

Schweizerisches
Politisches Departement

Bern, den 4. Dezember 1918.

Abteilung für Auswärtiges

152.T.

Bitte diese Nummer
in der Antwort wiederholen

Bl. 7 IV 1918

Bleibel
11. 12. 18.

MA

14 IV 1918

Völkerbund.

An den Bundesrat.

A.

Die vom Bundesrat bestellte Kommission für das Studium der Neugestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege hat vom 4. - 8. November dieses Jahres ihre erste Session abgehalten. Die Beratung erfolgte auf Grund der vom Rechtskonsulenten des Departementes ausgearbeiteten Diskussionsgrundlagen und bezog sich auf die in den Abschnitten I - V und IX des beiliegenden Berichtes betr. Völkerbundsprobleme (Anlage 1) erörterten Fragen.

Die Kommission hat, da es sich um eine erste Aussprache über den Gegenstand handelte und nicht um eine Beratung eines ausgearbeiteten Entwurfes, sich darauf beschränkt zu den ~~den~~ aufgeworfenen Fragen in allgemeiner Form Stellung zu nehmen und damit der weiteren Arbeit der Subkommissionen und des Rechtskonsulenten bestimmte Richtlinien zu geben. Die Nummerierung der Resolutionen bezieht sich auf die Einteilung des vorgenannten Berichtes.

Die von der Kommission gefassten Resolutionen sind sämtlich einstimmig oder nahezu einstimmig gefasst worden. (Anlage 2: Text der Resolutionen). Ueber die Diskussion, welche zu diesen Resultaten geführt hat, geben die Protokolle Aufschluss (Anlage 3).

Entsprechend einem von der Kommission geäußerten Wunsche ist vom Politischen Departement eine Subkommission gebildet worden, bestehend aus den Herren Prof. Borgeaud, Prof. Eugen Huber, Minister Lardy, Minister von Planta und Nationalrat Scherrer-Füllemann. Diese Subkommission hat in einer Session vom 27.-30. November an Hand



eines vom Rechtskonsulenten auf Grund der Resolutionen ausgearbeiteten Entwurfes die Fragen der Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit erneut und eingehend erörtert und dabei an den von der Plenarkommission aufgestellten grundsätzlichen Postulaten festgehalten.

B.

In den Resolutionen ist, als das Wesentliche zusammenfassend, hier Folgendes zu bemerken:

Die Kommission ist von der Auffassung geleitet, dass die Schaffung eines Völkerbundes eine Notwendigkeit sei und im Interesse der Schweiz liege.

Sie hat deshalb den Wunsch ausgesprochen, dass die Neutralen im Hinblick auf den kommenden Friedenskongress so bald als möglich Schritte tun für ihre Zulassung zu den Verhandlungen über internationale Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung, um zu verhindern, dass die alle Staaten berührenden Fragen durch die Kriegführenden in einem Präliminarfrieden zum Nachteil der übrigen Staaten präjudiziert werden (I 1-2). Durch die am 20. November dieses Jahres den schweizerischen Gesandten zur Weiterleitung zugestellte Note ist dieser Wunsch der Kommission bereits verwirklicht worden.

Im Interesse des Zustandekommens eines Völkerbundes hat die Kommission sich dahin erklärt, dass man sich auch mit einer bloss formalen Organisation der Friedenssicherung (Schaffung von Vermittlungsämtern, Schiedsgerichten und Sanktionen) begnügen könne, wenn es unmöglich sein sollte, über die materiellen Grundlagen des Friedens in ökonomischer und bevölkerungspolitischer Beziehung Bestimmungen zu vereinbaren (II,1-2). Ebenso kann nach Ansicht der Kommission auf die grundsätzlich zu postulierende Universalität eines solchen Verbandes verzichtet werden, solange für die Schweiz aus dem Beitritt nicht eine Verstrickung in ein gegen andere Staaten gerichtetes Bündnissystem daraus resultiert (III,1).

