

Freitag, 20. Februar 1959.

Schweizerische Schiedspolitik.

Politisches Departement. Antrag vom 21. Juni 1958 (Beilage).

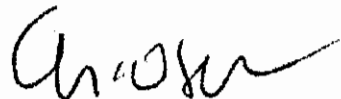
Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Von den Ausführungen wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt, die nötigen Schritte zum Abschluss neuer Vergleichs-, Schieds- und Gerichtsbarkeitsverträge im Sinne der dargelegten Grundsätze zu unternehmen.
3. Der Vorsteher des Politischen Departements wird beauftragt, die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten über die Pläne des Bundesrates auf dem Gebiete des Schiedswesens zu orientieren.

Protokollauszug an das Politische Departement (50) zum Vollzug und an alle Departemente zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



Bern, den 21. Juni 1958.

s.B.14.41.0. - PO/hä

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tSchweizerische Schiedspolitik

I. Die Geschichte der Schweiz ist seit dem Bund von 1291 mit dem Grundsatz der schiedsgerichtlichen Erledigung von Streitigkeiten auf das engste verbunden. Zahlreich sind die Differenzen zwischen den Orten der alten Eidgenossenschaft, die im Verlaufe eines halben Jahrtausends auf diesem Wege aus der Welt geschafft wurden. Mit der Bundesverfassung von 1848, die den Staatenbund in einen Bundesstaat umwandelte, fand diese innere eidgenössische Schiedsgerichtsbarkeit zwar ein Ende. Tradition und Erfahrung der Vergangenheit haben aber die Schweiz befähigt, in vor-derster Reihe mitzuwirken, seitdem um die letzte Jahrhundertwende mit den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 ein grossangelegter Versuch zur Schaffung einer dauernden Friedensordnung unter den Staaten eingeleitet wurde, in der die Schiedsidee einen hervorragenden Platz einnehmen sollte.

Die Schweiz hat sich an beiden Friedenskonferenzen beteiligt und ist den hierbei zustandekommenden Konventionen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten beigetreten. Beide Abkommen, die zur Hauptsache eine Verfahrensordnung für internationale Schiedsfälle darstellen und durch die der Ständige Haager Schiedshof ins Leben gerufen wurde, sind noch in Kraft. Auch seither hat sich

- 2 -

die Schweiz an allen Initiativen zur Förderung der internationalen Rechtsprechung massgebend beteiligt. Sie gehörte zu den ersten Staaten, die dem Statut des 1921 errichteten Ständigen Internationalen Gerichtshofs beitraten und dessen obligatorische Gerichtsbarkeit gemäss Art. 36 dieses Statuts (sog. Fakultativklausel) anerkannten. Sie ist ferner Teilnehmerin an der Generalakte, die 1928 unter dem Völkerbund zur weiteren Ausgestaltung der Schiedsidee abgeschlossen wurde. Als endlich nach Beendigung des zweiten Weltkrieges im Zusammenhang mit der Liquidation des Völkerbundes der Ständige Internationale Gerichtshof aufgehoben und durch den neuen Internationalen Gerichtshof der UNO ersetzt wurde, war die Schweiz 1948 das erste Nichtmitglied der Vereinten Nationen, das seinen Beitritt zum Statut dieses Organs erklärte und sich wiederum vorbehaltlos seiner obligatorischen Gerichtsbarkeit unterstellte.

II. Neben ihrer Beteiligung an den universellen Anstrengungen zur Förderung und zum Ausbau der internationalen Gerichtsbarkeit hat sich die Schweiz auch auf bilateralem Wege intensiv um die Weiterbildung der Schiedsidee bemüht. Es gilt dies vor allem für die Periode nach dem ersten Weltkrieg. Der Völkerbund, dem unser Land 1920 beitrug, schuf die Alternativverpflichtung, einen Streit, der zum Bruche führen könnte, entweder einem Schiedsgericht oder dem Völkerbundsrat zu unterbreiten. Da das Verfahren vor dem Völkerbundsrat, der nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt war und geneigt sein konnte, sich von Erwägungen politischer Opportunität leiten zu lassen, für die Schweiz wenig verlockend erschien, musste sie versuchen, mit möglichst zahlreichen Staaten partikuläre Schiedsverpflichtungen einzugehen, um entstehende Schwierigkeiten einer unpolitischen, nach Rechtsgrundsätzen urteilenden Instanz unterbreiten zu können. In dem von Prof. Max Huber in seiner Eigenschaft als Rechtsberater des Politischen Departements verfassten Bericht des Bundesrates an die Bundesver-

sammlung betreffend internationale Schiedsverträge, vom 11. Dezember 1919, wurde das Programm dieser neuen, weit in die Zukunft weisenden, grundsätzlich noch heute richtunggebenden Politik umschrieben. Der Bundesrat ging darin von der Erkenntnis aus, dass "gerade Staaten ohne politische Macht mit Schiedsgerichten sich besser stellen, als wenn sie, ganz auf diplomatische Verhandlungen oder auf ihre eigenen Massnahmen gestellt, ihre Rechte geltend machen, oder unberechtigte Ansprüche abwehren müssen. Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht. Dieses findet trotz aller Mängel, die den Schiedsverträgen anhaften können, in diesen Abkommen doch im allgemeinen einen stärkeren Rückhalt und eine grössere Sicherheit als in irgendeiner anderen Politik".

Der erste Vertrag, der auf Grund dieses Berichtes abgeschlossen wurde, war der Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag mit dem Deutschen Reich vom 3. Dezember 1921. Von den Verträgen der Vorkriegszeit unterschied er sich vor allem durch zwei wesentliche Neuerungen: erstens wies er obligatorischen Charakter auf, indem die Pflicht zum Eintreten auf das Schiedsverfahren nicht mehr dem freien Ermessen der belangten Partei überlassen war; zweitens sah er neben dem eigentlichen Schieds- auch ein Vergleichsverfahren vor, wodurch die Möglichkeiten der friedlichen Streiterledigung elastischer gestaltet wurden.

