

Protokollnotiz zuhanden von Herrn Minister Dr. Hotz

in Sachen

vorbereitende Sitzung betreffend die Welthandelskonferenz
von Habana
vom 23. Oktober 1947

An der von Herrn Minister Dr. Stucki präsierten Sitzung waren neben den hauptsächlich interessierten Bundesämtern (Handelsabteilung, Finanzverwaltung, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Abteilung für Landwirtschaft, Getreideverwaltung, Alkoholverwaltung) und der Schweizerischen Nationalbank die Spitzenverbände der Wirtschaft vertreten (Vorort, Bauernverband, Gewerbeverband, Gewerkschaftsbund, Verband Schweizerischer Konsumvereine, Vereinigung Schweiz. Angestellten-Verbände).

Herr Minister Stucki gibt eine Charakteristik der durch den vorliegenden Entwurf einer Welthandelscharta zu schaffenden Ordnung und formuliert anschliessend die für die Haltung der Schweiz dem Entwurf gegenüber sich stellenden grundsätzlichen Fragen. Die Charta ist in ihrer gegenwärtigen Form für die Schweiz unannehmbar. Sie spiegelt die heute bestehende wirtschaftspolitische Konstellation wider, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der produktions- und finanzstarken Weltmacht der Vereinigten Staaten auf der einen Seite die übrigen an der Ausarbeitung der Charta beteiligten Länder gegenüberstehen, von denen fast sämtliche eine passive Zahlungsbilanz aufweisen und auf die Hilfe der Vereinigten Staaten angewiesen sind. Russland und seine Satelliten werden sich an der Handelskonferenz nicht beteiligen. Die Charta proklamiert grundsätzlich eine freiheitliche Gestaltung des Welthandels; sie untersagt daher, wenigstens im Prinzip, die Anwendung von Einfuhrbeschränkungen, Quotensystemen, Kontingentierungen usw. Im selben Atemzug jedoch befreit sie die finanzschwachen Staaten von der Einhaltung dieser Grundsätze, solange sie den Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz nicht erreicht haben (Art.21 der Charta).



Die Schweiz mit ihrer aktiven oder doch ausgeglichenen Zahlungsbilanz und ihrer intakten Wirtschaftskraft könnte diese Ausnahmebestimmung für sich nicht in Anspruch nehmen. Ihre Lage ist nur mit der der Vereinigten Staaten selbst vergleichbar. Andererseits aber besteht zwischen den beiden Ländern ein sehr grosser Unterschied insofern, als die Schweiz mit dem Welthandel untrennbar verflochten und auf den Export unbedingt angewiesen ist, während demgegenüber für die USA der Export eine verhältnismässig geringe Rolle spielt. Würde die Schweiz der Charta in ihrer gegenwärtigen Form beitreten, so hätte dies katastrophale Folgen. Sie wäre gezwungen, den Import aus finanzschwachen Ländern unbeschränkt zuzulassen, ohne gegen die Importbeschränkungen dieser Länder irgendwelche Gegenmassnahmen - es sei denn Zollerhöhungen - treffen zu können. Ihr ganzes in den letzten 20 Jahren aufgebautes System der bilateralen Handelsabkommen würde zusammenbrechen.

Wenn somit die Schweiz dem Charta-Entwurf nicht zustimmen kann, so stellt sich hinsichtlich der von unserer Delegation in Habana einzunehmenden Haltung die folgende grundsätzliche Alternative:

Sollen wir an der Konferenz rund heraus erklären, dass die Charta für uns unannehmbar sei, und den Vorschlag machen, man möge sich vorderhand auf die Schaffung der Internationalen Handelsorganisation und die Annahme ihrer prinzipiellen freiheitlichen Zielsetzung beschränken und im übrigen beschliessen, die von der Charta angestrebte Ordnung im Laufe der Zeit stufenweise nach Massgabe ihrer Realisierbarkeit zu verwirklichen ?

oder:

Sollen wir mit den übrigen Staaten auf die Beratung des Entwurfes eintreten und versuchen, ihn durch entsprechende Anträge so zu modifizieren, dass er auch für unser Land akzeptabel wird ?

