

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Initiativ-  
begehren der Kantone Waadt, Genf und Neuenburg  
betreffend Protest gegen die Verschickungen französischer  
und belgischer Staatsangehöriger.

(Vom 4. Dezember 1916.)

Mit Schreiben vom 4./12. September 1916 übermittelte der  
Präsident des waadtländischen Grossen Rates dem Präsidium des  
Nationalrates eine Schlussnahme des Grossen Rates des Kantons  
Waadt vom 31. August 1916, lautend wie folgt:

„Der Grosse Rat, indem er im Namen des Kantons Waadt  
gemäss Art. 52 der Verfassung dieses Kantons das durch den Art. 93  
der Bundesverfassung gewährleistete Vorschlagsrecht ausübt, ersucht  
die Bundesversammlung, den Bundesrat einzuladen, gegen die in  
Verletzung der von der Schweiz unterzeichneten Haager Konvention  
erfolgte Massenverschickung der Nichtkämpfenden in den von den  
deutschen Truppen besetzten französischen Gebieten zu protestieren.“

Mit Schreiben vom 19. September 1916 übermittelt der Staatsrat  
des Kantons Genf einen analogen Beschluss des dortigen Grossen  
Rates vom 13. gleichen Monats, lautend wie folgt:

„Der Grosse Rat, indem er im Namen der Republik und des  
Kantons Genf das durch Art. 93, Abs. 2, der Bundesverfassung  
gewährleistete Vorschlagsrecht ausübt, ersucht die Bundesver-  
sammlung den Bundesrat einzuladen, gegen die in Verletzung der  
von der Schweiz unterzeichneten Haager Konvention erfolgte Massen-  
verschickung von Nichtkämpfenden in den von den deutschen  
Truppen besetzten französischen Gebieten zu protestieren. Der  
Beschluss wird als dringlich erklärt.“

Mit Schreiben vom 28. November l. J. übermittelt der Staatsrat des Kantons Neuenburg eine Schlussnahme des neuenburgischen Grossen Rates, vom 23. gleichen Monats, lautend wie folgt:

„Der Grosse Rat, indem er das durch Art. 93, Absatz 2, der Bundesverfassung gewährleistete Vorschlagsrecht ausübt, schliesst sich den durch die Grossen Räte von Genf und Waadt unternommenen Schritten an und ersucht die Bundesversammlung, den Bundesrat einzuladen, gegen die in offener Verletzung der von der Schweiz unterzeichneten Haager Konvention erfolgte Massenverschickung von Nichtkämpfenden in den von den deutschen Truppen besetzten französischen Gebieten zu protestieren.

Der Grosse Rat beauftragt den Staatsrat, dem Bundesrat die Empörung auszudrücken, welche die Verschickung der Belgier nach Deutschland im Kanton hervorruft und von dieser Behörde die Absendung einer Protesnote an die deutsche Regierung zu verlangen.“

Mit der Massonverschickung französischer Staatsangehöriger befasst sich auch eine am 22. November 1916 bei der Bundeskanzlei eingegangene, von 150,203 Personen unterzeichnete Petition an den Bundesrat, in welcher dieser, unter Berufung auf eine angeblich von der französischen Regierung an die neutralen Staaten gerichtete Einladung zum Protest gegen die offenbar völkerrechtswidrigen Kriegsmassnahmen, gebeten wird, dieser Einladung durch eine im Namen der Schweiz zu erhebende energische Protestation zu entsprechen.

Was die zum Gegenstande der Initiativbegehren und der Petition gemachte Massenverschickung von französischen Staatsangehörigen aus den von den deutschen Truppen besetzten Gebieten Nordfrankreichs betrifft, so bildet sie den Gegenstand einer Note der Regierung der französischen Republik an die Regierungen der neutralen Mächte über das Vorgehen der deutschen Behörden gegenüber der Bevölkerung in den vom Feinde besetzten Departementen. Dieser Note sind 32 Dokumente beigegeben, die sich ausschliesslich auf Lille, Roubaix und Tourcoing beziehen und sodann weitere 213 Dokumente, die nicht bloss diese eine Tatsache der Verschickung, sondern im allgemeinen die behauptete völkerrechtswidrige Behandlung der französischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten zum Gegenstande haben.

