

34

E 2800(-)1967/60/18
[DoDiS-1965]

Das Politische Departement an den Bundesrat¹

WELTKONFERENZ ÜBER HANDEL UND BESCHÄFTIGUNG IN HAVANNA.
INSTRUKTIONEN FÜR DIE SCHWEIZERISCHE DELEGATION

Kopie

At TK Streng vertraulich

Bern, 4. November 1947

Nachdem der Bundesrat die Einladung zur Teilnahme an der Konferenz von Havanna angenommen und die schweizerische Delegation bestellt hat², wird er sich schlüssig werden müssen, welche Instruktionen er seiner Delegation erteilen will. Zu diesem Zwecke dürfte es notwendig sein, dass er über die Vorgeschichte dieser Konferenz, über den Inhalt des ihr vorliegenden Entwurfs zu einer Welt-Charta für Handel und Beschäftigung sowie über die Aufnahme, die dieser Entwurf bei den beteiligten Amtsstellen und bei den Spitzenverbänden der schweizerischen Wirtschaft gefunden hat, orientiert wird.

I. Vorgeschichte

Das uns vorliegende Projekt zu einer internationalen Charta über Handel und Beschäftigung ist eigentlich noch ein Kriegskind der Alliierten: Nachdem das Hitler-Regime in der zweiten Hälfte des Krieges Pläne veröffentlicht hatte³, wie, nach einem deutschen Sieg, die Währungs-, Finanz- und Handelsbeziehungen der Welt zu ordnen seien, hat der damalige amerikanische Präsident Roosevelt die Initiative dazu ergriffen, dass diesen Plänen von Seiten der Alliierten Gegenpläne entgegengestellt würden⁴. Er veranlasste die Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen, die vom 1.–22. Juli 1944 in Bretton Woods (USA) getagt hat. Sie beschäftigte sich vorwiegend mit den Währungs- und Finanzfragen. In Art. VII der Schlussakte gab sie aber der sicherlich richtigen Meinung Ausdruck, dass parallel mit den Währungs- und Finanzfragen auch die Fragen des internationalen Handels für die Nachkriegszeit geordnet werden müssten. Die Zielsetzung lautete:

Die dem internationalen Handel entgegenstehenden Hindernisse vermindern und in anderer Weise gegenseitig vorteilhafte internationale Handelsbeziehungen fördern.

1. Dieser von W. Stucki verfasste Antrag fand die Zustimmung des BR an der Sitzung vom 7. November 1947, vgl. BR-Prot. Nr. 2527, E 1004.1(-)/1/487 (DoDiS-1624).

2. Zu dieser Konferenz und zur Ernennung der von W. Stucki geleiteten schweizerischen Delegation vgl. die BR-Prot. Nr. 2011 vom 9. September (DoDiS-2345) und Nr. 2326 vom 17. Oktober 1947, E 1004.1(-)/1/485–486 (DoDiS-1605).

3. Vgl. W. Funk, Wirtschaftliche Neuordnung Europas!, E 2001(D)-/2/228.

4. Zu den Nachkriegsplänen der Alliierten vgl. E 2001(D)1968/74/35, E 2001(E)-/1/375, E 6100(B)1973/141/9831, sowie DDS, Bd. 15, Nrn. 105 und 144.

Geordnete Marktverhältnisse in Stappeltgütern (Produits de base) zu Preisen herbeiführen, die für den Produzenten wie für den Konsumenten gerecht sind.

Durch wirksame Zusammenarbeit die Übereinstimmung der nationalen Politik der Mitgliedstaaten zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades und eines fortschreitend steigenden Lebensstandards erleichtern.