Mit dem erstgenannten Vorschlag haben wir kaum Aussicht durchzudringen; es fragt sich daher, ob wir ihn überhaupt vorbringen und uns so mit dem Odium der mangelnden Bereitschaft zur Zusammenarbeit belasten sollen.

Herr Minister Dr. Hotz unterstreicht, dass die Schweiz in Habana mit gutem Gewissen ihren eigenen Standpunkt vertreten kann. Wir sind aus Ueberzeugung für die internationale Zusammenarbeit;

wir kennen aber auch die tatsächlichen Verhältnisse der heutigen Welt zu genau, um nicht zu wissen, dass das in der Handelscharta verkörperte Programm gegenwärtig im wesentlichen eine Utopie ist. Die Charta setzt eine geordnete Welt und eine ausgeglichene, wohl- abgestimmte Weltwirtschaft voraus. Nur dann sind multilaterale Ver- einbarungen auch wirklich durchführbar. Die Schweiz hat sich eine intakte Wirtschaft und eine gesunde Währung bewahrt; wenn sie sich in Habana dafür wehrt, dass ihr diese Stellung erhalten bleibt, so ist dies gewiss nicht unmoralisch. Wir kommen schon jetzt dem Gei- ste der Handelscharta weit besser nach als manche andere Staaten, welche die Exportförderung predigen, dafür aber Importhemmungen aller Art praktizieren. Die Ansätze unseres Zolltarifes sind sehr bescheiden. Dem Import legen wir praktisch keine Hindernisse in den Weg. Dann aber dürfen wir auch Verständnis dafür erwarten, dass wir nicht bereit sind, unsere gesunde Wirtschaftskraft durch Unterzeichnung der Charta in ihrer gegenwärtigen Form einer heute völlig unrealen Zielsetzung zum Opfer zu bringen. Wir sind nicht verpflichtet, uns ohne irgendeine Gegenleistung freiwillig zu ru- inieren. Wir werden daher versuchen müssen, ohne der Versammlung von vorneherein die kalte Schulter zu zeigen, in Habana den schwei- zerischen Standpunkt nach Möglichkeit zur Geltung zu bringen. Eine "Escape-Clause", wie sie vom Vorort vorgeschlagen worden ist, scheint Herrn Minister Hotz hierfür der richtige Weg. Wir dürfen nicht vergessen, in wie hohem Grade die Charta ein Produkt der ame- rikanischen weltpolitischen Konzeption ist. Die Welt braucht Dol- lars; so ist es kein Wunder, dass die Vereinigten Staaten der im Entstehen begriffenen Welthandelsorganisation den Stempel ihrer eigenen Auffassungen aufzudrücken bemüht sind. Diese Auffassungen mögen weitgehend unseren eigenen entsprechen; dennoch sind wir be- rechtigt, wo die Sonderinteressen der Schweiz in Frage stehen, un- seren Standpunkt mit Mut und Festigkeit zu vertreten.

Herr Dr. Borel vom Schweiz. Bauernverband gibt vom Blickpunkt der Landwirtschaft aus eine Uebersicht über die Gründe, welche die Welthandelscharta für uns unannehmbar machen. Das ganze mit der Annahme der revidierten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung eingeleitete Programm der landwirtschaftlichen Gesetzgebung wäre

nicht mehr durchführbar, wenn die Charta für uns massgeblich würde. Die Kontingentierung war im handelspolitischen Kampf stets unsere stärkste Waffe; gerade sie aber würde uns - und zwar ausschliesslich uns - aus der Hand genommen, während andere Länder sie weiter anwenden dürften. Dasselbe gilt für das Leistungssystem und die Preisausgleichskassen. Die Heraufsetzung der Zölle als einzige Massnahme, die uns noch erlaubt wäre, würde aber die Lebenskosten weit mehr erhöhen, als dies durch Leistungssysteme und Preisausgleichskassen der Fall ist. Ob die in der Charta vorgesehenen Rohstoffabkommen in preislicher Beziehung für die schweizerische Landwirtschaft tragbar sein werden, ist sehr fraglich. Nach den Bestimmungen der Charta muss die Schweiz, wenn sie für ihre Landwirtschaft Schutzmassnahmen einführen will, mit einem Gesuch an die Organisation herantreten. Für eine objektive und sachkundige Prüfung eines solchen Gesuches besteht jedoch keine Gewähr; das Beispiel der Zonenprozesse hat uns gelehrt, wie wenig Erspriessliches von den Entschieden derartiger internationaler Gremien zu erwarten ist. Die Gefahren des Fernbleibens von der Charta dürfen wir nicht überschätzen. Wir sind auch nicht Mitglied der Vereinigten Nationen, ohne dass sich dies bis jetzt nachteilig ausgewirkt hätte. In Habana sollten wir beide der in der Alternative von Herrn Minister Stucki genannten Einwände erheben, d.h. sowohl den Antrag stellen, vorderhand nur die Organisation selbst zu schaffen, als auch bei der Einzelberatung Abänderung der entscheidenden, für die Schweiz untragbaren Artikel postulieren.

