

E 2001 (B) 5/5

*Le Jurisconsulte du Département politique, M. Huber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Dringlich und geheim

Ossingen, 5. August 1921

BERICHT¹

ÜBER DIE VON MIR VOM 29. JULI BIS 3. AUGUST 1921 IN BERLIN ÜBER
EINEN SCHWEIZ.-DEUTSCHEN SCHIEDSGERICHTS- UND VER-
GLEICHsvertrages GEFÜHRTEN VERHANDLUNGEN

nebst folgenden Beilagen: «Leitsätze des Auswärtigen Amtes»² der in Berlin vereinbarte vorläufige Vertragsentwurf, Entwurf zu einer Praeambel des Vertrages,³ Entwurf eines Schlussprotokolls.³

Unter Bezugnahme auf die Darlegungen in dem vorerwähnten Bericht ersuche ich Sie, mich wissen zu lassen

1) ob ich Herrn Geheimrat Gaus ersuchen darf, in der Zeit vom ca 16. bis 21. August in der Schweiz zu sein, um die Vertragsverhandlungen wenn möglich zu Ende zu führen,

1. *Reproduit en annexe 1.*

2. *Reproduit en annexe 2.*

3. *Non reproduit.*



2) ob ich Herrn Gaus eine Kopie der Praeambel mitteilen kann als einen Vorschlag, der den Bundesrat nicht bindet, von dem ich aber annehmen kann, dass er im Wesentlichen seinen Intentionen entspricht.

Mit Rücksicht darauf, dass Herr Gaus wenn möglich eine Woche vor seiner Abreise benachrichtigt sein möchte, wäre es mir sehr erwünscht, speziell über Punkt 1) bald Ihre Weisungen zu erhalten.⁴

Sofern Sie es nicht für notwendig erachten, schon im jetzigen Zeitpunkt den Gesamtbundesrat mit der Angelegenheit zu befassen, möchte ich Ihnen beantragen, den Vertragsentwurf mit meinem begleitenden Bericht ausser den Mitgliedern der Delegation für Auswärtiges sogleich auch Herrn Bundesrat Haerberlin, der den ersten Vorentwurf des politischen Departementes überprüft hatte, vorzulegen.

Über weitere in Berlin gepflogene politische Besprechungen (Rhein, Völkerbund) werde ich Ihnen einen besondern Bericht erstatten.⁵

ANNEXE I

Geheim

Ossingen, 4. August 1921

BERICHT

ÜBER DIE VERHANDLUNGEN BETREFFEND EINEN SCHWEIZERISCH-DEUTSCHEN SCHIEDSGERICHTS- UND VERGLEICHsverTRAG

Der Unterzeichnete ist am 29. Juli in Berlin eingetroffen und alsdann von Herrn Minister v. Planta beim Reichsminister des Auswärtigen, Dr. Rosen, und bei dem deutscherseits mit den Verhandlungen beauftragten Geheimrat Gaus eingeführt worden. Geheimrat Gaus behandelt alle wichtigeren Rechtssachen des Auswärtigen Amtes und nimmt ungefähr die Stelle ein, die Dr. Simons bekleidete, ehe er Minister wurde.

Täglich fanden mehrstündige Sitzungen statt, mit Ausnahme des zweiten Tages, an dem ich nach Kenntnis der vom Auswärtigen Amt aufgestellten Leitsätze (Beilage 1)⁶ einen neuen, den schweizerischen und deutschen Standpunkt verbindenden Vertragsentwurf ausarbeitete.

In der Hauptsache ist der von der Delegation für Auswärtiges prinzipiell gutgeheissene Vorentwurf in den jetzigen, zwischen den beiden Unterhändlern ganz unverbindlich vereinbarten Vertragsentwurf übergegangen (Beilage 2).⁷

Die wesentlichen Abänderungen sind folgende:

1. Nach unserem Vorschlag sollte das Vergleichsverfahren in allen Fällen vorausgehen, und nur mangels Einigung der Parteien sollte in arbitralen Fällen ein Schiedsgericht angerufen werden können. Das Auswärtige Amt schlug die umgekehrte Regelung vor. *In erster Linie Schiedsgericht, Vergleichsverfahren nur da, wo ein Schiedsgerichtsverfahren nicht Platz greifen kann.*