Es ist nicht richtig, dass die französische Regierung, wie in der dem Bundesrat eingereichten Petition behauptet wird, die neutralen Mächte eingeladen hätte, gegen die den Gegenstand der Note bildenden Vorfälle Protest zu erheben, ein solcher Wunsch ist weder mündlich noch schriftlich geäussert worden. Die Note

beschränkt sich darauf, den neutralen Regierungen von diesen Vorfällen Kenntnis zu geben.

Was die in dem Initiativbegehren des neuenburgischen Grossen Rates berührte Massenverschickung von belgischen Staatsangehörigen betrifft, so haben wir am 16. November l. J. eine Note der Belgischen Regierung erhalten, in welcher diese die Zwangsarbeit und Verschickung, denen die belgische Bevölkerung von den deutschen Behörden unterworfen werde, als unwürdig und mit den Gesetzen der Menschlichkeit und den Verträgen im Widerspruch stehend erklärt und energischen Protest gegen die Massnahmen erhebt, die sie als Sklavenhandel bezeichnet.

\* \* \*

Die Beschlüsse der Grossen Räte von Waadt, Genf und Neuenburg tendieren dahin, die Bundesversammlung zu veranlassen, in einer Frage völkerrechtlicher und zwischenstaatlicher Natur den Bundesrat zu einem bestimmten Handeln, einem Proteste gegen Massnahmen des einen der kriegführenden Teile, einzuladen. Es kann sich fragen, ob die Bundesversammlung überhaupt zuständig wäre, eine solche Weisung zu erteilen. Man könnte darauf verweisen, dass gemäss Art. 102, Ziffer 8, B. V., der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen hat. Man könnte weiter argumentieren, dass zwar gemäss Art. 71 B. V. die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt wird, dass dies aber nach der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 84 nur im Rahmen der Kompetenzausscheidung geschehen kann, wie sie durch Art. 85 einerseits, durch Art. 102 andererseits vorgenommen worden ist, und dass zwar wohl in bezug auf Massregeln für die äussere Sicherheit und für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz konkurrierende Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesrates geschaffen sind, dass es dagegen an einer parallelen Zuständigkeitsnorm für die Bundesversammlung in bezug auf Art. 102, Ziffer 8, mangelt. Allein der Bundesrat glaubt sich nicht auf diesen Standpunkt stellen zu sollen; er anerkennt nicht nur das selbstverständliche Recht der Bundesversammlung, die Tätigkeit des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten jederzeit der Kontrolle und Kritik zu unterstellen, sondern er verkennt auch nicht, dass in wichtigen Fragen der auswärtigen Politik die direkte Mitarbeit des Parlaments sich als wünschbar erweisen mag.

Der Bundesrat erlaubt sich dabei freilich darauf hinzuweisen, dass in dem zahlenmässigen Bestand der eidgenössischen Räte, in

der öffentlichen Beratung, in dem heikeln Charakter vieler und gerade der wichtigsten Fragen der äussern Politik und in dem raschen Wechsel der politischen Lage ebenso viele Momente gegeben sind, die es wünschbar erscheinen lassen, dass die Weisungen der Bundesversammlung für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten nicht zu häufig und nicht unbedingt bindender Art seien.

Im vorliegenden Falle wird von der schweizerischen Regierung ein Akt der Missbilligung, in der denkbar schärfsten Form, derjenigen des Protestes, gegen einen der kriegführenden Teile verlangt unter Berufung darauf, dass eine Verletzung der Bestimmungen der Haager Konvention vorliege, deren Mitunterzeichner die Schweiz sei. Es wird dabei Art. 43 des Abkommens der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges v. 18. Okt. 1907 ins Auge gefasst, lautend:

„Nachdem die gesetzmässige Gewalt tatsächlich in die Hände des Besetzenden übergegangen ist, hat dieser alle von ihm abhängenden Vorkehrungen zu treffen, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrecht zu erhalten, und zwar, soweit kein zwingendes Hindernis besteht, unter Beachtung der Landesgesetze.“

Dieser gleiche Artikel wird in einer offiziellen Kundgebung der deutschen Regierung angerufen, um die von der Militärverwaltung im besetzten Gebiete getroffenen Massnahmen zu rechtfertigen. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens gehöre zweifellos auch die Fürsorge für eine gesicherte Ernährung der Bevölkerung, diese aber sei nach Lage der Umstände nur durch die landwirtschaftliche Produktion des besetzten Gebietes selbst zu erreichen, und angesichts des Mangels der erforderlichen Arbeitskräfte für den landwirtschaftlichen Betrieb habe mit allen verfügbaren Mitteln zur Abwendung eines Notstandes vorgegangen werden müssen.