In Bezug auf das Zusammengehen mit andern Staaten hat die Kommission den Standpunkt eingenommen, dass ein Gedankenaustausch

mit andern kleinern und mittleren Staaten, nicht notwendigerweise nur neutralen, im Hinblick auf die Herbeiführung einer Uebereinstimmung in gewissen Hauptfragen wünschbar sei, dass dagegen eine zu enge Bindung vermieden werden sollte, weil eine solche unsere Bewegungsfreiheit hemmen würde und weil u.E. der Schweiz dadurch die ihr in gewissen Beziehungen im Vergleich zu andern neutralen Staaten zukommende Vorzugsstellung verloren gehen könnte (I,3).

In der Subkommission ist von einzelnen Mitgliedern erneut auf die Wünschbarkeit und die Dringlichkeit eines Gedankenaustausches unter den Neutralen hingewiesen worden.

Obwohl wir uns von diesem Vorgehen dormalen keine Resultate von Belang versprechen, glauben wir doch, dass der, namentlich von den nordischen Staaten geäusserte Wunsch nach einer gegenseitigen Aussprache unter den Neutralen nicht unberücksichtigt bleiben sollte. Zwar möchten wir die Beschickung einer neutralen Konferenz oder die Entsendung einer besondern Mission mindestens zur Zeit vermeiden, dagegen erachten wir es für richtig uns bereit zu erklären, hier in Bern mit den Vertretern der Neutralen, wobei wir namentlich Schweden, Norwegen, Dänemark und die Niederlande im Auge haben, einen Gedankenaustausch über die mit dem Friedensschluss zusammenhängenden Fragen zu eröffnen. Bei diesem Anlass wären vor allem die Völkerbundsprobleme zu erörtern, die auch nach der schwedischen Note den Gegenstand der Beratungen der neutralen Konferenz bilden sollten. Zu diesem Behufe würden wir den Bericht des Rechtskonsulenten diesen Regierungen mitteilen, ohne über die Stellungnahme des Bundesrates vorderhand etwas zu sagen.

Die Kommission betrachtet, in entschiedener Ablehnung phantastischer Weltstaatsprojekte, die Form des Staatenbundes als das Maximum der in absehbarer Zeit erreichbaren Bindung unter einer grösseren Zahl von Staaten (III 2a). Dagegen hat sie sich in Anlehnung an die in den Staatenbünden und Bundesstaaten geltende Ordnung für ein absolutes Verbot der kriegerischen Selbsthilfe (IV-V, A) ausgesprochen. Sie hat somit den von den amerikanischen Kriegsaufschubsverträgen von 1913/14 und einer grossen Anzahl von beachtenswerten Völkerbundsprojekten vertretenen Standpunkt verlas-

sen, wonach die Staaten lediglich zur Annahme eines Vermittlungs- oder Gerichtsverfahrens vor Anwendung jeder kriegerischen Selbsthilfe verpflichtet wären, nach Erschöpfung der friedlichen Mittel aber ihre volle Handlungsfreiheit zurückerlangen. Die Kommission postuliert vielmehr die Pflicht der Staaten alle Streitigkeiten, die durch direkte Verhandlungen nicht beigelegt werden können, in jedem Falle vor ein Vermittlungsamt und, wenn dort eine Einigung nicht erreicht werden kann, vor ein Schiedsgericht oder eine andere internationale richterliche Instanz zu bringen, deren Entscheidung endgültig und vollstreckbar sein soll. Es würde demnach, im Gegensatz zu den meisten Schiedsgerichtsverträgen, kein Unterschied zwischen Rechtsstreitigkeiten und andern Konflikten gemacht werden.

Die Kommission hat, namentlich gegenüber den vom Rechtskonsulenten gegen eine solche unbeschränkte Zuständigkeit internationaler Gerichte geltend gemachten Bedenken (gedruckter Bericht S.12 und 16, Protokoll vom 7. November Vorm.S.2 ff), den Standpunkt eingenommen, dass die Unterstellung aller Streitigkeiten unter die Gerichtsbarkeit die grundsätzlich richtige Lösung darstelle und deshalb in erster Linie zu vertreten sei, umsomehr als ein Staat wie die Schweiz bei einem solchen System nichts verlieren könne. Die Kommission hat allerdings für den Fall, dass der Bereich der richterlichen Zuständigkeit beschränkt würde, eine Eventualresolution gefasst, wonach der Vorentscheid, ob das Gericht zuständig sei oder nicht, vom Richter selber zu treffen ist.