Obwohl m. E. ein Gerichtsverfahren wenn immer möglich vermieden werden sollte, und bei Scheitern der diplomatischen Verhandlungen ein Vergleichsverfahren keineswegs aussichtslos ist, glaubte ich in diesem Punkte entgegenkommen zu sollen, da auch bei uns das Schiedsgerichtsverfahren im allgemeinen überschätzt wird und der Vertrag in der jetzigen Form sich nach aussen besser präsentiert. Die Möglichkeit, dass in jedem Fall im Einverständnis der Parteien zunächst eine vergleichsweise Regelung versucht werde, ist gewahrt (Art. 12).

4. *Note de Motta en marge*: Auswärtiges. Telegraphisch Herrn Gaus durch die Gesandtschaft wissen lassen, dass wir, wenn möglich, die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf den 16. Aug. erwünschen 8.6.21 M.

5. *Rapport du 17 août 1921, non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/23.*

6. *Reproduit en annexe 2. Pour les principes suisses, cf. FF 1919, vd V, pp. 809—826.*

7. *Non reproduits.*

2. Das Auswärtige Amt wollte, in Anlehnung an den von Deutschland in Versailles übergebenen Völkerbundsentwurf, bei allen «vorwiegend politischen» Streitfällen die Einrede der Parteien, dass der Fall nicht arbitrabel sei, zulassen und die Mehrheit des Gerichts darüber entscheiden lassen, dagegen den vielfach kritisierten *Vorbehalt der sog. Lebensinteressen* unterdrücken, da dieser im Reichstag von den Linksparteien als veraltet angefochten würde. Dies wäre aber nur eine sehr scheinbare Verbesserung des Vertrages gewesen, tatsächlich würde die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit durch den Begriff «vorwiegend politisch» noch mehr als durch denjenigen der «Lebensinteressen» durchlöchern, da er noch allgemeiner und verschwommener ist.

Ich habe deshalb an dem Vorbehalt der «Lebensinteressen», von unwesentlichen Abänderungen abgesehen, in der Form wie sie von der Delegation für Auswärtiges gutgeheissen wurde, festgehalten; es bedarf einer $\frac{4}{5}$ Mehrheit, um diese Einrede umzustossen. Dagegen habe ich die deutsche Formel als die erste ergänzend und erweiternd acceptiert, jedoch nur so, dass es einer $\frac{4}{5}$ Mehrheit bedarf, um wegen der Einrede des «vorwiegend politischen» Charakters einen Fall dem Gerichte zu entziehen (Art. 4).

Im übrigen ist, auf *deutschen* Vorschlag, der Kreis der arbitrabeln Fälle in wörtlicher Anlehnung an *Art. 36 des Statutes des Ständigen Internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes* bestimmt worden. Es kann uns nur recht sein, wenn in diesem Punkte tatsächlich gleiches Recht für uns im Verhältnis zu den Völkerbundsstaaten und zu Deutschland geschaffen wird (Art. 2).

Das jetzt im Vertragsentwurf angenommene System, das auf den ersten Blick etwas künstlich scheinen mag, ist politisch durchaus berechtigt: Wo es sich um Existenzfragen handelt, bedarf es zur Ausübung *zwingender* Gerichtsbarkeit der qualifizierten Mehrheit des Gerichts; in allen andern Fällen bedarf es zu deren Einschränkung ebenfalls dieser Mehrheit.

3. Weder unser Vorentwurf noch die «Leitsätze» enthielten Bestimmungen über *das anzuwendende Recht*. Wir haben im Wesentlichen den Art. 38 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes übernommen, ihn aber die Anlehnung an den Entwurf der 5 neutralen Staaten und an Art. 1 Z.G.B. verbessert (Art. 5).