Die gegenüber den belgischen Arbeitern getroffenen Massnahmen werden von deutscher Seite darauf zurückgeführt, dass durch Verunmöglichung der Rohmaterialienzufuhr und der Ausfuhr der Fertigwaren eine sehr grosse Zahl belgischer Arbeiter zur Untätigkeit verurteilt seien. Um diesen für die Gesamtheit des belgischen Volkes und den Einzelnen schädlichen Zuständen abzuhelpen, seien die Anordnungen getroffen worden, die den Zweck haben, die unbeschäftigten belgischen Arbeiter zu veranlassen, sich freiwillig nach Deutschland zu begeben und die Arbeitsscheuen, die sich weigern,

ihnen angebotene, ihren Fähigkeiten entsprechende Lohnarbeit zu übernehmen, abzuschieben.

Die Würdigung der geltend gemachten Gesichtspunkte hätte in erster Linie zur Voraussetzung eine genaue Kenntnis der Tatsachen, wie sie nur auf Grund sorgfältiger Erhebungen und Untersuchungen erlangt werden könnte. Nur auf Grund einer solchen Feststellung des Tatbestandes darf, soweit es sich wenigstens um die Meinungsäußerung einer verantwortlichen Regierung handelt, ein Urteil gefällt oder gar ein Protest erlassen werden.

Es kann nicht Sache der Regierung eines neutralen Staates sein, eine solche Untersuchung über behauptete Verletzungen völkerrechtlicher Grundsätze zu unternehmen, es sei denn, dass sie von den Beteiligten darum angegangen werde. Noch viel weniger kann es in ihrer Rolle liegen, ohne eine solche Untersuchung Stellung zu nehmen und ein Verdikt zu fällen.

Daran ändert auch der in den Schlussnahmen der Grossräte zum Ausdruck gebrachte Umstand nichts, dass die Schweiz Kontrahentin der Haager Landkriegsordnung ist. Wir übergehen die Kontroverse, ob die direkte Anwendbarkeit dieser Konvention vom 18. Okt. 1907 nicht dadurch in Frage gestellt sei, dass in derselben die sogen. Allbeteiligungsklausel beigefügt, d. h. die Anwendbarkeit an die Bedingung der Ratifikation des Abkommens durch alle am Kriege beteiligten Mächte geknüpft ist. Wollte man wirklich hieraus und aus der Tatsache, dass einzelne der am Kriege beteiligten Staaten nicht das Abkommen vom 18. Oktober 1907, sondern nur dasjenige vom 29. Juli 1899 ratifiziert haben, die Nichtanwendbarkeit der durch diese Ordnungen aufgestellten Grundsätze ableiten, so würde dem entgegengehalten werden können, die deutsche Regierung habe sich ja selbst auf den Standpunkt gestellt, dass sie sich an den Inhalt der in Frage stehenden Abkommen trotz ihrer formellen Unanwendbarkeit doch gebunden halte. Immerhin ist zu sagen, dass das Argument, die Schweiz habe ihrerseits die Landkriegsordnung genehmigt, an Wert bedeutend verlieren müsste, wenn deren Grundsätze nicht mehr als Vertragsrecht, sondern nur als dem völkerrechtlichen Bewusstsein entsprechende Normen zur Anwendung gelangen würden.

Sei dem aber wie ihm wolle, so kann jedenfalls von einer Pflicht der Schweiz, als Vertragskontrahentin gegen Verletzungen der Haager Konventionen zu protestieren, keine Rede sein. Diese Konventionen haben wechselseitige Verpflichtungen der Staaten unter sich geschaffen, aber sie haben nicht eine Solidarität aller Kontrahenten in dem Sinne begründet, dass die Verletzung gegenüber einem Staate die Verpflichtung der andern Staaten rufen

würde, sich dieser Verletzung zu widersetzen, oder zum mindesten gegen sie Protest zu erheben.

Dieser Auffassung entspricht denn auch durchaus das bisherige Verhalten der neutralen Staaten.