Herr Direktor Dr. Homberger unterwirft die Charta einer eingehenden Analyse. Ihr Hauptfehler scheint ihm darin zu liegen, dass sie versucht, ein auf der Multilateralität beruhendes liberales Welthandelsystem auf einen Schlag zu verwirklichen. Sie setzt sich damit zur Wirklichkeit in einen diametralen Gegensatz. Schon vor dem letzten Kriege sind ähnliche Versuche stets gescheitert; umso weniger besteht in der völlig desorganisierten Weltwirtschaft unserer Tage Aussicht, zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Für die Befreiung des Welthandels von seinen Fesseln haben sich bilaterale Abkommen, die mit der Meistbegünstigungsklausel versehen sind, als die viel fruchtbarere Methode erwiesen. Im Chartaentwurf kommt nicht nur der mangelnde Ausgleich zwischen dem mit der Freiheit des Welthandels proklamier-

ten Ideal auf der einen und der Realität der extremen Schutzbedürftigkeit der meisten nationalen Volkswirtschaften auf der andern Seite zum Ausdruck; vielmehr hat sich die Charta, indem sie auch die Sicherung der Vollbeschäftigung als eines ihrer Ziele erklärt, zudem noch einem inneren Widerspruch ausgeliefert. Es ist schlechterdings unmöglich, mit den Mitteln des staatlichen Interventionismus zu versuchen, die Vollbeschäftigung zu sichern und gleichzeitig die internationale Handelsfreiheit zu verwirklichen. Was die Schweiz anbetrifft, so genügt allein schon die den Ländern mit gestörter Zahlungsbilanz eingeräumte Sonderstellung - sie können zum Schutze ihrer Wirtschaft praktisch tun und lassen was sie wollen -, um die Charta für uns, wie sie heute vorliegt, völlig inakzeptabel zu machen. Für die Vereinigten Staaten mag die diskriminatorische Behandlung, der sie nach der Charta, wie auch wir, ausgesetzt wären, tragbar sein; für die Schweiz hingegen, die in den letzten 20 Jahren einen ununterbrochenen Kampf gegen die Defensivmassnahmen der Länder mit unausgeglichenem Zahlungsverkehr geführt hat - und diesen Kampf nur zu führen vermochte, weil sie ihrerseits mit Einfuhrbeschränkungen zum mindesten drohen konnte - würde die Annahme der Charta den Ruin bedeuten. Unser Land produziert zur Hauptsache Güter, die in der internationalen Terminologie als "non-essentials", "produits inutiles" bezeichnet werden; gerade solche Güter aber würden in erster Linie von den Einfuhrbeschränkungen anderer Staaten betroffen, wenn diese, entsprechend den der Schweiz durch die Charta auferlegten Verpflichtungen, schweizerische Gegenmassnahmen nicht mehr zu fürchten hätten. Hinsichtlich der in Habana einzunehmenden Haltung ist davon auszugehen, dass die Schweiz sich als ein Land, das mit dem Welthandel eng verbunden ist, nicht der Missdeutung aussetzen darf, sich an den Zielen der abzuschliessenden Konvention zu desinteressieren. Wir müssen daher auf die Beratung des Entwurfes eintreten und unsere Bemühungen darauf richten, der Charta eine weitere "clause échappatoire" beizufügen, die dem Sonderfall der Schweiz, die für ihr Gedeihen in einzigartiger Weise auf den Export hochqualifizierter Industrieprodukte angewiesen und gleichzeitig ein Gläubigerland mit harter Währung ist, Rechnung trägt. Gelingt dies, so könnte ein Beitritt zum mindesten in Erwägung gezogen werden. Man wird uns vielleicht entgegenhalten, dass mit der Annahme einer solchen Klausel das Sieb vollkommen wäre: dass die Charta dann prak-