Wir geben einer ~~solchen~~ ^{im letzten Sinne} Lösung (den Vorzug namentlich dann, wenn für diejenigen Streitigkeiten, die dem richterlichen Entscheide entzogen bleiben, auf andere Weise eine friedliche Erledigung gesichert ist. Abgesehen davon, dass es höchst unwahrscheinlich ist, dass eine grosse Zahl von Staaten bedingungslos sich verpflichten, alle Streitigkeiten einem richterlichen Kollegium zu unterwerfen, ist zu beachten, dass viele und gerade die gefährlichsten Konflikte sich durch Richterspruch nicht lösen lassen, weil nur durch Aenderung, nicht aber durch Anwendung des bestehenden Rechtes ein den veränderten Verhältnissen angepasster Rechtszustand geschaffen werden kann. Da ein Völkerbund vermutlich keine

gesetzgebende Gewalt haben, sondern für die Rechtssetzung auf die Vereinbarung angewiesen sein wird, bedeutete die unbeschränkte Geltung des bestehenden Rechtes und der dieses anwendenden Justiz eine schwere Hemmung der Entwicklung und könnte deshalb geradezu für den Frieden gefährlich werden. Würde man, um dieser Gefahr zu entgehen, dem Gerichte gewissermassen gesetzgeberische Befugnisse einräumen, so würde in die Justiz ein fremdartiges Element, die Politik, eingeführt. Alsdann stünde entweder hinter dem Gerichte nicht die zur Schaffung neuen Rechtes erforderliche Macht oder es würde das Gericht nur noch dem Namen nach ein solches sein, wenn es durch seine Zusammensetzung die Machtfaktoren repräsentieren sollte, welche die politische Entwicklung tatsächlich zu bestimmen vermögen.

Viel eher als ein Gericht kann eine Vermittlungsbehörde die Ueberleitung zu neuen Zuständen herbeiführen. Ist sie so zusammengesetzt, dass sie einerseits Garantien der Unparteilichkeit bietet und andererseits die politische Macht verkörpert, welche ~~xxx~~ im Stande ist äussersten Falls ihren Vorschlägen Anerkennung zu verschaffen, so ist sie wohl geeignet die von der richterlichen Kompetenz gelassene Lücke wirksam auszufüllen. Es ist alsdann fast nur noch eine Formsache, ob einer solchen Mediation formelle imperativer Charakter zukommt. Dass dies der Fall sei, liegt in der konsequenten Durchführung des Gedankens eines Friedensbundes.

In diesem Zusammenhang ist auf zwei, im Wesentlichen sich deckende Resolutionen der Kommission hinzuweisen, dahingehend, dass den dauernd neutralen Staaten, speziell der Schweiz, innerhalb des Völkerbundes eine besondere Aufgabe zugewiesen und damit auch eine gewisse Vorzugsstellung eingeräumt werden sollte. Diese Sondermission wird namentlich gesucht in der Einleitung des Vermittlungsverfahrens, sofern dieses nicht von seiten der Parteien nachgesucht wird. Die Subkommission hat diesen Gedanken ^{dahin} ~~dahin~~ erweitert, dass mit diesem Initiativrecht die Geschäftsleitung des in Aussicht genommenen Vermittlungsrates verbunden werden könnte (IV-V) C).