Wir können aber auch keine moralische Verpflichtung anerkennen, unsere Stimme gegen die von der einen oder andern Seite der Kriegführenden begangenen Verletzungen völkerrechtlicher Verpflichtungen zu erheben und Protest gegen völkerrechtswidrige Handlungen einzulegen. Wir sind überzeugt, dass eine solche Handlungsweise des Bundesrates unausweichlich in Widerspruch mit der durch unsere Verfassung, durch Geschichte und Tradition und durch den unbeugsamen Willen unseres Volkes der Landesregierung auferlegten Staatsmaxime der Beobachtung absoluter Neutralität geraten würde. Es sind dem Bundesrate seit Kriegsbeginn von seiten der Zentralmächte und ihrer Bundesgenossen 37 und von seiten der Alliierten 48, ferner von seiten eines neutralen Staates 4 Proteste und Verwahrungen wegen behaupteter Verletzungen völkerrechtlicher Vorschriften notifiziert worden. Es bedarf keiner Ausführung, dass es nicht in der Aufgabe einer neutralen Regierung liegen konnte, aber auch ganz unmöglich gewesen wäre, in allen diesen Fällen durch sorgfältige Untersuchung sich eine abgeschlossene Meinung über die zum Gegenstand der Anklage gemachten Völkerrechtsverletzungen zu bilden und daraufhin Protest zu erheben. In welcher schiefen Lage würde vollends eine neutrale Regierung geraten, wollte sie eine Ausscheidung der einzelnen Fälle vornehmen, die einen weiter verfolgen und zum Gegenstande eines Protestes machen, die andern beiseite legen. In Fällen, in denen die Schweiz nicht beteiligt ist, wo weder unsere Ehre, noch unsere Interessen in Frage stehen, kann es nicht unsere Aufgabe sein und mangelt uns das Recht, uns ungerufen als Richter aufzuspielen und ein Urteil über Tun und Lassen der Kriegführenden zu fällen.

Dabei sei zum voraus dem Missverständnis entgegengetreten, als ob die Regierung eines neutralen Staates kalt und teilnahmslos den Klagen über Beugung des Völkerrechts gegenüberstehen müsste. Neutralität und Gleichgültigkeit sind glücklicherweise nicht synonyme Begriffe. Der Bundesrat ist nicht minder als jeder einzelne Volksgenosse ergriffen von den moralischen und physischen Leiden, die über unzählige Unschuldige in allen kriegführenden Ländern hereingebrochen sind, er hat seit Kriegsbeginn sein Bestreben dahin gerichtet, den bedauernswerten Opfern des Krieges werktätige Hilfe zu leisten und das im ganzen Volke sich äussernde Mitgefühl nach Möglichkeit diesem Zwecke dienstbar zu machen.

Wir haben denn auch nicht ermangelt, im Interesse der Verbesserung der Lage derjenigen französischen Staatsangehörigen, die aus ihren städtischen Wohnorten entfernt und anderweitig vorübergehend beschäftigt worden waren der deutschen Reichsregierung am 9. September laufenden Jahres unsere Dienste für den Durchtransport dieser französischen Staatsangehörigen, soweit sie von der Bewilligung der Ausreise Gebrauch machen wollen, zur Verfügung zu stellen.

Ebenso haben wir, nachdem wir von den Vorgängen in Belgien unterrichtet worden waren, von den gleichen humanen Gefühlen geleitet und in der Annahme, dass die deutsche Reichsregierung auf die öffentliche Meinung eines befreundeten neutralen Staates Wert legen werde, am 21. November unseren Gesandten in Berlin beauftragt, die Aufmerksamkeit des Reichskanzlers auf den ungünstigen Eindruck zu lenken, den die Massentransporte belgischer Arbeiter nach Deutschland in unserer öffentlichen Meinung hervorgerufen haben.

Weiter zu gehen halten wir mit der neutralen Stellung unseres Landes nicht vereinbar.

So sehr wir daher die humane Gesinnung achten, welche in den Schlussnahmen der Grossen Räte und in der Petition ihren Ausdruck findet, so sehen wir uns doch zu dem Antrage veranlasst, es sei der Initiative keine Folge zu geben.

Genehmigen Sie die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 4. Dezember 1916.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,  
Der Bundespräsident:

**Decoppet.**

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:  
**Schatzmann.**



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Initiativbegehren der Kantone Waadt, Genf und Neuenburg betreffend Protest gegen die Verschickungen französischer und belgischer Staatsangehöriger. (Vom 4. Dezember 1916.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1916
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	734
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1916
Date	
Data	
Seite	445-451
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 233

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.