

s.B.14.41.0 - PO/br

Bern, den 27. Mai 1958

SchiedsgerichtsbarkeitInterne Besprechung vom 9. Mai 1958.

Teilnehmer: Bundesrat Petitpierre (Vorsitz)  
Generalsekretär Kohli  
Botschafter Ruegger  
Minister de Rham  
Prof. Bindschedler  
Dr. Probst (Protokollnotiz)

Bundesrat Petitpierre: Zweck der Besprechung ist die Erörterung der Frage, ob die Schweiz zum Ausbau und zur Förderung der zwischenstaatlichen Schiedsgerichtsbarkeit eine neue internationale Initiative ergreifen soll. Wie bekannt, stand die Schweiz auf diesem Gebiet in der Vergangenheit in vorderster Reihe. Sie hat in der Völkerbundsperiode mit zahlreichen Staaten bilaterale Schiedsverträge abgeschlossen. Man befand sich damals in einem Zustand der Euphorie und gab sich über die Wirkungen der Schiedsgerichtsbarkeit weitreichenden Hoffnungen hin, die sich inzwischen teilweise als Illusionen erwiesen haben. Die Schiedsidee macht heute einen gewissen Rückschritt durch und hat von ihrer ursprünglichen Aktualität eingebüsst. Immerhin sind die Erfahrungen der Schweiz auf dem Gebiete der Schieds- und der internationalen Gerichtsbarkeit eher positiv gewesen.

Im Hinblick auf eine eventuelle Reaktivierung unserer Vertragspolitik erscheint es zweckmässig, zwischen folgenden Staatenkategorien zu unterscheiden:

a) Westliche Staaten

Hier würde es sich allenfalls darum handeln, die noch vorhandenen Lücken unseres Vertragsnetzes auszufüllen.

b) Kommunistische Staaten

Von ihnen ist bis auf weiteres kein Entgegenkommen zu erwarten. Sie vertreten grundsätzlich den Standpunkt, dass jedes Obligatorium einer schiedsgerichtlichen Streiterledigung einen Eingriff in die staatliche Souveränität darstelle. So hat Polen seinen aus der Vorkriegszeit stammenden Schiedsvertrag mit der Schweiz 1952 gekündigt, während das Schicksal des Vertrages mit Rumänien seit der Angelegenheit Vitianu in der Schwebe hängt.

c) Lateinamerikanische Staaten

Mit diesen Ländern erscheinen gewisse Ergebnisse denkbar.

d) Neue Staaten in Asien und Afrika

Für unsere Zwecke dürfte die Kategorie der neuen Staaten wahrscheinlich am ehesten Interesse bieten. Als junge Staaten sind sie für jede Geste, die ihnen das Gefühl gibt, voll genommen zu werden, empfänglich. Immerhin wären auch hier zwei Kategorien zu unterscheiden, nämlich:

- einerseits neutralistische Staaten wie beispielsweise Aegypten und Indonesien, die ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nur zum Teil nachgekommen sind und die deshalb für die Idee einer schiedsgerichtlichen Austragung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wohl nur schwer zugänglich wären;
- andererseits Staaten wie beispielsweise Tunis, Marokko und Libanon, die dem Westen näher stehen und bei denen eher Verständnis zu erwarten ist; auch

Indien könnte dazu gezählt werden, wenn sich nicht die Konflikte um Kaschmir und Goa hindernd auswirken würden.

Es wäre jedenfalls der Mühe wert, die Idee einer Verdichtung unseres Netzes bilateraler Schiedsverträge näher zu untersuchen. Alsdann wäre dem Bundesrat ein Antrag über das weitere Vorgehen zu unterbreiten; darin sollte der Vorsteher des Politischen Departements u.a. auch ermächtigt werden, die Frage in den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten zur Sprache zu bringen.

Botschafter Ruegger: Die sich abzeichnende Aussicht, die traditionelle schweizerische Politik auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit, die nur durch höhere Gewalt unterbrochen worden war, wiederaufzunehmen, ist sehr erfreulich.

Besonderes Gewicht ist auf die praktische Seite zu legen. Die Schweiz hat ein konkretes Interesse daran, im Fall internationaler Streitigkeiten an eine Schiedsinstanz appellieren zu können. Die bisherigen Erfahrungen waren, im Ganzen gesehen, gut. Schon die blosser Möglichkeit der Anrufung einer solchen Instanz und der Hinweis, hiervon allenfalls Gebrauch machen zu wollen, haben in manchen Fällen befriedigende Lösungen bewirkt.