Seines sowohl realistischen wie fortschrittlichen Gehaltes wegen bildete der Vertrag von 1921 einen Markstein in der Geschichte des internationalen Streiterledigungsverfahrens. Er wirkte damals bahnbrechend und gab den Anstoss zu einer grossen Zahl ähnlicher Vertragsabschlüsse europäischer und ausser-europäischer Staaten. Vor Beginn des zweiten Weltkrieges bestanden noch rund 250 dieser Verträge. Die Schweiz war hieran mit 23 Verträgen, von denen fast alle auch heute noch in Kraft sind, beteiligt.

III. Ein wesentliches Merkmal der neueren Verträge bestand, wie schon erwähnt, in ihrem obligatorischen Charakter. Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit liegt dann vor, wenn ein Schiedsvertrag in der Weise gestaltet ist, dass nach Entstehen eines Streites die Unterbreitung unter das Schiedsgericht nicht mehr notwendig einer nochmaligen Willenseinigung der Parteien in Form eines sogenannten Kompromisses (oft auch Schiedsordnung genannt) bedarf, sondern der Streitfall von jeder Partei grundsätzlich auch durch einseitige Klageerhebung beim Schiedsgericht anhängig gemacht und bis zum Endurteil durchgeführt werden kann.

Von den institutionellen Vergleichs- und Schiedsverträgen, die von der Schweiz seit der Jahrhundertwende mit anderen Staaten bilateral abgeschlossen wurden, stehen gegenwärtig noch 23 in Kraft, zu denen ausserdem die Schiedsklauseln allgemeiner Tragweite in zwei Niederlassungsverträgen hinzuzuzählen sind. 17 dieser Verträge, die zumeist aus den Zwanzigerjahren stammen, stipulieren eine obligatorische Verpflichtung zur schiedsgerichtlichen Streiterledigung.

Ausser durch bilaterale Verträge kann das Obligatorium indessen auch durch die Generalakte sowie im Rahmen des Statuts des Internationalen Gerichtshofs begründet werden.

Die vom Völkerbund 1928 aufgestellte Generalakte schreibt für Rechtsstreitigkeiten ein obligatorisches Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof vor, während nichtjuristische Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht ad hoc entschieden werden müssen, sofern ein Vergleichsverfahren erfolglos bleibt. Die praktischen Auswirkungen der Generalakte sind allerdings gering geblieben. Nachdem aber ihre Weitergeltung von der UNO, die sie 1949 zwecks Anpassung an die Charta der Vereinigten Nationen in einigen Punkten revidierte, ausdrücklich anerkannt wurde, ist ihr weiterhin Rechnung zu tragen. Insgesamt sind heute 20 Staaten, worunter die Schweiz, immer noch an die Bestimmungen der Generalakte gebunden.

Entschieden grössere Bedeutung kommt der Unterstellung unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes zu. Durch Unterzeichnung der sogenannten Fakultativklausel (Art. 36 Abs. 2 des Gerichtsstatuts) kann jeder Mitgliedstaat des Gerichtshofes von Rechts wegen und ohne besonderes Abkommen gegenüber jedem in gleicher Weise sich verpflichtenden Staat die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes für verschiedene Arten von Streitigkeiten rechtlicher Natur, die praktisch alle vorkommenden juristischen Streitigkeiten umfassen, als obligatorisch anerkennen. Von den total 85 Mitgliedern des Gerichtshofes (UNO-Mitglieder gehören ihm *ipso iure* an; er steht aber auch anderen Staaten offen) sind zurzeit 33 Staaten, also kaum mehr als ein Drittel, dieser obligatorischen Gerichtsbarkeit durch Anerkennung der Fakultativklausel unterworfen.

Unter Berücksichtigung sowohl der partikulären Verträge wie auch der Verpflichtungen im Rahmen der Generalakte und der Fakultativklausel des Internationalen Gerichtshofes ergibt sich, dass die Schweiz heute mit insgesamt 47 Staaten auf die obligatorische Austragung von Streitigkeiten im Schieds- oder im internationalen Gerichtsverfahren festgelegt ist, nämlich mit 33 infolge der Fakultativklausel, mit 19 über die Generalakte und mit 17 gestützt auf bilaterale Verträge, wobei gegenüber 14 Staaten eine doppelte und gegenüber 4 weiteren Staaten sogar eine dreifache Bindung besteht.

IV. Die Wirksamkeit der obligatorischen Unterstellung unter die Schieds- und die internationale Gerichtsbarkeit wird allerdings in zahlreichen Fällen durch die von den Staaten bei Anerkennung des Obligatoriums angebrachten Reserven wieder eingeschränkt. Solche Vorbehalte finden sich sowohl in den bilateralen Verträgen wie auch in Bezug auf die Generalakte und die Fakultativklausel des Internationalen Gerichtshofes. In den letzten Jahren ist angesichts der internationalen Spannungen eine zunehmende

Tendenz verschiedener Staaten festzustellen, namentlich gegenüber der Fakultativklausel neue Reserven anzubringen oder die schon bestehenden auszuweiten. Die Schweiz ist heute einer der wenigen Staaten, die die obligatorische Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes vorbehaltlos anerkennen.