4. In Bezug auf die *Bildung des Schiedsgerichts und der Ständigen Kommission* haben wir uns — auf meine Anregung — von unserm Vorentwurf sowohl als von den deutschen «Leitsätzen» entfernt, indem, abgesehen von dem einen von jeder Partei ernannten Mitglied, die übrigen drei durch die Parteien gemeinsam zu bestimmen sind; nicht nur der Obmann (Art. 6 und 13). Das bisherige System hatte fast immer zur Folge, dass nur der Obmann als wirklich unbefangen gelten konnte. Die jetzt angenommene Lösung ist auch notwendig, um zu verhindern, dass die Bildung einer $\frac{4}{5}$ Mehrheit bei der Unterscheidung über die Einrede der Lebensinteressen nicht tatsächlich unmöglich werde.

Dadurch, dass Vorkehrung getroffen ist, die mangelnde Einigung der Parteien bei Wahlen zu ersetzen (Art. 8 und 13), ist die Gefahr ausgeschlossen, dass durch die gemeinsame Wahl von je drei Personen die Besetzung des Gerichts oder der Kommission unmöglich werde.

5. In Art. 9 ist eine neue Bestimmung aufgenommen worden, um zu verhindern, dass bei Schiedssprüchen über nationale Justizsachen ein unlösbarer Konflikt wegen der staatsrechtlichen Wirkungen des *Grundsatzes der Gewaltentrennung* eintrete.

6. Der Art. über die vorsorglichen Massnahmen und Nichtpräjudizierung des Urteils oder Vergleichs (Art. 16) ist auf deutschen Wunsch dahin ergänzt worden, dass während des Vergleichsverfahrens jede *gewaltsame Selbsthilfe* ausgeschlossen ist. Während des Gerichtsverfahrens versteht sich dies von selbst, weil das Urteil, ungleich dem Vergleichsvorschlag, bindet. Die Formel im schweizerisch-amerikanischen Bryan-Vertrag von 1913⁸, die eine «Kriegserklärung» unter diesen Verhältnissen ausschliesst, wäre hier ebenso bedenklich, als sie in einem Vertrag mit Amerika gegenstandslos ist.

7. Dem der Delegation für Auswärtiges unterbreiteten Vorentwurf war eine *Präambel* nicht vorangestellt. Geheimrat Gaus bat mich, eine solche zu entwerfen, worauf ich ihm die in Beilage 3⁹ enthaltene vorlas ohne ihm das Schriftstück zu geben. Er war sichtlich erfreut und bemerkte, dass Deutschland in seiner gegenwärtigen Lage eine so warm gehaltene Formel nicht von sich aus hätte

8. Cf. DDS 5, nos 387, 391 avec annexes.

9. Non reproduit.

beantragen mögen. Da der Vertrag eine über seine Bestimmungen hinausgehende politische Bedeutung haben und den Willen der Schweiz, keine einseitig orientierten Politik zu treiben, bekunden soll, würde diese Formel, die auch eine versteckte Anerkennung und Bekräftigung unserer Neutralität enthält und den Gedanken des Art. 10 des Völkerbunds Paktes modifiziert wiedergibt, wohl am Platze sein. Sie könnte aber, wenn nicht eine die Rechte des Völkerbunds hinreichend wahrende Erklärung ebenfalls erreichbar ist. u. U. bei den Staaten des Völkerbunds verstimmen.

8. Zwei Punkte politischer Natur gaben zu wiederholter Erörterung Anlass, nämlich:

a. *Verhältnis des Vertrages zu den schwebenden Meinungsverschiedenheiten.* Das Auswärtige Amt erklärte sofort, dass es die Streitigkeiten über die *Kriegsschäden* einem Schiedsgericht nicht unterwerfen könne. Gegenüber der Schweiz könnte es dies an und für sich tun, nicht aber gegenüber den andern Neutralen, da in diesem Falle unter Umständen wegen der Seeschäden ganz gewaltige Verpflichtungen ihm daraus erwachsen würden, deren Erfüllung in Widerspruch zu den Reparationspflichten treten könnte. Deutschland will offenbar auch nicht, dass die Frage betreffend Verantwortlichkeit für die U-Boot-Schäden u. dgl. durch Schiedsgerichte geprüft werde.

