zu Grund, der weder von der Versammlung noch von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten des Völkerbundes gutgeheissen wurde*) und somit von vornherein die Aussichten des Projektes Réquin, wenigstens in der vorliegenden Form, beträchtlich vermindert.

Der erste Artikel des Projektes formuliert sodann als allgemeine Blankettnorm den Grundsatz, dass die Kontrahenten des Entwurfes, sei es zu zweien, sei es in grösserer Zahl, besondere Abkommen zu ihrem wechselseitigen Schutze treffen können. Es sollen somit partikuläre Defensivallianzen als das Primäre hingestellt werden.

Innerhalb dieser Allianzsysteme und als Folge der durch die partikuläre Garantie gebotenen Sicherheiten soll sodann eine Rüstungsbeschränkung unter steter Benachrichtigung des Völkerbundsrates vorgenommen werden (Art. 2-4).

Daneben soll sämtlichen Kontrahenten, ob sie einem partikulären Allianzsystem angehören oder nicht, die allgemeine Pflicht wechselseitiger Hülfeleistung im Falle eines Angriffs obliegen. Von Bedeutung ist auch hier die Klausel, dass von sämtlichen Kontrahenten die "militärische, maritime, aviatische, wirtschaftliche und finanzielle Hülfe" geleistet werden solle, die der Völkerbundsrat für zweckmässig erachtet. Es wird somit, wie im Projekt Cecil eine gewaltige Kompetenz in die Hand des Rates gelegt (Art. 5).

Des fernem stellt der Entwurf Réquin das Prinzip auf, dass diejenigen Kontrahenten, die keiner Sonderallianz angehören, den Völkerbundsrat von den Rüstungsbeschränkungen in Kenntnis setzen sollen, die sie vorzunehmen in der Lage sind (Art. 6).

Ein allgemeiner Vorbehalt wird endlich in Bezug auf die militärischen Klauseln der Friedensverträge von 1919/1920 gemacht (Art. 7).

Das hauptsächliche Bedenken, das gegen das Projekt Réquin geltend gemacht werden dürfte, ist -neben der unannehmbaren Auslegung des Art. 10- wohl die ausserordentliche Befugnis, die dem Völkerbundsrat gegenüber den Kontrahenten des Vertrages zuerkannt wird und die sich nicht nur auf militärische, sondern auch auf wirtschaftliche Kampfmassnahmen erstreckt.

*) Vergl. den Kommentar zu Art. 10 des Paktes in der Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 (S. 126), sowie die Interpretation der "Commission des Amendements" vom Jahre 1921, die sich auf den gleichen Standpunkt stellte, wie der Bundesrat (Botschaft vom 4. Januar 1922, betreffend die Abänderungen vom Völkerbundsvertrag, S. 28).

IV.

Die Frage der Garantieverträge und die Schweiz.

1.) Zur Frage der Garantieverträge im allgemeinen hat die Schweiz bisher eine eher zurückhaltende Stellung eingenommen.

Anlässlich der Beratungen der dritten Völkerbundsversammlung hat die Schweizerische Delegation nur eingegriffen, um an die besondere Stellung unseres Landes zu erinnern. Vom allgemeinen Standpunkte konnte es als fraglich oder wenigstens als unabgeklärt erscheinen, ob namentlich die besonderen Abkommen wechselseitiger Garantie tatsächlich geeignet seien, eine allgemeine und dabei gleichmässige Beschränkung der Rüstungen in die Wege zu leiten. Da es sich hier indessen um eine Frage handelte, die in erster Linie von den ander Garantie gegebenenfalls aktiv beteiligten Mächte zu prüfen war, hat sich die Schweizerische Delegation hierüber nicht geäußert. Sie hat bloss, mit Billigung des Bundesrates, die allgemeine Erklärung abgegeben, dass die Schweiz jeden Versuch, zu einer effektiven Abrüstung zu gelangen, begrüße und unterstütze. Im Hinblick auf die Lage der Schweiz erinnerte Herr Nationalrat Forrer am 17. September 1922 und sodann auch Herr Bundesrat Motta am 23. desselben Monats in der dritten Kommission der Versammlung ausdrücklich an "die Grenzen, die der Schweiz bei ihrer Stellungnahme durch die immerwährende Neutralität gezogen sind".