Für die Tragweite solcher Reserven, die sich auf die verschiedensten Aspekte erstrecken können, ist vor allem ausschlaggebend, ob der Entscheid über ihre Anrufung in das alleinige Ermessen jeder Vertragspartei fällt oder ob eine dritte Instanz vorgesehen ist, die objektiv darüber befinden kann. Ist letzteres der Fall, so bedeutet die Reserve nur eine sachliche Beschränkung des Anwendungsbereichs. Ist jedoch der Entscheid dem alleinigen Ermessen jedes Vertragspartners überlassen, ohne dass ein unparteiisches Forum darüber zu befinden hätte, so kann die obligatorisch vereinbarte Schieds- oder internationale Gerichtsbarkeit faktisch weitgehend ausgehöhlt werden. Dies gilt namentlich für den Vorbehalt, wonach bei Streitigkeiten, deren Gegenstand in die ausschliessliche Zuständigkeit einer der Parteien fällt, die Schieds- oder die internationale Gerichtsinstantz nicht angerufen werden kann (*domaine réservé*, *domestic jurisdiction*). Da sich der Begriff der internen Zuständigkeit gestützt auf die nationale Gesetzgebung in mannigfacher Weise interpretieren lässt, wird dadurch einer willkürlichen Anwendung ein weiter Spielraum geöffnet. Die Reserve der "domestic jurisdiction" ist beispielsweise im Schieds- und Vergleichsvertrag der Schweiz mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 16. Februar 1931 enthalten und wurde in ähnlicher Weise von den USA auch gegenüber der Fakultativklausel angebracht; sie spielt bekanntlich in der Angelegenheit Interhandel, die zurzeit vor dem Internationalen Gerichtshof hängig ist, eine bedeutsame Rolle.

V. Die bisherigen praktischen Erfahrungen unseres Landes auf dem Gebiete der friedlichen Streiterledigung zeigen folgendes Bild:

Seit Bestehen des Bundesstaates ist die Schweiz insgesamt fünfzehnmal in die Lage gekommen, sich zur Austragung einer zwischenstaatlichen Streitigkeit mit dem internationalen Vergleichs-, Schieds- oder Gerichtsverfahren auseinanderzusetzen. Am bekanntesten sind der Zonenstreit mit Frankreich aus den Zwanzigerjahren und der Streitfall zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich wegen der Entführung des ehemaligen deutschen Staatsangehörigen Salomon von schweizerischem auf deutsches Gebiet (1935). Aus den Nachkriegsjahren sind der Vitianu-Fall mit Rumänien, die Vergleiche mit Frankreich wegen der Internierungskosten französischer Truppen und einer Lockspitzelangelegenheit, der Vergleich mit Italien wegen der italienischen Vermögensabgabe und der zurzeit beim Internationalen Gerichtshof hängige Interhandel-Fall zu nennen.

In den 15 erwähnten Fällen ging die Initiative zur Anrufung der Schiedsinstanz dreizehnmal von der Schweiz aus, nur zweimal von einem ausländischen Staat. Während die Schweiz auf diese beiden Begehren ohne weiteres eintrat, wurden die schweizerischen Vorschläge von der Gegenpartei dreimal zurückgewiesen.

Von den zwölf Fällen, in denen ein zwischenstaatliches Verfahren effektiv eingeleitet wurde, fanden vier ein vorzeitiges Ende, zwei davon durch gütliche Verständigung, einer durch Einlenken der Gegenpartei, ein weiterer durch deren Rückzug.

Es verbleiben also acht Fälle, in denen das Verfahren seinen Fortgang nahm. Bei dreien geschah es im Vergleichsverfahren; sie mündeten alle in einen befriedigenden, von den Parteien akzeptierten Vergleichsvorschlag. Vier weitere Fälle wurden schiedsgerichtlich ausgefochten; in drei derselben lautete der Schiedsspruch zugunsten der Schweiz, in einem einzigen gegen sie. Ein Fall (Interhandel) ist noch hängig.

Gesamthaft gewertet mögen die genannten zwölf Fälle ein eher dürftiges Ergebnis einer beinahe hundertjährigen Geschichte der schiedsgerichtlichen Streiterledigung darstellen. Es wäre aber verfehlt, daraus voreilige Schlüsse zu ziehen. Einer der Gründe für die geringe Beanspruchung internationaler Instanzen liegt wohl schon darin, dass die Schweiz selten Streitigkeiten mit dem Ausland auszufechten hatte, indem es ihr gelang, auftauchende Differenzen meist schon auf diplomatischem Wege aus der Welt zu schaffen. Dazu kommt, dass schon die blosse Möglichkeit, eine Schiedsinstanz anzurufen, oder der Hinweis, hiervon allenfalls Gebrauch machen zu wollen, die Gegenseite öfters zu einem Einlenken bewegte. Dass im Entführungsfall Salomon das nationalsozialistische Deutsche Reich zurückwich, ohne es zu einer Verurteilung kommen zu lassen, zeigt die Bedeutung, die bereits das blosse Bestehen einer Schiedsverpflichtung für die Wahrung der Rechte eines Kleinstaates gegenüber einer Grossmacht haben kann, wenigstens solange nicht eigentliche Grossmachtinteressen auf dem Spiele stehen. Wo es dann wirklich zur Durchführung von Vergleichs- und Schiedsverfahren kam, waren die Resultate zumeist durchaus positiv. Andere Fälle, in denen es nicht gelang, die Austragung einer Differenz im internationalen Streiterledigungsverfahren durchzusetzen, sprechen weniger gegen die Schiedsgerichtsbarkeit selbst, als vielmehr gegen deren oft noch unzulängliche, verbesserungsbedürftige Ausgestaltung.

VI. Es stellt sich heute die Frage, ob nicht die Schweiz, ähnlich wie in den Zwanzigerjahren, eine neue, umfassende Initiative zum weiteren Ausbau ihres schiedsgerichtlichen Vertragswerks ergreifen sollte.

