

E 2001 (B) 8/16

*La Division des Affaires étrangères du Département politique,
au Jurisconsulte du Département politique, M. Huber*

Copie

L. Hilfsaktion für Österreich

Bern, 6. Oktober 1922

Im Auftrage von Herrn Bundesrat Motta erlaube ich mir, mich in folgender Angelegenheit von neuem an Sie zu wenden.

Wie Sie wissen, beschäftigt sich der Bundesrat seit der Rückkehr der Delegation aus Genf auf das einlässlichste mit der geplanten Hilfsaktion für Österreich. In seiner Sitzung von gestern nachmittag¹ hat er den grundsätzlichen Beschluss gefasst, sich für einen Betrag von 20 Millionen an der Garantie zu beteiligen. Die Zahl der Prozente, welche die Schweiz damit übernimmt, ist noch nicht endgültig festgestellt; die Beteiligung dürfte jedoch 3% nur unwesentlich übersteigen. Obschon diese Quote nicht so hoch ist, wie man während der Verhandlungen in der österreichischen Frage erwartete und auch nicht die Summe erreicht, welche die Delegation beantragte, so schien doch Herr Monnet, dem ich gestern die gefallene Entscheidung mitteilte, über den grundsätzlichen Beschluss der Teilnahme eher erfreut.

Es stellen sich jedoch nun eine Anzahl von Fragen, zu deren Beantwortung Herr Bundesrat Motta gern Ihren Rat² einholen möchte. Zunächst fragt es sich, in welche Weise die Schweiz sich in formeller Hinsicht an die in Genf ausgearbeiteten Akten anschliessen soll. Ich übermittle Ihnen beiliegend den bereinigten Text der Protokolle³ samt den in letzter Stunde getroffenen Modifikationen. Das letzte dieser Protokolle, das von der Kontrolle handelt, stellt einseitige Verpflichtungen

1. *Sur cette séance du Conseil fédéral du 5 octobre, cf. E 1004 1/285, n° 2507.*

2. *L'avis de M. Huber est reproduit en annexe.*

3. *Pour le texte des trois Protocoles de Genève du 4 octobre 1922, cf. FF, 1922, vol. III, pp. 868—879.*



der österreichischen Regierung auf und wurde daher bloss von den Delegierten Österreichs unterzeichnet. Die beiden ersten Protokolle dagegen stehen den an der Hilfsaktion beteiligten Staaten zur Unterschrift offen.

Gegen die Unterzeichnung des ersten Protokolls, welches die politische Akte betreffend die Unabhängigkeit und die politische und wirtschaftliche Souveränität Österreichs darstellt, seitens der Schweiz scheinen einzelne Bedenken inner- und aussenpolitischer Art zu bestehen. Vom Standpunkt der neutralen Politik der Schweiz kann namentlich die Artikel 80 des Vertrages von St-Germain ausdrücklich erwähnende Klausel angefochten werden, denn wenn auch die Unantastbarkeit der Souveränität Österreichs den schweizerischen Interessen entspricht, so ist es doch schwer vorauszusehen, ob in vielleicht 10 Jahren ein Anschluss des Landes an eine angrenzende Macht wirklich verhindert werden kann. Und es könnte wohl bedenklich sein, wenn Österreich *uns* gegenüber eine formelle Verpflichtung eingegangen hätte, seine Souveränität nicht zu veräussern. Diese aussenpolitische Erwägung würde jedenfalls auch intern bei Behandlung der Frage im Parlament mitspielen. Dazu kommt die rein technische Schwierigkeit, dass eine gegenseitige Erklärung von derartiger Tragweite, d.h. ein Staatsvertrag von unbegrenzter Dauer, dem Referendum zu unterstellen wäre, was unter Umständen die Teilnahme der Schweiz an der Hilfsaktion verzögern könnte.

Herr Bundesrat Motta fasst nun ins Auge, das erste Protokoll nicht namens des Bundesrates zu unterzeichnen, sondern *einseitig* eine Erklärung abzugeben, wonach die Schweiz, soweit an *ihr*, die gleichen Verpflichtungen übernehme wie dies zu Anfang des Protokolls erwähnten Staaten, dass sie aber entsprechend ihrer traditionellen Politik auf die aussenpolitische Bindung Österreichs ihr gegenüber verzichte. Dabei würde jedoch bemerkt werden, dass das Prinzip der Abmachung zwischen den Mächten und Österreich durchaus die Zustimmung der Schweiz findet.

Was das *zweite Protokoll* anbetrifft, so scheint dessen Unterzeichnung mit der finanziellen Beteiligung der Schweiz unmittelbar verknüpft zu sein. Die formelle Signatur dieses Protokolls liegt auch deshalb in unserm Interesse, weil damit gewissermassen unser Anspruch auf Beteiligung in der Kontrollkommission angemeldet wird. Herr Bundesrat Motta würde ganz besonderen Wert darauf legen, von Ihnen zu erfahren, welcher Ansicht Sie in Bezug auf die interne Ratifikation dieses Protokolls sind. Es wäre jedenfalls sehr zu begrüessen, wenn die Genehmigung des Beitritts zu der in diesem Protokoll enthaltenen Konvention nicht noch dem Referendum unterstellt werden müsste. Es scheint auch, dass es sich mehr um Übergangsbestimmungen handelt, welche die Konsolidierung des Finanzhaushaltes Österreichs in *nächster Zukunft* in die Wege leiten sollen. Verpflichtungen, die *nach 15 Jahren* noch wirksam werden, scheinen nicht begründet zu werden. Über diesen Punkt, der eine ganz besondere Aufmerksamkeit verdient, wird der Bundesrat noch weiter beraten. [...]