Im gleichen Sinne ist die vorläufige, mehr formelle Antwort gehalten, die der Bundesrat am 29. Mai an das Völkerbundssekretariat gerichtet hat, in Beantwortung des Zirkulars des Rates, wonach die Mitgliedstaaten um ihre Meinungsäußerung bis zum 1. Juni 1923 ersucht wurden. In dieser provisorischen Antwort wird im Hinblick auf die Tatsache, dass gegen Ende Mai nur eine geringe Anzahl von Regierungen (darunter keine einzige Grossmacht) ihren Standpunkt bekanntgegeben hatten, auch angedeutet, dass eine präzise Meinungsäußerung seitens der Schweiz jedenfalls nur dann von Nutzen sein könnte, wenn die von der Garantie am meisten betroffenen Mächte sich ausgesprochen hätten.

2.) Was insbesondere die Entwürfe eines Garantievertrages von Lord Robert Cecil und Oberstleutnant Réquin anbetrifft, so dürfte

bei Prüfung der seitens der Schweiz einzunehmenden Haltung Folgendes zu berücksichtigen sein:

a) Es besteht allem Anschein nach wenig Aussicht, dass einer dieser vorgelegten Entwürfe (oder eine Kombination beider) von Rat und Versammlung gutgeheissen und den Mitgliedern des Völkerbundes zur Annahme empfohlen werden könne. Verschiedene eher ablehnende Antworten haben gezeigt, dass sogar über das Prinzip der Garantieverträge tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Zudem werden gewichtige Bedenken gegen die Zuerkennung besonderer Kompetenzen (die weiter gehen als die im Völkerbundspakte vorgesehenen) an den Rat, sowie gegen eine zu weite Auslegung des Art. 10 des Paktes erhoben werden müssen. Je geringer die Aussichten aber erscheinen, auf dem Wege effektiver Garantieverträge in naher Zukunft zur Rüstungsbeschränkung zu gelangen, desto weniger Anlass kann auch für einen die Lasten der Garantie ohnehin nicht tragenden Staat vorliegen, den wenigstens ernsthaft unternommenen Versuch noch weiterhin zu schwächen.

Die wesentlich ablehnend lautenden Antworten der ehemaligen Neutralen Schweden und Holland gründen sich zu einem guten Teil auf die Unmöglichkeit für diese Staaten, zum Schutze anderer Völkerbundmitglieder nicht unbeträchtliche militärische Pflichten auf sich zu nehmen. Dieses Argument fällt für die Schweiz, deren Neutralität im Völkerbund anerkannt ist, jedoch weg. Die Erklärungen der Schweizerischen Delegation an der dritten Versammlung haben hierüber nicht die geringsten Zweifel gelassen. Wenn auch die Rückwirkungen eines von anderen Staaten abgeschlossenen allgemeinen Garantievertrages, sowie auch eventueller besonderer Garantieabkommen auf die Schweiz vom militärischen Gesichtspunkte aus zu prüfen sein werden, so würden unserem Land direkt keineswegs neue Pflichten überbunden.

b) Es ist jedoch die Möglichkeit ins Auge zu fassen, dass der Anschluss der Schweiz an das System eines allgemeinen Garantievertrages insofern gewünscht werden könnte, als die wirtschaftliche Waffe in Frage kommt. Wie schon angedeutet, bestehen aber gerade auch gegen die Art wie beispielsweise im Projekte Cecil die Eröffnung des wirtschaftlichen Kampfes geregelt ist, im allgemeinen nicht unerhebliche Bedenken. Diese Bedenken würden sich natürlich für die Schweiz, die in

der Blockadekommission sowohl wie in der Versammlung des Völkerbundes mit allem Nachdruck für eine weitherzige und die Souveränität der Völkerbundsmitglieder schonende Auslegung des Art. 16 des Paktes sich eingesetzt hat, in besonderem Masse steigern.