Die hochgespannten Hoffnungen, die man in der Völkerbundsära an die Schiedsidee geknüpft hatte, indem man sie als

wesentliches Element einer umfassenden Friedensordnung zu betrachten geneigt war, haben sich zwar, gesamthaft gesehen, nicht erfüllt. Die Schiedsidee ist heute vielmehr nach der Ernüchterung des zweiten Weltkrieges eher in eine gewisse rückläufige Bewegung eingetreten. Vor allem ist ersichtlich geworden, dass die grossen politischen Probleme der Gegenwart, die eigentlichen Schicksalsfragen, durch die internationale Schieds- und Gerichtsbarkeit nicht aus der Welt geschafft werden können. Richtig angewandt können sie aber mitunter verhindern, dass sich entstehende Differenzen zu schwerwiegenden Konflikten auswachsen. Für zahlreiche Streitfragen geringerer Tragweite, die sich indessen ebenfalls auf die internationalen Beziehungen auswirken und die für einen neutralen Kleinstaat erheblich ins Gewicht fallen können, ist die Schiedsidee daneben immer noch von unbestreitbarem Nutzen. Die Aufgabe internationaler Gerichte und Schiedsgerichte als Wahrer des Rechts bleibt auch in diesem beschränkteren Rahmen bedeutsam genug. Je nach der Qualität ihrer Entscheidungen vermögen solche Gremien den Willen zum Recht zu stärken oder zu schwächen. Sie haben innerhalb der ihnen durch die gegenwärtige Völkerrechtsordnung gesetzten Schranken weiterhin eine Daseinsberechtigung. Ein Ausbau unseres Netzes schiedsvertraglicher Verpflichtungen hätte also auch heute seinen guten Sinn und seinen konkreten Wert.

Der Umstand, dass manche Staaten unter den bestehenden Verhältnissen gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes Zurückhaltung üben, indem sie der Fakultativklausel fernbleiben oder bei ihrer Unterzeichnung einschneidende Reserven anbringen, sollte uns von unseren Bestrebungen nicht abhalten. Es ist in der Tat zu unterscheiden, ob die Unterstellung unter die internationale Schieds- und Gerichtsbarkeit auf allgemeiner Ebene durch multilaterale Vertragsinstrumente erfolgt oder ob sie auf bilate-

ralen Abmachungen beruht. Was für die eine Kategorie gilt, ist nicht unbedingt auch für die andere zutreffend. Ein Staat mag zögern, sich der obligatorischen Gerichtsbarkeit, namentlich durch Unterzeichnung der Fakultativklausel, generell zu unterstellen; denn die Aussicht, von einem beliebigen anderen Unterzeichner für eine beliebige Streitfrage vor den Internationalen Gerichtshof gezogen werden zu können, erscheint ihm unter Umständen wenig verlockend. Beim Abschluss eines bilateralen Abkommens mit einem neutralen Kleinstaat wie der Schweiz, mit welcher ohnehin nur selten Streitfragen und jedenfalls keine solchen von vitaler Tragweite zu erwarten sind, dürften derartige Bedenken verblasen. Der Versuch, die Schiedsidee auf bilateralem Wege wieder zu beleben, erscheint deshalb keineswegs aussichtslos.

VII. Andere Erwägungen generellen Charakters sprechen ebenfalls für eine Aktivierung unserer Schiedspolitik. Die Schweiz hat in Bezug auf ihre Teilnahme an den gemeinsamen internationalen Aufgaben im wesentlichen das Maximum des mit ihrer Neutralitätspolitik Vereinbaren erreicht. Dabei hat sich unvermeidlich ein gewisses Missverhältnis zwischen ihrer weitreichenden Mitarbeit an technischen Organisationen und ihrer Zurückhaltung gegenüber den Bestrebungen zur Lösung von Problemen allgemeinerer Natur ergeben. Nun ist aber die internationale Schieds- und Gerichtsbarkeit eines der allgemeinen Probleme, zu deren Förderung die Schweiz ohne Beeinträchtigung ihrer dauernden Neutralität einen beachtlichen Beitrag leisten könnte. Dies würde ihr erlauben, ihre angestammte Rolle als Vorkämpferin der Schiedsidee wieder aufzunehmen und damit im gleichen Zug ihre internationale Solidarität in einer Frage allgemeiner Tragweite zu bekunden.

Die dieses Frühjahr in Genf abgehaltene internationale Seerechtskonferenz der UNO bot Gelegenheit zu einem ersten Vorstoss in dieser Richtung. Da die der Konferenz vorliegenden

Entwürfe zur Kodifizierung des Seerechts in Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten nur rudimentäre, fragmentarische Ansätze enthielten, brachte die schweizerische Delegation die Errichtung eines Protokolls in Vorschlag, durch dessen fakultative Unterzeichnung die Staaten sich für alle aus Interpretation und Anwendung der neuen Seerechtskonventionen entstehenden Differenzen der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes unterwerfen können. Wir erlebten die Genugtuung, dass dieser Vorschlag in der Schlussabstimmung ohne Gegenstimme und lediglich bei einigen Enthaltungen (Ostblock) mit einer imponierenden Stimmenzahl angenommen wurde. Das auf dieser Initiative beruhende "Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends" bildet somit neben den vier Seerechtskonventionen das fünfte aus den Konferenzarbeiten hervorgegangene Instrument. Bereits ist es von 18 Staaten, darunter natürlich auch der Schweiz, unterzeichnet worden.

Die eingehende Diskussion, die der Annahme des Protokolls vorausgegangen war, ebenso wie dessen recht guter Erfolg haben erkennen lassen, dass allen Hindernissen zum Trotz bei zahlreichen Staaten ein wirkliches Interesse an der Schiedsidee immer noch vorhanden ist. Es geht nun darum, diese Idee, die in Genf vor einem Weltforum neu lanciert werden konnte, durch ein geeignetes Vorgehen auf der bilateralen Ebene wachzuhalten und auszuwerten. Dies sollte vor allem gegenüber jenen Staaten geschehen, mit denen die Schweiz noch keine gegenseitige Bindung in Bezug auf die schiedsgerichtliche Austragung von Streitigkeiten besitzt.