Ein Nachgeben Deutschlands in diesem Punkt scheint mir ausgeschlossen, wenn auch die Möglichkeit besteht, dass einzelne Fragen auf Grund besonderer Abmachung schiedsgerichtlich ausgetragen werden. Den Vertrag an diesem Punkte scheitern zu lassen, hat keinen Sinn, da wir ohne ihn Deutschland noch weniger zum Einlenken in diesen Meinungsverschiedenheiten bringen können.

Übrigens enthalten viele Schiedsverträge die Bestimmungen, dass sie nur auf künftig entstehende Streitigkeiten Anwendung finden. Die ablehnende Haltung Englands und Frankreichs gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit ist jedenfalls wesentlich durch ähnliche Überlegungen bestimmt wie diejenigen des Auswärtigen Amtes im vorliegenden Falle.

b. Am schwierigsten gestaltete sich die Erörterung über den *Vorbehalt zu Gunsten der Völkerbundspflichten* der Schweiz. Schon die Aussprache über die Registrierung des Vertrages zeigte das Heikle unserer Position; in diesem Falle konnte die Schwierigkeit leicht umgangen werden, indem man das Inkrafttreten um 1 Monat gegenüber dem Austausch der Ratifikationen verschoben hat. Dadurch ist genügend Zeit für die Registrierung gewonnen.

Meine Forderung, es sei festzustellen, dass die Schweiz durch den neuen Vertrag keine mit dem Völkerbundspakt unvereinbare Pflichten übernehmen wolle, würde von deutscher Seite wohl verstanden und selbstverständlich gefunden; andererseits wurde aber darauf hingewiesen, dass es für Deutschland kaum möglich sei anzuerkennen, dass der Vertrag in gewissen künftigen Fällen, auf die er an sich zutreffen würde, von Deutschland nicht angerufen werden könne oder gar, dass Deutschland zum voraus die Sanktionsmassregeln des Völkerbundes gegen sich indirekt gutheisse. Es traten sofort die Schwierigkeiten an den Tag, die in dem Bericht und Antrag des Politischen Departements betreffend Nichtkündigung des Neutralitätsabkommens vom 18. Oktober 1907 dargestellt worden sind. Aus dem Umstand, dass einerseits Deutschland dem Völkerbund nicht angehört und andererseits der Völkerbund beansprucht, Recht auch für ihm nicht angehörende Staaten zu schaffen (Art. 17 des Paktes), ergeben sich schiefe Situationen, die eine klare und glatte Lösung unter Wahrung voller Gleichberechtigung der beiden Parteien kaum zulassen.

Ich habe gewünscht, dass die Besprechungen und Vorschläge über diesen Punkt zunächst einen streng vertraulichen und mehr privaten Charakter haben sollten. Ich wollte aber den Eindruck zurücklassen, dass wir Wert auf eine uns befriedigende Lösung in diesem Punkte legen, und es war unverkennbar, dass Herr Geheimrat Gaus, der zuerst keine grossen Bedenken hatte, dann aber am folgenden Tag zu einem entgegengesetzten Schlusse gekommen war, sich nachher angelegentlich bemühte, eine beidseitig annehmbare Formel zu finden. Ziffer 3 des Schlussprotokolls ist sein zuletzt gemachter Vorschlag. Er ist allenfalls annehmbar; besser wäre eine Formel folgenden Inhalts: «Die Parteien sind einverstanden, dass der gegenwärtige Vertrag nicht so ausgelegt werden kann, dass daraus ein Widerspruch mit den von der Schweiz durch ihren Beitritt zum Völkerbund übernommenen Pflichten sich ergeben würde.» Herr Gaus hielt dies als für vom deutschen Standpunkt aus unannehmbar. Herr von Planta, mit dem ich vor dessen Abreise die damals noch nicht angeschnittene Frage erörterte, meinte, dass man nicht auf Schwierigkeiten stossen würde.

Die Regelung des Verhältnisses des Vertrages zum Völkerbund wäre m. E. leicht erreichbar in einem geheimen Protokoll. Ein solches nützt uns nichts, weil wir eine Diskussion über die ganze

Sache im Völkerbund oder von Seiten derjenigen Kreise, die den vorliegenden Vertrag etwas beargwöhnen, von *vornherein* ausschliessen möchten.