Hinsichtlich der Organisation der Vermittlungs- und Gerichtsinstanzen verlangt die Kommission, dass ein Sühne- und

Vergleichsverfahren jedem Prozess unter Staaten vorausgehe. Für die gerichtliche Beurteilung sollen in erster Linie die von Parteien in bisheriger Weise freigebildeten Schiedsgerichte in Betracht kommen. Sofern aber die Einsetzung solcher nicht gewünscht oder nicht erreicht wird, müsste ein internationaler Gerichtshof (IV-V B) zuständig sein, der, von der Gesamtheit der Staaten eingesetzt, eine gewisse Selbständigkeit und Permanenz hätte. Dadurch dass die Spruchkollegien durch Rekusation von Mitgliedern der Gerichte seitens der Parteien gebildet würden, wäre die Unparteilichkeit und Unbefangenheit des Gerichts in einem noch höheren Masse als bei einem Schiedsgericht gewährleistet.

Eine mit der Organisation eines Völkerbundes eng zusammenhängende Frage ist das Prinzip der Gleichheit der Staaten (gedruckter Bericht S. 10 & 11). Die Kommission (Protokoll vom 7. November Nachm. S 9) hat den Standpunkt eingenommen, dass an diesem Grundsatz entschieden festgehalten werden müsse und dass namentlich eine Ungleichheit im materiellen Recht durchaus unannehmbar wäre. Dagegen hält die Kommission dafür, dass der Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde dadurch nicht ausgeschlossen sein würde, dass Ungleichheiten in der Vertretung oder Stimmkraft der einzelnen Staaten beständen, sofern solche Ungleichheiten zwingend geboten wären durch die Funktionen der betreffenden Völkerbundsorgane. Das kann namentlich zutreffen für die imperative Mediation, die nur dann wirksam ist, wenn sie von denjenigen Mächten im Wesentlichen bestimmt ist, welche den Vermittlungsvorschlag durchzusetzen im Stande sind. Auch bei der Anwendung der Sanktionsmittel wird denjenigen Staaten ein vorwiegender Einfluss nicht versagt werden können, welche es übernehmen mit ihren Machtmitteln die Rechtsordnung des Völkerbundes zu verteidigen oder zu erzwingen. Unannehmbar dagegen erscheint eine Ungleichheit auf dem Gebiete der Rechtssprechung und des eigentlichen Sühne- und Vergleichsverfahrens.

Zu der äusserst schwierigen Frage der Sanktionen (IX) hat die Kommission in der Weise Stellung genommen, dass sie die Notwendigkeit von Mitteln zur Erzwingung internationaler Pflichten, insbesondere der Beobachtung der von einem Völkerbunde aufzustellenden Friedensordnung bejaht. Sie sollte damit auch anerkennen, dass selbst

neutrale Staaten, wie es die Schweiz bleiben soll, der Mitwirkung bei der kollektiven Handhabung wirtschaftlicher Zwangsmittel (Boycotte, Sequestrationen u.s.w.) sich nicht entziehen können (IX). Die Kommission hält für besonders beachtenswert das Prinzip finanzieller Sanktionen, deren Anwendung ungleich dem Wirtschaftskrieg nicht die Schäden und Risiken für die verschiedenen an der Exekution beteiligten Staaten sehr ungleich gestaltet.

Die Kommission hat sich mit Entschiedenheit dafür ausgesprochen, dass die Staaten, welche eine dauernde Neutralität beobachten wollen, diesen Status auch in einem Völkerbunde sollen behaupten können, d.h. auch dann aktiv und passiv ausserhalb^{der}/militärischen Unternehmungen bleiben sollen, wenn solche vom Bunde kollektiv zur Erzwingung seiner Rechtsordnung unternommen werden. Die Sonderstellung der neutralen Staaten rechtfertigt sich einmal dadurch, dass für sie eine Teilnahme an einem militärischen Gesamtunternehmen der Mächte entweder mit unverhältnismässigen Gefahren verbunden oder aber zwecklos ist und sodann weil den dauernd neutralen Staaten ~~im~~ System der Vermittlung nach Auffassung der Kommission eine besondere Aufgabe zufallen soll. Diese Argumente treffen nach Auffassung der Kommission für die Schweiz in besonderem Masse zu (gedruckter Bericht S. 27/28).

C.