VIII. Zieht man sowohl die bestehenden Partikularverträge wie auch die Verpflichtungen über die Fakultativklausel und die Generalakte in Betracht, so ergibt sich, dass die Schweiz mit insgesamt 47 Staaten obligatorisch auf die Austragung von Streitig-

keiten im internationalen gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahren festgelegt ist. Hiervon sind fast die Hälfte, nämlich 21, europäische Staaten, zu denen 12 lateinamerikanische sowie 5 weitere aussereuropäische Staaten kommen, die ebenfalls dem westlichen Kulturkreis angehören (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika). Dagegen ist Asien in dieser Liste nur mit 7, Afrika - sofern man die Südafrikanische Union beiseite lässt - sogar nur mit 2 Staaten vertreten.

Berücksichtigt man lediglich die bilateralen Bindungen, so wird das Übergewicht der europäischen Vertragspartner noch ausgeprägter, indem von den insgesamt 17 obligatorischen Schiedsverpflichtungen der Schweiz 14 mit europäischen, 2 mit lateinamerikanischen Staaten, nur einer mit einem asiatischen Staat (obligatorische Schiedsklausel allgemeiner Tragweite im Freundschaftsvertrag von 1934 mit Iran) und kein einziger mit einem afrikanischen Staat abgeschlossen wurden.

Diese geographische Verteilung unserer Schiedsverpflichtungen entsprach einigermassen den Gegebenheiten der Zwanzigerjahre. Nach dem zweiten Weltkrieg hat aber die Entstehung zahlreicher neuer Staaten im afrikanischen und im asiatischen Raum die Struktur der Völkerrechtsgemeinschaft verändert. Es erscheint angezeigt, diesem Wandel, der eine bedeutungsvolle politische Realität darstellt, auch auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit Rechnung zu tragen.

- IX. Eine Initiative der Schweiz, ihr schiedsgerichtliches Vertragswerk auf die neuen Staaten in Asien und Afrika auszudehnen, wäre in mehrfacher Hinsicht wertvoll.

Als erstes käme sie - und dies wäre natürlich ihr unmittelbarer Zweck - dem Schutze legitimer schweizerischer Interessen zugute. Die sich intensivierenden wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu den neuen Staaten werden unvermeidlich gewisse Divergenzen entstehen lassen, deren Beilegung

mit dem gewöhnlichen Mittel der zwischenstaatlichen Verhandlungen wohl nicht immer möglich sein wird. Die Unausgeglichenheit mancher neuen Staatsgebilde, ihre Ueberbetonung des Souveränitätsbegriffes sowie ideologische Gegensätze werden zusätzliche Erschwerungen schaffen. Das Bestehen einer gegenseitigen Schiedsverpflichtung könnte in solchen Situationen segensreich wirken.

Daneben könnte ein schweizerisches Angebot zum Abschluss von Schiedsverträgen auch in einem weiteren Sinne als politische Geste nützlich sein. Richtig vorgebracht, könnte es den neuen Staaten, die in dieser Hinsicht besonders empfindlich reagieren, den Eindruck vermitteln, auf einer Basis der Gleichberechtigung als vollwertige Partner behandelt zu werden. Indem die Schweiz auf solche Weise dem Selbstgefühl dieser Staaten entgegenkäme, könnte eine Atmosphäre des guten Willens geschaffen werden, die vielleicht auch auf andere Gebiete ausstrahlen würde.

Demgegenüber sind allerdings auch gewisse Schwierigkeiten nicht zu übersehen. Die neuen Staaten sind oft noch wenig konsolidierte Gebilde, die zum Teil kaum die Bedingungen für eine selbständige staatliche Existenz erfüllen, einer anders gearteten Zivilisation angehören und, aus ihrem Gegensatz zu den früheren Kolonialmächten heraus, einem übersteigerten Nationalismus huldigen. Die innere Unsicherheit und die mangelnde politische Stabilität, die sich in übersteigertem Prestigebedürfnis manifestieren, machen diese Staaten erfahrungsmässig wenig geneigt, sich auf die schiedsgerichtliche Austragung zwischenstaatlicher Streitigkeiten einzulassen. Der Umstand, dass der Internationale Gerichtshof in der Regel nur von den westlichen Staaten angerufen wird, hängt mit dieser Hemmung zusammen.

Noch schwerwiegender ist der zunehmende Entzug des gemeinsamen Rechtsfundaments, welches der Völkerrechtsgemeinschaft früher, ungeachtet aller Gegensätze, zu eigen war. Die-

ses Fundament ist teilweise nur noch fragmentarisch vorhanden. In Wirklichkeit gehören zahlreiche heutige Staaten weitgehend bloss noch formell dieser Gemeinschaft an, deren Homogenität im Schwinden begriffen ist. Dies gilt natürlich in erster Linie für die Länder des sowjetischen Machtbereiches, ist aber, mit Abstufungen, auch für die Staaten der asiatischen, afrikanischen und arabischen Welt zutreffend. Die verschiedenartige kulturelle Grundlage, die im Zuge der Emanzipation dieser neuen Staaten vermehrt in ihr Bewusstsein dringt, und das verstärkte Hervortreten divergierender Regionalordnungen, das einer Aufsplitterung der universellen Rechtsordnung Vorschub leistet, ist aber auch hier vorhanden.

Solche Gegensätze dürften immerhin nicht übertrieben werden. Wenn auch die neuen Staaten andern Kulturen als der westlichen angehören, so ist andererseits zu beachten, dass sie alle in grösserem oder kleinerem Ausmass die westliche Zivilisation übernommen haben und meist bestrebt sind, sich den westlichen Staaten anzugleichen. Auch dort, wo eine Synthese zwischen Neuem und Altem versucht wird, zeigt sich ein Uebergewicht des westlichen Elements. Nach einer gewissen Uebergangsperiode werden sich die Gegensätze unter den neuen Staaten selbst vermutlich stärker ausprägen, die gegenwärtige Einheitsfront gegen die westliche Welt wird sich auflockern und die Beziehungen mit ihr, auch die wirtschaftlichen, werden sich weiter ausgestalten. Damit wird sich auch das Bedürfnis nach einer gesicherten zwischenstaatlichen Rechtsordnung und vor allem nach der friedlichen Streiterledigung vermehrt Geltung verschaffen. Ansatzpunkte hierzu sind bereits an manchem Orte erkennbar.