Erwägungen genereller Natur sind ebenfalls zu berücksichtigen. Wir haben in Bezug auf unsere Zusammenarbeit mit den internationalen Institutionen das Maximum dessen erreicht, was sich mit unserer Neutralitätspolitik vereinbaren lässt. Nun ist aber ein gewisses Missverhältnis zwischen unserer weitreichenden Mitarbeit an technischen Organen und unserer geringen Teilnahme an der Lösung allgemeiner Probleme nicht zu verkennen. Die Schiedsgerichtsbarkeit gehört zu den

letzteren und würde uns deshalb erlauben, dieses Missverhältnis etwas auszugleichen. Es handelt sich hier in der Tat um ein Gebiet, in dem die Schweiz ihre angestammte Rolle ohne weiteres wieder übernehmen könnte.

Die soeben zu Ende gegangene Seerechtskonferenz in Genf hat erkennen lassen, dass allen Hindernissen zum Trotz ein wirkliches Interesse zahlreicher Staaten an der Schiedsidee vorhanden ist, auch wenn vielen Delegationen entsprechende Instruktionen fehlten. Im einzelnen kann die Haltung der Staaten auf Grund der neuesten Erfahrungen etwa wie folgt umschrieben werden:

1) Kommunistische Staaten

Sie bilden zweifellos die am negativsten eingestellte Staatengruppe. Als die schweizerische Delegation an der Seerechtskonferenz die Schaffung eines fakultativen Unterzeichnungsprotokolls zwecks Unterstellung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs vorschlug, erhielt sie zwar gerade von den Oststaaten viel unaufgeforderte Unterstützung, aber nur deshalb, weil diese im schweizerischen Vorschlag von ihrem Standpunkte aus das geringste Uebel erblickten. In der ersten Abstimmung über das Prinzip unseres Vorschlags stimmte dann der Sowjetblock dagegen. In der vorausgegangenen Sitzung der Redaktionskommission hatte der Sowjetdelegierte Krylov (ehemaliger Richter am Internationalen Gerichtshof) in diesem Zusammenhang bemerkt, es sei beim gegenwärtigen Stand der Dinge nutzlos, an eine obligatorische Gerichtsbarkeit denken zu wollen; doch fügte er bei, dass sich diese Situation unter Umständen ändern könnte. Er hat schliesslich an der endgültigen Formulierung des von der Schweiz vorgeschlagenen Schlussprotokolls mitgearbeitet. In der Schlussabstimmung beschränkte sich der Sowjetblock auf die Stimmenthaltung, ohne gegen das Protokoll ausdrücklich Stellung zu nehmen.

## 2) Lateinamerikanische Staaten

Die zu dieser Gruppe gehörenden Staaten haben in den letzten Jahrzehnten für die Schweiz eine wachsende wirtschaftliche Bedeutung gewonnen. Bei ihnen sollte es möglich sein, für die Schiedsidee neue Partner zu finden. Einige kleinere Staaten (Panama) haben in Genf den Wunsch geäußert, über unsere Schiedsgerichtspolitik dokumentiert zu werden. Als Ausnahmen sind Argentinien, Venezuela, Mexiko und offenbar auch Brazilien zu betrachten, bei denen zum voraus mit einer Ablehnung gerechnet werden müsste. Dagegen ist beispielsweise von Seiten Kolumbiens eine positive Haltung zu erwarten. Es wäre nützlich, eine genaue Liste der in Mittel- und Südamerika in Betracht kommenden Staaten aufzustellen.

## 3) Neue Staaten in Asien und Afrika

Der Abschluss eines Schiedsvertrages mit Indien wäre sehr erwünscht. In Genf hat Indien für den schweizerischen Vorschlag gestimmt, das Protokoll aber bisher nicht unterzeichnet. Der indische Delegationschef, Justizminister Sen, liess durchblicken, dass ihm das volle Vertrauen in den Internationalen Gerichtshof bei dessen gegenwärtiger Zusammensetzung fehle. Doch ist dies möglicherweise nur eine vorübergehende, mit dem Goa-Streitfall zusammenhängende Einstellung. Jedenfalls sollte Indien in unseren Bemühungen nicht beiseite gelassen werden. Gleichzeitig wäre auch Pakistan, das die führende mohammedanische Macht ist und über einige bemerkenswerte Juristen verfügt, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Keinerlei Erfolgsaussichten scheinen gegenwärtig in Bezug auf Indonesien zu bestehen. Dagegen ist von Thailand, das das Gerichtsbarkeitsprotokoll in Genf unverzüglich unterzeichnete, eine eher positive Einstellung zu erwarten. Nicht ausser Acht zu

lassen sind auch die arabischen Staaten, die in der Vorabstimmung über unseren Vorschlag in Genf zum grössten Teil Enthaltung geübt hatten, von denen aber einige in der Schlussabstimmung dem Unterzeichnungsprotokoll zustimmten. Auf jeden Fall dürfte es, schon nur aus Erwägungen der Gleichbehandlung, angezeigt erscheinen, keinen der neuen Staaten von vorneherein von unseren Bemühungen auszuschliessen.