Die Kommission wird gleich nach Neujahr zu einer zweiten Plenarsitzung zusammentreten, um die von ihr noch nicht behandelten Abschnitte des Berichtes in Diskussion zu ziehen und zu den Anträgen der Subkommissionen Stellung zu nehmen.

Inzwischen hat die Subkommission die erwähnten Abschnitte vorläufig diskutiert. Es ist aus dieser Diskussion vor allem folgendes zu erwähnen: In Bezug auf die Zusammensetzung und Befugnisse der Staatenkonferenz, die wesentlich als auf dem staatenbündischen Vereinbarungsprinzip beruhend gedacht wird, sind von den Herren Minister Lardy und Prof. Eugen Huber zwei weitergehende Anregungen gemacht worden. Ersterer möchte, um den demokratischen Strömungen der Gegenwart in der Völkerbundsorganisation Rechnung zu tragen, neben den diplomatischen Staatenkongress eine ^{Parlamentarische} Volks-

repräsentanz mit beschränkter Minoritätenvertretung setzen, während letzterer innerhalb bestimmter Kompetenzgebiete des Bundes Mehrheitsbeschlüsse zulassen würde, in denen die Staatenstimmen, doppelt, d.h. als gleichwertige Individualstimmen und in einer der Grösse der Staaten entsprechenden Abstufung der Stimmkraft gezählt würden. Es war auch die Meinung der Subkommissionen, dass der Völkerbund eine unkündbare Vereinbarung sein und auch in dieser Beziehung staatenbündischen Charakter haben solle.

In Zürich am 27. Juni 1918
Unter Bezugnahme auf vorstehende Ausführungen beantragen wir Ihnen:
Die Kommission zu dem Vorschlag, die Streitigkeiten zwischen Staaten zu entscheiden, zu genehmigen.

+) für die Studien der Neugestaltung des Völkerrechts nach dem Haager

1. Der Bundesrat möge seine grundsätzliche Zustimmung zu den Resolutionen der Kommission ^{+) (mit Vorbehalt)} erklären, mit dem Vorbehalte jedoch, dass die Zuständigkeit internationaler Gerichte auf solche Streitigkeiten beschränkt bleiben soll, die auf der Grundlage positiven Rechtes entschieden werden können und nicht die Unabhängigkeit eines Staates in Frage stellen. Die Zuständigkeitsfrage wäre durch ein richterliches Organ zu beurteilen. Soweit die Streitigkeiten nicht durch Richterspruch ihre Erledigung finden können, hat ein Mediationsverfahren Platz zu greifen, das geeignet ist, ~~mit~~ auch in diesen Fällen die gewaltsame Selbsthilfe der Parteien auszuschliessen.

2. Es ist anzustreben, dass die Schweiz auch in einem Völkerbunde ihre besondere neutrale Stellung wahren könne und dass ihr, eventuell mit andern neutralen Staaten, auf dem Gebiete der Mediation eine spezielle Mission in bezug auf Geschäftsleitung und Initiative zugewiesen werde.

3. Der Chef des Politischen Departements wird beauftragt, in der Bundesversammlung eine vorläufige allgemein gehaltene Erklärung abzugeben über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen und die Stellungnahme des Bundesrates zu diesen. Dabei bleibt vorbehalten, in einer nächsten Session, nach Abschluss der Arbeiten der Kommission, ausführlichere Mitteilungen zu machen.

4. Das Politische Departement wird beauftragt, den neutralen Staaten gegenüber seine Bereitwilligkeit auszusprechen, mit den

0378

Bericht über die Verhandlungen
der Kommission der Völkerbund

Vertretern dieser Staaten in Bern in einen Gedankenaustausch einzutreten über die Richtlinien, die von den neutralen Staaten im Hinblick auf den Friedenskongress oder auf diesem gemeinsam verfolgt werden können, insbesondere mit Bezug auf die Völkerbundsfragen.

Protokollauszug an das politische Dept
(anwärtige H. P.)
Almüller.

Anlagen: 4 Register.

1. Bericht über Völkerbundsprobleme
2. Resolutionen der Kommission
3. Protokolle der Kommission