Gerade in dieser Situation könnte sich unsere Initiative "zivilisatorisch" auswirken. Indem man die neuen Staaten mit dem Gedanken der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit vertraut macht, führt man sie gleichzeitig in die Sphäre des traditionellen Völkerrechts zurück. Der Vertrauenskredit, den die Schweiz als neutraler Kleinstaat ohne kolonialpolitische Vergangenheit

allgemein geniesst, würde unseren Vorschlägen wahrscheinlich eine bessere Aufnahme sichern, als sie andere europäische Mächte erwarten könnten. Unser Beitrag an die Festigung des traditionellen Völkerrechts wird, im ganzen gesehen, natürlich nur ein Tropfen sein können. Vielleicht wird er sich aber wie Oel auf dem Wasser ausbreiten. Den Schiedsverträgen wohnt auch dort, wo sie nicht zur Anwendung gelangen, durch ihre blosse Existenz eine nicht zu unterschätzende latente Kraft inne.

- X. Eine Aktion zur Ausdehnung der Schiedsgerichtsbarkeit auf die neu entstandenen Staaten sollte zweckmässigerweise durch den Versuch ergänzt werden, auch die in unserem Vertragsnetz von früher her noch bestehenden Lücken auszufüllen. Diese Lücken finden sich vor allem in Bezug auf die Länder des Ostblocks, die lateinamerikanischen Staaten und die Mitglieder des britischen Commonwealth of Nations (soweit letztere nicht schon in die Gruppe der neuen Staaten einzureihen sind).

Was zunächst die kommunistischen Staaten anbelangt, so ist von ihnen gegenwärtig kein Entgegenkommen zu erwarten. Sie vertreten grundsätzlich den Standpunkt, dass jedes Obligatorium einer schiedsgerichtlichen Streiterledigung einen Eingriff in die staatliche Souveränität darstelle und deshalb abzulehnen sei. Es ist denn auch bezeichnend, dass Polen seinen aus dem Jahre 1925 stammenden Schiedsvertrag mit der Schweiz 1952 kündigte, während das Schicksal des Vertrages mit Rumänien von 1926 seit dem Vitianu-Fall (1949) faktisch in der Schwebe hängt. Daneben sind lediglich Verträge mit Ungarn (1924) und der Tschechoslowakei (1929) in Kraft; grosse praktische Bedeutung dürfte ihnen zurzeit nicht mehr zukommen.

Bedeutend aussichtsreicher erscheint die Ausgangslage in Bezug auf die lateinamerikanischen Staaten, die für uns in den letzten Jahrzehnten, namentlich auf wirtschaftlichem Gebiet, wachsende Bedeutung gewonnen haben. Obligatorische Schiedsver-

träge bestehen hier vorderhand nur mit Brasilien (1924) und Kolumbien (1927). Doch ist anzunehmen, dass die meisten anderen süd- und mittelamerikanischen Staaten, die der Schiedsidee traditionell positiv gegenüberstehen, dem Abschluss solcher Verträge mit der Schweiz nicht abgeneigt wären; Anzeichen dafür waren beispielsweise an der Genfer Seerechtskonferenz erkennbar. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass im ganzen 10 lateinamerikanische Staaten die Fakultativklausel des Statuts des Internationalen Gerichtshofes unterzeichnet haben, 7 davon sogar vorbehaltlos. Dieser Staatengruppe wird ein besonderes Augenmerk zu schenken sein.

Eine dritte Gruppe bilden die Commonwealth-Staaten. Die konstante Weigerung Grossbritanniens, mit der Schweiz einen Schiedsvertrag abzuschliessen, bildete eine der Enttäuschungen unserer Schiedspolitik der Zwanzigerjahre. Es scheint sich hier indessen ein gewisser Wandel anzubahnen, der zum mindesten den Versuch eines Vorstosses lohnen würde. Ähnliches gilt für Australien, Kanada, Neuseeland und Südafrika, die zwar in der Vergangenheit der britischen Linie zu folgen pflegten, aber in den letzten Jahrzehnten eine entscheidende Emanzipation durchgemacht haben und zum Abschluss eigener völkerrechtlicher Verträge nicht mehr, wie früher, der Zustimmung des britischen Parlaments bedürfen. Auch bei ihnen darf heute offenbar ein vermehrtes Verständnis für die Schiedsidee vorausgesetzt werden.

Man kann sich schliesslich fragen, ob es nicht angezeigt wäre, unser Augenmerk ausser auf den Abschluss neuer, auch auf die Verbesserung bereits bestehender Verträge zu richten. Doch kann diese Aufgabe vorderhand noch zurückgestellt werden. Die meisten bestehenden Verträge sind übrigens zufriedenstellend. Wo sie nicht genügen, ist oft auf andere Weise, so vor allem durch die Unterzeichnung der Fakultativklausel, die internationale Gerichtsbarkeit im gegenseitigen Verhältnis gesichert. Wirklich ungenügend ist eigentlich nur ein Vertrag,

nämlich jener mit den Vereinigten Staaten von Amerika (nicht-obligatorischer Charakter, einschneidende Reserven). Doch fehlt hier gegenwärtig beim Vertragspartner von vorneherein jegliche Revisionsbereitschaft.