tisch mit der einen Hand all das wieder nimmt, was sie mit der andern gegeben hat. Doch haben wir uns, auch wenn unser Vorschlag nicht angenommen wird, damit ein Alibi geschaffen, das uns eher gestatten sollte, der Organisation vorderhand fernzubleiben. Sehr genau werden wir die Diskussion der Bestimmungen in Art. 93 "Verhältnis der Mitglieder zu Nichtmitgliedstaaten" verfolgen müssen. Variante A würde die Beziehungen der Schweiz, wenn sie ausserhalb der Organisation bleibt, zu deren Mitgliedern nicht schwerwiegend beeinträchtigen; die Varianten B und C hingegen könnten unter Umständen für den schweizerischen Handel sehr gefährlich werden.

Herr Barbier als Vertreter des Verbandes Schweizerischer Konsumvereine tritt wärmstens dafür ein, dass die Schweiz ihren vollen Beitrag zur Normalisierung des Welthandels leiste. Der Chartaentwurf ist eine sehr sorgfältige Arbeit und spiegelt in anschaulicher Weise die zeitgemässen Tendenzen zur Organisation des Welthandels wider. Wir dürfen in Habana nicht die Figur von Leuten machen, die ihre Zeit nicht verstanden haben.

Herr Direktor Pfenninger von der Schweizerischen Nationalbank gibt Auskunft über den Stand der schweizerischen Zahlungsbilanz. Die Bilanz ist noch immer aktiv, doch ist sehr zweifelhaft, wie lange dieser Zustand noch anhalten wird. Macht man die Ertragsbilanz auf, in der die vom Ausland in letzter Zeit ergriffenen einschneidenden Restriktivmassnahmen gegen den schweizerischen Export und den Fremdenverkehr berücksichtigt sind, so erweist es sich als durchaus möglich, dass die Aktivität der Bilanz bald in ihr Gegenteil umschlagen könnte. Ausser der nicht vorauszu sehenden Entwicklung des Aussenhandels bilden einen der hauptsächlichen Unsicherheitsfaktoren die grossen Beträge ausländischen Fluchtkapitals, die sich in der Schweiz befinden und mit deren Abzug jederzeit gerechnet werden muss. Die Schweiz wird daher vielleicht bald in die Lage kommen, sich ebenfalls auf die Ausnahmebestimmung des Art. 21 der Charta berufen zu können. Ein entsprechender Vorbehalt wäre jedenfalls in Habana anzubringen. Der Entwurf zur Handelscharta verpflichtet die Mitglieder, dem internationalen Währungsfonds beizutreten oder doch mit der internationalen Handelsorganisation ein Währungsabkommen zu schlies-

sen. Der Beitritt zur Charta würde daher die Schweiz auf Umwegen doch zum Abkommen von Bretton Woods führen. Die sehr grossen Kompetenzen des internationalen Währungsfonds wären damit auch auf die Schweiz anwendbar. Diese Umstände aber waren gerade dafür entscheidend, dass die Schweiz seinerzeit dem Abkommen von Bretton Woods fernblieb. Der Text der vom Vorort vorgeschlagenen "escape clause" sollte wohl erwogen und nach der monteären Seite hin ergänzt werden. Die Klausel hätte vor allem auch zu verhindern, dass es den Mitgliedstaaten der Charta möglich ist, auf dem Umweg über die Vereinigten Staaten sich Schweizer Franken zu verschaffen und so unsere Währungspolitik zu stören.

Herr Minister Stucki wirft ein, dass er für das laufende Jahr mit einem Defizit der schweizerischen Handelsbilanz von 1,3 Milliarden Franken rechne. Es bleibt abzuwarten, ob die nicht aus dem Handelsverkehr stammenden Aktivposten der Zahlungsbilanz ausreichen werden, um diesen sehr grossen Betrag abzudecken.