#### 4) Commonwealth-Staaten

Die konstante Weigerung Grossbritanniens, mit der Schweiz einen Schiedsvertrag abzuschliessen, bildete eine der grössten Enttäuschungen unserer Schiedsgerichtspolitik der Zwanzigerjahre. Aus Bemerkungen führender Delegationsmitglieder an der Seerechtskonferenz in Genf zu schliessen, scheint sich hier indessen eine gewisse Wandlung anzubahnen. Sofern Grossbritannien das Protokoll betreffend Unterstellung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit unterzeichnen sollte, wäre ein erneuter schweizerischer Vorstoss vermutlich nicht aussichtslos. Kanada hat das Protokoll seinerseits bereits unterzeichnet und scheint für die Schiedsidee gewonnen zu sein. Auch in Australien könnte wahrscheinlich mit Verständnis gerechnet werden.

Es würde sich also, generell gesprochen, darum handeln, das Programm des Bundesrats von 1919 wieder aufzunehmen und der Schiedsidee neues Leben zu verleihen. Dabei sollten starre Formen vermieden werden; wir sollten im Gegenteil mit jedem einzelnen Partner so weit gehen, als er selbst zu gehen bereit ist, sofern nur die Unterstellung unter die Schiedsgerichtsbarkeit eine obligatorische ist. Ein Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung (wie im Jahre 1919) oder eine entsprechende Erklärung des Vorstehers des Politischen Departements vor den eidgenössischen Räten würde geeignet erscheinen, dem Gedanken den nötigen Widerhall zu verleihen.

Generalsekretär Kohli: Sofern eine bundesrätliche Vernehmlassung erfolgen würde, wäre sie nicht, wie 1919, direkt an die eidgenössischen Räte, sondern in erster Linie an die seither ins Leben gerufenen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten zu richten. Dabei wird von Anfang an klar gesagt werden müssen, was wir von der Schiedsgerichtsbarkeit heute noch erwarten dürfen und was über sie hinausgeht. So wissen wir, dass die grossen politischen Probleme der Gegenwart nicht mehr auf dem Schiedsweg geregelt werden können. Für zahlreiche Streitfragen sekundärer Bedeutung, die sich indessen ebenfalls auf die internationalen Beziehungen auswirken, ist aber die Schiedsgerichtsbarkeit immer noch von unbestreitbarem Nutzen. Es wäre bestimmt wertvoll, wenn wir, gerade weil wir der UNO ferngeblieben sind, durch die Förderungen der Schiedsgerichtsbarkeit unser Interesse an positiven Lösungen bekunden könnten.

In Bezug auf die Mitglieder des britischen Commonwealth ist zu berücksichtigen, dass sie heute eine ganz andere internationale Stellung einnehmen, als vor dem letzten Weltkrieg, sodass vielleicht auch ihre Bereitschaft zum Abschluss von Schiedsverträgen grösser sein könnte als früher. Hinsichtlich Indiens ist ausserdem zu bedenken, dass es geneigt sein könnte, gerade im Verhältnis zur Schweiz, wo keine vitalen Interessen auf dem Spiele stehen, zu einer Schiedsvereinbarung Hand zu bieten, um auf diese Weise vor aller Welt seine Verbundenheit mit der Idee der schiedsgerichtlichen Streiterledigung zu demonstrieren.

Es wäre nützlich, unser Augenmerk nicht nur auf den Abschluss neuer, sondern überdies auch auf die Verbesserung bereits bestehender Verträge zu richten.

Wenn immer möglich sollten die schweizerischen Schiedsverträge die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs festlegen. Wo sich dies nicht

verwirklichen lässt, wird man auf der Suche nach anderen Lösungen elastisch bleiben müssen. Das Ergebnis unserer Bemühungen könnte sowohl vom allgemeinen als auch vom rein praktischen Gesichtspunkte aus bedeutungsvoll sein.

Bundesrat Petitpierre: Es wird erforderlich sein, Alternativlösungen vorzubereiten. In jedem Falle werden wir aber den Vergleichsweg, der erfahrungsgemäss wichtige Vorteile bietet, in Vorschlag bringen.

Der Gedanke eines Exposés an die eidgenössischen Räte erscheint noch etwas verfrüht. Es wird leicht sein, zu gegebener Zeit nötigenfalls eine Interpellation zu veranlassen. Vorerst sollten aber bei allen Staaten, auch den kommunistischen, mit denen wir noch keine Schiedsverträge besitzen, ohne jede Diskriminierung Sondierungen unternommen werden. Auf Grund dieser ersten Fühlungen liesse sich dann erkennen, wo sich eine Fortsetzung der Bemühungen lohnt.