- XI. Die Aussichten, dort, wo noch keine Verträge bestehen, bilaterale Bindungen herbeizuführen, sind, je nach der Einstellung des betreffenden Staates, sehr unterschiedlich zu beurteilen. Bei mehreren Staaten ist schon zum voraus kaum auf einen Erfolg unserer Initiative zu rechnen. Aus allgemeinpolitischen Gründen und aus psychologischen Erwägungen erscheint es indessen angezeigt, schweizerischerseits jegliche Diskriminierung zu vermeiden. Es wird deshalb, jedenfalls in der Anfangsphase, richtig sein, bei allen Staaten, auch bei den kommunistischen, entsprechende Sondierungen zu unternehmen. Die erste Fühlungnahme würde am besten durch den Vorsteher des Politischen Departements bei den in Bern akkreditierten ausländischen Missionschefs erfolgen. Auf Grund dieser Sondierungen liesse sich zunächst einmal klarer erkennen, bei welchen Staaten eine Fortsetzung der Bemühungen praktisch in Frage käme. Die zweite Phase, nämlich die Unterbreitung konkreter Vorschläge und die Einleitung eigentlicher Verhandlungen im Hinblick auf einen Vertragsabschluss, wäre dann von Fall zu Fall je nach den Umständen zu regeln. Dabei wären auch die zuständigen schweizerischen Auslandsvertretungen heranzuziehen.
- XII. Einer Prüfung bedarf noch die Frage, wie die neuen Verträge materiell auszugestalten wären. Man wird sich hier im wesentlichen an die Grundsätze halten können, die schon im Bericht des Bundesrates von 1919 niedergelegt wurden und die sich seither bestens bewährt haben. Zwei Aspekte stehen dabei im Vordergrund, nämlich einerseits die Einschaltung eines Vergleichsverfahrens und andererseits der obligatorische Charakter der Schiedsverpflichtung.

Was zunächst das Vergleichsverfahren anbelangt, so lehrt die Erfahrung, dass die Aussichten für eine allseits befriedigende Streiterledigung günstiger sind, wenn nach dem Scheitern der diplomatischen Verhandlungen eine Zwischeninstanz vorhanden ist, die zur Schlichtung des Streites angerufen werden kann, bevor das internationale Schieds- oder Gerichtsverfahren Platz greift. Bereits unter den Orten der alten Eidgenossenschaft hatte sich die Methode herausgebildet, dass die Unparteiischen zunächst versuchten, die Differenz "nach Minne" aus der Welt zu schaffen; nur wenn dies misslang, hatten sie den Streit "nach Recht" zu beurteilen. Dass der rein juristische Entscheid erst erfolgen sollte, nachdem andere Mittel versagt hatten, zeugt von tiefer Einsicht in die Eigenart zwischenstaatlicher Streitigkeiten. Es war die gleiche Einsicht, die den Bundesrat veranlasste, in seinem Bericht von 1919 die Forderung aufzustellen, dass in allen Schiedsverträgen ein vorgängiges Vergleichsverfahren vorgesehen werden sollte: "Das Vergleichsverfahren erreicht die Hauptsache, nämlich die Behandlung einer Streitsache durch unbefangene Persönlichkeiten, wenn die bisherigen Unterhändler auf einen toten Punkt gekommen sind. Es schaltet ferner nach Möglichkeit die politischen Verstimmungen aus, die sich ergeben können, sei es aus der Notwendigkeit für die unterliegende Partei, sich einem Spruche fügen zu müssen, sei es gar aus einem Versuche einer Partei, sich dem gerichtlichen Verfahren zu entziehen. Der Vergleich bietet den Ausweg eines Nachgebens ohne Preisgabe des grundsätzlichen Standpunktes."

Von den 23 Verträgen, die die Schweiz im Anschluss an diesen Bericht in den Zwanzigerjahren abschloss, sehen 21 ein Vergleichsverfahren vor. Einige dieser Verträge weisen ein Nebeneinander von Vergleich und Schiedsgerichtsbarkeit auf; juristische Streitigkeiten unterliegen darin grundsätzlich der Schiedsgerichtsbarkeit, nichtjuristische dem Vergleich; in sämtlichen Fällen können die Parteien indessen vereinbaren,

Streitfälle, die eigentlich schiedsgerichtlicher Erledigung vorbehalten wären, vorgängig noch dem Vergleichsverfahren zu unterwerfen. Die Mehrzahl der Verträge enthält aber ein Nacheinander von Vergleich und Schiedsgerichtsbarkeit; das Vergleichsverfahren muss hier in allen Fällen zuerst versucht werden, und erst nach dessen Scheitern kann, je nach der Ausgestaltung des Vertrages, ein schiedsgerichtlicher Entscheid oder die Beurteilung durch den Internationalen Gerichtshof verlangt werden. Es ist dies der Vertragstyp, der den von der Schweiz seit 1919 befürworteten Gedankengängen am besten entspricht und der auch für unsere künftigen Pläne richtunggebend bleiben sollte.

Damit ein Vergleichs-, Schieds- oder Gerichtsbarkeitsvertrag sinnvoll sei und seinem Zweck einer friedlichen Streiterledigung unter allen Umständen gerecht werde, muss er obligatorischen Charakter aufweisen. Dieses Erfordernis ist, wie schon erwähnt (Ziff. III), bei den meisten von der Schweiz abgeschlossenen Verträgen erfüllt. Es wird daran auch bei unserer kommenden Aktion konsequent festzuhalten sein. Verträge, die diesem Erfordernis nicht genügen, widersprechen nicht nur unserer prinzipiellen Zielsetzung, sondern sind auch im Anwendungsfalle erfahrungsgemäss von geringem Nutzen; der Abschluss solcher Verträge wird inskünftig besser unterbleiben.