9. Das Auswärtige Amt wünscht, *den Vertrag mit möglichster Beschleunigung abzuschliessen*. Es ist in Aussicht genommen, dass Herr Gaus in der Zeit ca. vom 15.—21. August nach Bern käme mit der Vollmacht zur Unterzeichnung.

Mit Rücksicht auf den Umstand, dass der Unterzeichnete vom 22. an an den Verhandlungen der Blockadekommission teilnehmen muss, und dass die Völkerbundsversammlung am 5. September beginnt, müssen die Verhandlungen entweder gleich nach Mitte August wieder aufgenommen werden oder dann auf längere Zeit verschoben werden.

Mit Rücksicht auf die unsichere Lage im Reich und die sich aus ihr ergebenden Möglichkeiten von Personalveränderungen erscheint ein baldiger Abschluss angezeigt.

10. Die Verhandlungen wurden stets im denkbar besten Einvernehmen geführt und es wurden dem Unterzeichneten von Seiten des Reichsministers und anderer Herren des Auswärtigen Amtes verschiedene Aufmerksamkeiten erwiesen.

ANNEXE 2

LEITSÄTZE FÜR DIE VERHANDLUNGEN MIT DER SCHWEIZ ÜBER DEN ABSCHLUSS EINES SCHIEDS- UND VERGLEICHsverTRAGES

1.) Deutschland und die Schweiz verpflichten sich, alle künftig zwischen ihnen entstehenden Staatenstreitigkeiten, die nicht auf diplomatischem Wege haben erledigt werden können, nach Massgabe der folgenden Bestimmungen entweder einem schiedsgerichtlichen Verfahren oder einem Vergleichsverfahren zu unterwerfen.

2.) Das Schiedsgerichtliche Verfahren regelt sich nach den Bestimmungen der Artikel 41 bis 90 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907. Es findet, vorbehaltlich der Bestimmung unter 3, bei denjenigen Streitigkeiten statt, welche betreffen:

- a) die Auslegung eines zwischen den beiden Parteien geschlossenen Staatsvertrags,
- b) irgendeine Frage des internationalen Rechts,
- c) das Bestehen einer Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde,
- d) Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung.

Bestehen zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine Streitigkeit zu den vorstehend bezeichneten Streitigkeiten gehört, so hat über diese Frage das Schiedsgericht zu entscheiden.

3.) Behauptet eine Partei bei einer Streitigkeit der unter 2 bezeichneten Art, dass es sich dabei um eine Angelegenheit von überwiegend politischer Bedeutung handle, so wird die Streitigkeit, falls die Behauptung von der andern Partei als zutreffend anerkannt wird, nicht dem schiedsgerichtlichen Verfahren, sondern dem Vergleichsverfahren überwiesen. Wird dagegen die Behauptung von der andern Partei nicht als zutreffend anerkannt, so ist sie vom Schiedsgericht nachzuprüfen, welches die Streitigkeit im Falle der Anerkennung der Richtigkeit der Behauptung dem Vergleichsverfahren überweist, im Falle der Nichtanerkennung dagegen selbst entscheidet.

4.) Im Vergleichsverfahren werden alle diejenigen Streitigkeiten behandelt, die nicht nach den vorstehenden Bestimmungen vom Schiedsgericht zu entscheiden sind.

5.) Das Vergleichsverfahren wird in dem zwischen Deutschland und der Schweiz abzuschliessenden Verträge nach dem Vorbilde des Vertrages zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich vom September 1914 geregelt. Von der Aufnahme einer dem Artikel 3 Abs. 2 dieses Vertrages entsprechenden Bestimmung in den deutsch-schweizerischen Vertrag ist jedoch abzusehen. Ferner tritt an Stelle der im Artikel 5, Abs. 3 des Vertrags vorgesehenen Frist von einem Jahre eine Frist von 6 Monaten.

318

9 AOÛT 1921

6.) Verweigert oder verzögert eine Partei die von ihr in einem schiedsgerichtlichen Verfahren nach Artikel 45 des Haager Abkommens vorzunehmenden Handlungen, so sind diese Handlungen auf Antrag der andern Partei von der gemäss Nr. 5 gebildeten Vergleichskommission vorzunehmen.