

dodis.ch/47922

Der Chef der Abteilung für Auswärtiges des EPD, Minister Bonna, an den schweizerischen Gesandten in London, Minister Ruegger¹

[ANALYSE DER KONFERENZ VON DUMBARTON OAKS]

Bern, 15. Dezember 1944

Sie ersuchten uns mit Telegramm Nr. 1164² um Zustellung einiger englischer Übersetzungen der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919.³ Wir beehren uns, Ihnen hier beigeheftet drei Exemplare der verlangten Übersetzung zu übermitteln. Auf Wunsch können wir Ihnen noch weitere Exemplare zur Verfügung stellen.

Wir teilen Ihre Auffassung, dass zwischen den Vorschlägen von Dumbarton Oaks⁴ und dem Vorentwurf der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Völkerbundsvertrag aus dem Jahre 1918/19⁵ gewisse Berührungspunkte bestehen.⁶ Wir denken dabei zunächst an den Behördenapparat, der in beiden Entwürfen sichtlich ähnlich ist. Auf den ersten Blick mag es zwar erscheinen, als sei im schweizerischen Vorentwurf, der die zu gründende Staatenvereinigung in einen Vermittlungsrat, einen Internationalen Gerichtshof, einen Konfliktshof, einen Staatenkongress und eine Kanzlei gliedert, die Struktur vielgestaltiger als im Projekt von Dumbarton Oaks. Bei näherem Zusehen ergibt sich aber, dass die wichtigsten Organe die Ständige Delegation des Vermittlungsrates, der Staatenkongress, die Kanzlei und der Internationale Gerichtshof sind und dass sich diese Bezeichnungen nur als andere Benennungen für die im Entwurf von Dumbarton

1 CH-BAR#E2001-04#1000/124#1* (F.12.0), DDS, Bd. 15, Dok. 318. Dieses Schreiben wurde von François de Diesbach von der Abteilung für Auswärtiges des EPD verfasst und im Namen des Abteilungschefs, Minister Pierre Bonna, an den schweizerischen Gesandten in London, Minister Paul Ruegger, versandt.

2 Nicht ermittelt.

3 Für die Botschaft vgl. dodis.ch/8912. Vgl. zur Frage des Beitritts zum Völkerbund auch DDS, Bd. 7-II, Dok. 25, dodis.ch/44236 sowie QdD 14, doc. 12, dodis.ch/44244.

4 Zum Projekt eines Sicherheitspakts der Konferenz von Dumbarton Oaks vgl. das Telegramm der schweizerischen Gesandtschaft in Washington an das EPD vom 12. Oktober 1944 und den Politischen Bericht Nr. 23 des Gesandtschaftssekretärs in Washington, Eric Kessler, vom 16. Oktober 1944, beide im Dossier CH-BAR#E2001-04#1000/124#18* (F.13.23). Zur Konferenz von Dumbarton Oaks vgl. ferner die Dossiers CH-BAR#E2001-04#1000/124#16* (F.13.20) und CH-BAR#E2001-04#1000/124#17* (F.13.22).

5 Der erwähnte Vorentwurf befindet sich im Anhang der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, vgl. dodis.ch/8912. Vgl. dazu ferner das Dossier CH-BAR#E2001B#1000/1508#1* (B.56.41.01).

6 Für einen direkten Vergleich des Entwurfs einer Charta der Vereinten Nationen, welcher an der Konferenz in Dumbarton Oaks vorgeschlagen wurde, mit dem Wortlaut des Völkerbundspakts von 1919 und jenem des Vorentwurfs der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Völkerbundsvertrag von 1919 vgl. die Übersicht im Dossier CH-BAR#E2001-04#1000/122#61* (F.22.40).