XIII. Der Entscheid über allfällige Streitigkeiten kann in den Verträgen entweder einem zwischen den beiden Vertragsstaaten ad hoc zu bildenden Schiedsgericht übertragen, oder aber es kann von vorneherein die Ueberweisung an den Internationalen Gerichtshof (gemäss Art. 36 Abs. 1 seines Statuts) vereinbart werden. In den bestehenden Verträgen der Schweiz ist teils die eine, teils die andere Variante vorgesehen; in einigen unserer Verträge sind auch Wahlmöglichkeiten oder Kombinationen zu finden.

Die Frage, welche Lösung in künftigen Verträgen den Vorzug erhalten sollte, ist nicht leicht zu entscheiden. Einerseits sind auch wir, von einem allgemeinen Gesichtspunkte aus, an einer

Stärkung des Internationalen Gerichtshofes als einer ständigen, universellen, das Zusammenleben der Staaten durch ihre Spruchpraxis normierenden Völkerrechtsinstanz interessiert. Jede Anerkennung seiner obligatorischen Zuständigkeit, erfolge sie nun generell oder durch Sonderverträge, ist geeignet, zu seiner Festigung beizutragen. Andererseits lässt sich nicht verkennen, dass der Internationale Gerichtshof vom gegenwärtigen Schrumpfungsprozess des Völkerrechts miterfasst worden ist. Die Anzeichen hierfür sind mannigfach. Kaum mehr als ein Drittel der heutigen Staaten anerkennen seine obligatorische Gerichtsbarkeit; weniger als ein Sechstel haben die Fakultativklausel ohne Vorbehalte unterzeichnet; im allgemeinen gelangen lediglich Streitfälle von untergeordneter Bedeutung vor den Gerichtshof; die Gutachten und Urteile der letzten Jahre reichen qualitativ an die früheren nicht heran und erhöhen oft die Rechtsunsicherheit; der Rückgang der Einstimmigkeit lässt wachsende Schwierigkeiten bei der Rechtsfindung erkennen; "dissenting" und "individual opinions" nehmen seit 1945 mehr Raum ein als die Mehrheitsentscheide und zeichnen sich mitunter durch ihren bitteren und kritischen Ton aus; die Wahl der Richter selbst wird zunehmend zum Streitgegenstand zwischen den Machtblöcken; die Objektivität von Richtern, die nur unter massivem Druck einer Grossmacht gewählt werden, muss von vorneherein zweifelhaft erscheinen; die mit den Richterwahlen verbundenen Manöver haben zu einer Verteilung der Richtersitze geführt, in der Westeuropa entschieden untervertreten ist; damit schwindet auch die Gewähr für das Obsiegen abendländischer Rechtsnormen, auf denen das Weltvölkerrecht im Grunde beruht.

Diese Entwicklung würde eher dafür sprechen, unter den gegenwärtigen Verhältnissen in neu abzuschliessenden Verträgen primär als entscheidende Instanz ad hoc zu bildende Schiedsgerichte vorzusehen. Sie bieten den Vorteil, dass schweizerischerseits auf die Wahl der Schiedsrichter Einfluss genommen, dass diese Wahl den Erfordernissen des konkreten Falles angepasst

werden kann und dass auf solche Weise am ehesten Voraussetzungen geschaffen werden, die für eine möglichst objektive Schiedsprechung Gewähr bieten. Die Anrufung des Internationalen Gerichtshofes könnte daneben subsidiär für den Fall vorgesehen werden, dass beispielsweise die Konstituierung des Schiedsgerichtes nicht gelingt oder sonstige Hindernisse auftauchen.

Fixe Regeln lassen sich hier indessen nicht zum voraus aufstellen. Man wird natürlich auch den Auffassungen und den Wünschen unserer künftigen Verhandlungspartner Rechnung tragen und in der Suche nach geeigneten Lösungen elastisch bleiben müssen. Schon vor Beginn allfälliger Verhandlungen wären daher vom Politischen Departement Alternativentwürfe vorzubereiten. Wie die Lösung im Einzelfall auch laute: am Erfordernis, dass die Unterstellung unter die internationale Schieds- oder Gerichtsbarkeit eine obligatorische ist, wird unter allen Umständen festzuhalten sein.

XIV. Im Jahre 1919 hatte es der Bundesrat angesichts der damaligen Neuartigkeit seiner Pläne für richtig gehalten, der Bundesversammlung einen besonderen Bericht über das Schiedswesen zu unterbreiten. Ein solches Vorgehen erscheint diesmal nicht mehr erforderlich. Die bundesrätlichen Postulate, die seinerzeit eine kühne Neuerung darstellten, sind heute zum Allgemeingut geworden. Die Gedanken jenes Berichtes, der von der Bundesversammlung gutgeheissen wurde, sind für uns grundsätzlich immer noch gültig. Es handelt sich eigentlich nur darum, das Programm von 1919 wieder aufzunehmen und der Schiedsidee wenn möglich neues Leben zu verleihen. Sollten unsere Bemühungen erfolgreich verlaufen, so werden die eidgenössischen Räte Gelegenheit erhalten, sich zu den einzelnen zustande kommenden Verträgen im Genehmigungsverfahren zu äussern. - Hingegen dürfte es angezeigt sein, die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten über die Absichten des Bundesrates zum voraus zu orientieren.

Das Politische Departement beehrt sich daher, dem Bundesrat
zu

b e a n t r a g e n :

- 1) Von den obigen Ausführungen wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen;
- 2) Das Politische Departement wird ermächtigt, die nötigen Schritte zum Abschluss neuer Vergleichs-, Schieds- und Gerichtsbarkeitsverträge im Sinne der dargelegten Grundsätze zu unternehmen;
- 3) Der Vorsteher des Politischen Departements wird beauftragt, die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten über die Pläne des Bundesrates auf dem Gebiete des Schiedswesens zu orientieren.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT:

Protokollauszug an das Politische Departement (50 Exemplare)
zum Vollzug sowie an alle Departemente zur Kenntnisnahme.