6 OCTOBRE 1922

611

E 2001 (B) 8/16

ANNEXE

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

L

Ossingen, 21. Oktober 1922

Herr Dr. Rüeegg telephonierte mir gestern abend wegen der österreichischen Angelegenheit und bat mich, meine Äusserungen für Sie schriftlich zu resumieren. Ich versuche dies so gut als möglich zu tun, doch nicht ohne Bedenken, da ich nicht genau orientiert bin über die verschiedenen staatsrechtlichen Lösungen, die auf schweizerischer Seite ins Auge gefasst werden.

1. Als ich vor 10 Tagen in Bern war und von den referendumspolitischen Bedenken hörte, machte ich u. a. den Vorschlag, dass die Schweiz selber Obligationen in der Höhe des für die Garantie in Aussicht genommenen Betrages zeichnen würde. Für die von ihr übernommene Tranche müsste sie auf die Garantie der Garantistaaten verzichten. Unter diesen Umständen würde sich das Risiko und die Belastung der andern Staaten, die an der Aktion teilnehmen, nicht vermehren. Für Österreich wäre dieses direkte Mitwirken durch Zeichnen der Obligationen seitens der Schweiz eher vorteilhafter, da auf diese Weise ein Teil des Kapitals unmittelbar gesichert wäre, während bei blosser Garantierung es erst noch darauf ankommt, ob das Geld wirklich vom Publikum geliefert wird.

Vom schweizerischen Standpunkt aus hätte die direkte Zeichnung den Vorteil, dass sie sich als rein fiskalisch-civilrechtliche Transaktion darstellte, sofort ausführbar wäre und jedenfalls keine Referendumsfrist abzuwarten wäre. Als blosser Zeichner hätte die Schweiz natürlich nicht die Kontrollrechte, die den Staaten zustehen, welche das Protokoll 2 unterzeichnen. Das hätte aber den Vorteil, dass das Odium und die politischen Risiken, welche die Ausübung des Kontrollrechts mit sich bringen kann, wegfielen, und überdies ist anzunehmen, dass die Kontrolle ohne die Schweiz im wesentlichen gleich und jedenfalls nicht weniger wirksam sein würde. Die von der Schweiz übernommenen Obligationen würden, von der Garantie abgesehen, die gleiche Bonität besitzen wie die von den andern Staaten garantierten Teile des Anleiheens. Es ist aber auch denkbar, dass einem so grossen Zeichner, wie es die Schweiz wäre, in irgend einer Form mindestens die Stellung eines offiziellen Beobachters «à l'américaine» zugestanden würde.

Das Risiko, das die Schweiz bei der direkten Übernahme einer Tranche des Anleiheens liefe, ist nicht grösser als bei blosser Garantie. Wickelt sich die ganze Transaktion nach Wunsch ab, so macht die Schweiz einen Gewinn auf der Zinsdifferenz zwischen dem österreichischen Anleihen und dem Preis, den sie für das zur Zeichnung benötigte Geld braucht. Ist Österreich insolvent, so verliert sie das Kapital, muss aber nicht die wohl ziemlich hohen Zinsen des garantierten Betrages den Obligationären bezahlen.

2. Die Limitierung der Accession zu Protokoll 2⁴ auf 15 Jahre scheint mir unmöglich. Auch wenn die Signatäre mit einer solchen Reserve der Schweiz als Accedentin einverstanden wären, würde diese Beschränkung die Garantie der Schweiz für die Obligationäre sehr entwerten, denn es ist ja ausgeschlossen, dass das Anleihen in 15 Jahren amortisiert oder in ein nicht-garantiertes Anleihen innerhalb dieses Zeitraums konvertiert werden könnte.

3. Die Abgabe einer einseitigen Erklärung an den Völkerbund scheint mir aus zwei Gründen kaum ein gangbarer Weg zu sein: erstens ist der Völkerbund keine völkerrechtliche Person, die als solche rechtsverbindliche, materiell Staatsverträgen gleichkommenden Erklärungen entgegennehmen könnte. Jedenfalls liegt es nicht in unserem Interesse, einen Präcedenzfall von schwer übersehbarer Tragweite zu schaffen. Zweitens müsste die Erklärung doch irgendwie vertraglichen Charakter haben, da die schweizerische Garantie sonst auf einem juristisch zweifelhaften Grund stünde. Für den Wert der Garantie ist es aber von Bedeutung, dass die Haftung der garantierenden Staaten eine klare, den Obligationenzeichnern leicht verständliche Rechtsgrundlage habe.

Ich habe den Eindruck, dass man entweder auf eine klare civilrechtliche oder eine klare völkerrechtliche Lösung tendieren sollte. Die letztere wird nach Natur der Verhältnisse wohl immer ein Staatsvertrag von unbestimmter Dauer sein.

4. FF, 1922, vol. III, pp. 869—875.