Oaks vorgesehenen Organe – Sicherheitsrat, Vollversammlung, Sekretariat und Internationaler Gerichtshof – erweisen. Dabei beschränkt sich diese Ähnlichkeit nicht auf die Gestalt der Organisation, auf ihre Gliederung, sondern erfasst im weiteren – was viel wesentlicher ist – ihre Zielsetzung. Beide Entwürfe erstreben die Friedenssicherung, die sie einerseits durch Kriegsvorbeugung und Konfliktlösung und andererseits auf dem Wege des Ausbaus der internationalen Zusammenarbeit auf allen Gebieten der zwischenstaatlichen Beziehungen zu erreichen trachten. Die Staatenorganisation, die sie vorschlagen, ist, mit vielleicht etwas verschiedener Betonung, sowohl auf die politischpolizeiliche Aufgabe der Kriegsverhütung wie auch auf die Förderung des internationalen Zusammenlebens abgestellt, sie ist gleichzeitig eine Weltregierung und eine Organisation zum Ausbau der Weltordnung. Es ist deshalb nicht überraschend, dass zwischen dem Projekt von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Entwurf von 1919 noch eine dritte Ähnlichkeit besteht, nämlich in der Aufteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Organe der Vereinigung. Während die Zuständigkeiten der Völkerbundsversammlung und des Völkerbundsrates statutarisch dieselben waren, übertragen die Urheber der Entschliessungen von Dumbarton Oaks, gleich wie die Verfasser des schweizerischen Vorentwurfes, soweit ohne den Begriffen Gewalt anzutun von einer Exekutive und einer Legislative gesprochen werden kann, dem Sicherheitsrat bzw. der Ständigen Delegation die Regierungsgewalt, wogegen sie der Vollversammlung bzw. dem Staatenkongress gewissermassen die Gesetzgebung zuweisen. Gerade in dieser klaren Kompetenzausscheidung kommt sowohl ein deutlicher Unterschied zwischen den Vorschlägen von Dumbarton Oaks und der Völkerbundssatzung, die aus Rücksicht auf die Gleichheit der Staaten auf eine Aufgabenteilung verzichtete, zum Ausdruck als auch eine nicht minder auffallende Ähnlichkeit mit dem schweizerischen Expertenentwurf, der, von einer realistischeren Beurteilung der Möglichkeiten ausgehend, die zwei Hauptaufgaben der Völkervereinigung, die Kriegsvorbeugung und den Ausbau der Weltordnung, auf zwei verschiedene Organe verteilte.

Diese Übereinstimmung in der Aufgabenstellung, der Aufgabenteilung und der behördlichen Organisation ist indessen unseres Erachtens nicht eine spezifische Eigentümlichkeit der beiden genannten Entwürfe. Sie erklärt sich viel eher aus der Verwandtschaft aller zeitgenössischen Völkerbundsvorschläge. Solange ein eigentlicher Staatenbund sich nicht verwirklichen lässt – die Voraussetzungen hierfür sind derzeit offensichtlich in keiner Weise vorhanden –, wird jedes Bündnis unter einer Staatenmehrheit auf das praktisch Mögliche hinzielen und sich einerseits mit der Kriegsvorbeugung durch friedliche Streiterledigung und andererseits mit der vertragsweisen Förderung und Ordnung des zwischenstaatlichen Zusammenlebens begnügen müssen. Diese Zielsetzung ist durch die Verhältnisse gegeben; ein mehreres erschiene utopisch. Desgleichen entspricht es den Gegebenheiten d. h. den grossen Machtunterschieden zwischen den Staaten, dass eine eindeutige Kompetenzausscheidung Platz greift und einem engeren Kreis von Staaten die Sicherheitsaufgaben zugewiesen werden, wogegen die Ausweitung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit der universellen Versammlung vorbehalten bleiben. Selbst der Völkerbund, dessen Satzung noch die Kompetenzgleichheit von Rat und Versammlung anerkannte, machte bis zum

Zeitpunkt seiner Erlahmung eine Entwicklung durch, die immer mehr den Rat auf Kosten der Versammlung zum «regierenden» Ausschuss herausbildete. Damit ist schliesslich auch die formelle Struktur des internationalen Staatenverbandes, sein Behördenapparat, eindeutig durch die Aufgabenstellung und -teilung vorgezeichnet. Eine von den vorliegenden Entwürfen wesentlich verschiedene Gliederung erscheint unter den heutigen Verhältnissen kaum möglich.

Die tiefere Verwandtschaft zwischen dem Projekt von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Vorentwurf, die Eigentümlichkeit, die diese beiden Entwürfe insbesondere vom Völkerbundspakt unterscheidet, liegt nach unserer Auffassung in der Anerkennung der Vormachtstellung der Weltmächte. Diese Vormachtstellung erscheint unmissverständlich, sogar aufdringlich und in ihrem Ausbau für die kleinen Staaten zum Teil unerträglich im Plan von Dumbarton Oaks. Es erübrigt sich, hierauf näher einzutreten. Nicht minder ausgeprägt ist sie aber auch im schweizerischen Expertenentwurf durch die Zusammensetzung der Ständigen Delegation des Vermittlungsrates und die Kompetenzen dieser Organisation. Die Delegation erweist sich nämlich als der Ausschuss der Grossmächte, dem die Schlichtung der den Frieden bedrohenden internationalen politischen Händel und im Falle eines unzulässigen Friedensbruches die Wiederherstellung des Friedens zufällt. Es spricht für den nüchternen, realpolitischen Sinn der Urheber des bundesrätlichen Vorentwurfes, dass sie in einem Zeitpunkt, wo gross und klein unter den Staaten Anspruch auf entscheidende Mitsprache in politischen Dingen erhob, erkannten, dass die politische Verantwortung jenen Staaten zukommt, die machtmässig über Krieg und Frieden zu entscheiden in der Lage sind, und den führenden Staaten auch die politische Führung einzuräumen vorschlugen. Diese Einstellung entspringt zweifellos der richtigen Einschätzung der Machtverhältnisse und muss deshalb auch heute als adäquat bezeichnet werden. Die Verfasser der Satzung von Dumbarton Oaks haben sie sich zu eigen gemacht, weil ihre Länder gegenwärtig die Schlüsselstellungen einnehmen, aber auch die Schweiz kann sich nach wie vor dazu bekennen, ohne sich etwas zu vergeben. Im Gegenteil widerspräche es unserer stets eingehaltenen politischen Linie, wollten wir auf dem Gebiete der internationalen Politik einen Führungsanspruch geltend machen.