Minister de Rham: Es war äusserst nützlich, dass die Delegation in Genf die Gelegenheit wahrnahm, den Schiedsgedanken neu zu lancieren. Die Konferenz wurde auf diese Weise veranlasst, sich von Grund auf damit auseinanderzusetzen.

Es wird zweckmässig sein, auch unsere Auslandvertretungen, allenfalls in Form eines Exposés, mit unseren Plänen und Ansichten vertraut zu machen.

Prof. Bindschedler: Die vorgeschlagene Initiative ist zweifellos wertvoll.

Was die Verbesserung der bereits bestehenden Verträge anbelangt, so sollte hier fürs erste nicht zuviel unternommen werden; die Frage wäre vielmehr auf später zu verschieben. Die meisten bestehenden

Verträge sind übrigens zufriedenstellend. Wo sie nicht genügen, ist zu prüfen, ob sich der betreffende Staat nicht vielleicht auf andere Weise, so vornehmlich durch Unterzeichnung der Fakultativklausel von Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs, der obligatorischen Gerichtsbarkeit unterstellt hat. Wirklich ungenügend ist eigentlich nur ein Vertrag, nämlich jener mit den USA. Doch fehlt hier seitens des Vertragspartners ohnehin jede Revisionsbereitschaft.

Bei den Ländern, mit denen noch keine Verträge bestehen, sollte, jedenfalls in der Anfangsphase, jegliche Diskriminierung vermieden werden.

Es ist zu unterscheiden, ob die Unterstellung unter die Schieds- und die internationale Gerichtsbarkeit auf allgemeiner Ebene durch multilaterale Vertragsinstrumente erfolgt oder ob sie auf bilateralen Abmachungen beruht. Was für die eine Kategorie gilt, ist nicht unbedingt auch für die andere zutreffend. So zögern beispielsweise manche Regierungen, sich einer generellen Gerichtsbarkeitsklausel zu unterstellen, bei der sie nicht zum Voraus wissen können, von welchen Staaten und in welchen Fragen sie allenfalls angerufen werden könnte; diese Bedenken wären wahrscheinlich geringer, wenn es sich nur um eine bilaterale Verpflichtung mit einem Staate wie der Schweiz handeln würde, mit der ohnehin keine Streitfragen von vitaler Tragweite zu erwarten sind. Die Aussichten, bilateral zu einem Ergebnis zu gelangen, erscheinen deshalb für uns erheblich günstiger, als dies in multilateraler Hinsicht der Fall ist. Dies dürfte auch in Bezug auf Länder gelten, die der Schiedsidee an sich eher ablehnend gegenüberstehen (wie beispielsweise die arabischen Staaten, Burma und Ceylon).

Ein äusserst wichtiges Element unserer künftigen Bemühungen ist auch ihr "zivilisatorischer" Wert. Indem man die neuen Staaten mit dem Gedanken der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel der friedlichen Streiterledigung vertraut macht, führt man sie gleichzeitig in die Sphäre des traditionellen Völkerrechtes zurück. Unser Beitrag kann, im ganzen gesehen, natürlich nur ein Tropfen sein. Vielleicht wird er sich aber wie ein Oeltropfen auf dem Wasser verbreiten. Den Schiedsverträgen wohnt auch dort, wo sie nicht zur Anwendung gelangen, durch ihre blosse Existenz eine latente Kraft inne.

Bundesrat Petitpierre: Zusammenfassend herrscht Einigkeit darüber, dass zunächst bei allen Staaten, die mit der Schweiz noch keine Schiedsverträge besitzen, Sondierungen einzuleiten sind, um abzuklären, ob sie zum Abschluss einer solchen Vereinbarung bereit wären. Diese Sondierungen würden in Bern durch den Vorsteher des Politischen Departements erfolgen. Gestützt darauf wäre in den Kapitalen der Staaten, die ein konkretes Interesse bekundet hätten, durch unsere Aussenposten eigentliche Demarchen im Hinblick auf einen Vertragsabschluss zu unternehmen.

Zur Vorbereitung dieses Vorgehens ist die Ausgangslage auf Grund der schon bestehenden departementsinternen Vorarbeiten zu analysieren. Ebenso muss über den Inhalt der schweizerischen Vorschläge Klarheit geschaffen werden. An den Bundesrat ist ein entsprechender Antrag zu richten, der auch die Orientierung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten vorsehen sollte. Die "Ministerkonferenz" wäre an ihrer nächsten Tagung ebenfalls ins Bild zu setzen.

Die erwähnten Vorbereitungen werden zuständigkeits- halber dem Rechtsdienst übertragen.

*Prof. L.*