Herr Minister Sulzer geht davon aus, dass es völlig nutzlos wäre, wenn die Schweiz dem Entwurf grundsätzlich Opposition machte. Sie muss daher ihr Ziel darin sehen, diejenigen Ergänzungen durchzubringen, die es ihr erlauben würden, ihre bisherige Wirtschaftspolitik weiterzuverfolgen. Ist dies nicht möglich, so bleibt nichts anderes übrig, als der Organisation nicht beizutreten. Die internationale Handelskammer hat sich ebenfalls auf den Standpunkt gestellt, dass der Entwurf in seiner gegenwärtigen Form ein viel zu kompliziertes Instrument sei; sie postulierte, sich auf die Aufstellung einer Reihe einfacher Grundsätze zu beschränken und das weitere einer organischen Entwicklung in der Zukunft vorzubehalten. Sie ist jedoch damit nicht durchgedrungen.

Herr Bernasconi als Vertreter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes schliesst sich den Ausführungen von Herrn Barbier an.

Herr Blanc erklärt im Namen des Schweizerischen Gewerbeverbandes seine Zustimmung zu dem von Herrn Minister Sulzer entwickelten Standpunkt.

Herr Minister Stucki fasst das Ergebnis der Diskussion zusammen. Den Entwurf einfach abzulehnen, wäre auch nach seiner Meinung aussichtslos und politisch ungeschickt. Trotzdem können wir in der Eintretensdebatte sehr wohl darauf hinweisen, dass es uns grundsätzlich richtiger geschienen hätte, einen Aufbau der internationalen Handelsorganisation von unten nach oben zu wählen und vorderhand nur das zu vereinbaren, was auch tatsächlich durchführbar ist.

Keiner der Diskussionsteilnehmer ist dafür eingetreten, dass die Schweiz die Charta telle quelle übernehmen solle. In der Tat würde man uns damit zumuten, unsere ganze bisherige Handelspolitik preiszugeben, ohne dass uns dafür irgendeine Gegenleistung geboten würde. Es ist zweifellos die beste Politik, wenn wir den Konferenzteilnehmern unsere Situation offen und unverblümt darlegen. Angesichts dieser Situation - so hätten wir zu erklären - seien wir trotz aller Bereitschaft zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit und der Freiheit des Welthandels zu unserem Bedauern genötigt, die Beifügung einer weiteren "clause échappatoire" in die Charta zu beantragen. Wir nähmen als selbstverständlich an, dass es nicht der Wille der Konferenz sein könne, die Schweiz zur Ruinierung ihrer Wirtschaft zu veranlassen; in diesem Sinne ersuchten wir um die Prüfung des von unserer Delegation vorzulegenden Textes. Als Vorlage für die Klausel kann der Entwurf des Vorortes dienen; er müsste jedoch en petit comité noch bereinigt und ergänzt werden.

Der Gewerkschaftsbund hat in seiner Vernehmlassung angeregt, die Schweiz möge in Habana den Antrag stellen, die Konferenz zu einer internationalen Beschäftigungskonferenz zu erweitern. Der Redner würde es für unzweckmässig halten, dieser Anregung Folge zu leisten. Die Verwirklichung des Vorschlages würde zu einem Konflikt mit den Kompetenzen des Internationalen Arbeitsamtes führen und das Programm der Konferenz nur noch weiter komplizieren. Die Gestaltung des Art. 93 der Charta wird die volle Aufmerksamkeit unserer Delegation finden. Möglicherweise werden hier die weltpolitischen Gegensätze mit hinein spielen, in dem Sinne, dass je nach dem ob es zu einem Bruch zwischen Ost und West kommt oder nicht,

- 9 -

die Vereinigten Staaten eine schärfere oder mildere Form des Verhältnisses zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Handelsorganisation befürwortet werden.

In Bezug auf die Stimmrechtsordnung stehen verschiedene Varianten zur Diskussion. Die Schweiz sollte sich dafür einsetzen, dass jeder Staat über eine Stimme verfügt.

Für das Protokoll:

Beitman.

Bern, den 27. Oktober 1947.