Indessen – und darin besteht der wesentliche, der entscheidende Unterschied zwischen dem Plan von Dumbarton Oaks und dem schweizerischen Vorentwurf von 1918 – erweist sich ersterer als eine Allianz der derzeitigen Weltmächte, die alle übrigen Staaten unter ihre Botmässigkeit zu bringen entschlossen sind. Nicht genug, dass sie die politische Führung übernehmen, sie verlangen auch seitens aller Mitgliedstaaten der Organisation die Anerkennung, dass sie in ihrem Namen und Auftrag handeln, sowie die Verpflichtung, ihre Entscheide anzuerkennen und auszuführen. Die Nichtmitglieder sollen verhalten werden können, entsprechend den Prinzipien der Vereinigung zu handeln. Die Untragbarkeit eines derartigen Postulats für die zum Schweigen und Mitmachen verurteilten Staaten braucht keiner weiteren Erläuterung, wenn man bedenkt, dass eine solche Zumutung die Verpflichtung zur Kriegführung auf Befehl der Grossmächte in sich schliesst. Kein Staat, der auf seine Existenz bedacht ist, wird zum vorneherein die Auflage übernehmen können, Massnahmen auszuführen, die seinen Bestand

in Frage stellen, an deren Anordnung er aber mitzuwirken nicht in der Lage ist und zu denen er nicht einmal Stellung zu nehmen die Möglichkeit hat. Dass solche Grundsätze im schweizerischen Vorentwurf nicht Platz gefunden haben, liegt auf der Hand. Sie sind unvereinbar mit den Grundlagen, auf denen er aufbaut und schliessen sogar jeden Vergleich zwischen den beiden Projekten aus, wenn man nicht bei Akzidenzien haften bleiben, sondern auf das Wesentliche gehen will. Was die Entwürfe unvereinbar voneinander trennt, ist der Geist, aus dem sie entstanden sind: in Dumbarton Oaks der Kerngedanke, unter den gegenwärtigen Weltmächten, von denen die Aufrechterhaltung des Friedens abhängt, eine Allianz zu schaffen, die sie fest zusammenhält und ihren Willen den Mittel- und Kleinstaaten diktieren kann, und im schweizerischen Expertenentwurf das Bestreben, eine Organisation gleichberechtigter Staaten zu gründen, wo zwar die politische Führung den Grossmächten überlassen wird, diese andererseits aber auf bestimmte Verfahrensvorschriften verpflichtet werden und für die Durchführung ihrer Beschlüsse auf ihre eigenen Mittel angewiesen bleiben. Solange diese Grundgedanken auseinanderklaffen – und es zeichnet sich bei den Urheberstaaten der Entschliessungen von Dumbarton Oaks in keiner Weise ein Abrücken von ihren Konzeptionen ab –, fürchten wir, dass jede Gegenüberstellung akademisch bleibt und deshalb unfruchtbar und müssig ist. Erst wenn eine gründliche Sinnesänderung in den Regierungskanzleien in London und hauptsächlich in Washington und Moskau erhofft werden könnte, liesse sich unseres Erachtens vielleicht aus einem Vergleich des Projektes von Dumbarton Oaks mit dem schweizerischen Expertenentwurf Nutzen ziehen.

Immerhin möchten wir heute nicht abschliessend hierüber urteilen, zumal wir den ganzen Fragenkomplex vor einiger Zeit Herrn Bundesrichter Logoz, der seinerzeit an der Ausarbeitung des schweizerischen Vorentwurfes mitbeteiligt war, zum Studium übertragen haben und wir seine Schlussfolgerungen noch nicht kennen. Wir dürfen uns deshalb vorbehalten, auf die Frage gegebenenfalls zurückzukommen.