Während die Währungs- und Finanzprobleme heute durch Gründung des Internationalen Währungsfonds und der Internationalen Bank für Wiederaufbau wenigstens organisatorisch weitgehend geregelt sind, blieb die Bearbeitung der Handels- und Beschäftigungsprobleme stark zurück. Ihre Etappen sind folgende:

[...] ⁵

Aus diesen wenigen Tatsachen ergibt sich, welche führende, ja dominierende Rolle die Regierung der USA mit Bezug auf die Anregung und die Durchführung der internationalen Handelscharta gespielt hat, spielt und zweifellos auch in Havanna spielen wird. Es wird ihr dies um so leichter sein, als die ganz überwiegende Mehrheit der Regierungen, die in Havanna vertreten sein werden, ein ebenso grosses als dringendes Bedürfnis nach Dollars hat. Diese gleichen Regierungen haben sogenannte «weiche Währungen» und deshalb wesentlich andere Interessen als wir. Die schweizerische Situation lässt sich eigentlich nur mit derjenigen der USA vergleichen. Diese sind aber am Zustandekommen der Charta politisch und moralisch in höchstem Grade interessiert und sie können sich zu diesem Zwecke wirtschaftlich vielleicht Konzessionen leisten, die für unser kleines Land kaum tragbar wären. Es ist nicht anzunehmen, dass diejenigen Staaten, die in der vorbereitenden Kommission vertreten waren, in wichtigen Fragen von dem mühsam genug zustandegewordenen Kompromisswerk abweichen werden. Allein auch von den ca. 40 andern Staaten, die an den Vorbereitungsarbeiten nicht beteiligt waren, dürften der schweizerische Standpunkt kaum besonderes Verständnis und Unterstützung zu gewärtigen haben.

Zunächst steht heute mit ziemlicher Sicherheit fest, dass sich nicht nur Sowjetrussland, sondern auch seine Satelliten, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Ungarn und Albanien an der Konferenz nicht beteiligen werden. Die Teilnahme der Tschechoslowakei und Finnlands ist fraglich. Länder wie Italien, Österreich, Griechenland, die Türkei, sind derart auf amerikanische Hilfe angewiesen, dass von ihnen eine Unterstützung der Schweiz nicht erwartet werden kann, wenn sich deren Interessen mit den amerikanischen Wünschen nicht vereinbaren lassen. Aber auch Schweden und Dänemark haben grosse Schwierigkeiten und entsprechenden Dollarbedarf. Von den aussereuropäischen Ländern ist noch weniger zu erwarten: Die ca. 20 süd- und mittelamerikanischen Staaten stehen stark unter amerikanischem Einfluss und die kleinen Staaten Afrikas und Asiens gehören zu denjenigen, die wirtschaftlich zurückgeblieben sind und sich durch Teilnahme an der Konferenz zu Lasten der europäischen Industrie entwickeln wollen.

5. Erwähnung der ab November 1945 formulierten Anträge.

Da, wie noch darzulegen sein wird, der vorliegende Entwurf in wichtigen Punkten für die Schweiz durchaus unannehmbar ist, wird sie in Havanna sozusagen allein stehen und gegen ein Werk ankämpfen müssen, das von ca. 20 Staaten, die etwa 70% des Welthandels repräsentieren, in jahrelanger Arbeit mühsam aufgebaut worden ist und das auch den Interessen sozusagen aller andern Staaten entspricht, welche an den Vorarbeiten nicht beteiligt waren.

[...] ⁶

III. Vernehmlassungen

Der Bericht des vorbereitenden Komitees und damit der Entwurf zur Handels-Charta ist sämtlichen interessierten Amtsstellen des Bundes sowie den Spitzenverbänden der schweizerischen Wirtschaft zur Vernehmlassung zugestellt worden. Es sind denn auch zahlreiche schriftliche Berichte eingelangt. Sie nehmen, soweit sie sich nicht auf technische Detailfragen, die für die schweizerische Delegation interessant aber für die Hauptfrage unwichtig sind, beschränken, vorwiegend in sehr kritischer Weise zum vorliegenden Entwurf Stellung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Vernehmlassungen des Schweizerischen Bauernverbandes einerseits und des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins andererseits. Wir werden darauf zurückkommen müssen.

Da die Vernehmlassungen der Spitzenverbände zum Teil wesentliche Meinungsdifferenzen grundsätzlicher Natur, zum Teil offensichtliche Missverständnisse aufwiesen, so schien es angezeigt, die grossen Linien des Problems, und insbesondere die grundsätzliche Frage der schweizerischen Stellungnahme zum Projekt, noch zum Gegenstand einer mündlichen Aussprache zu machen. Diese hat am 23. Oktober unter dem Vorsitz von Herrn Minister Stucki in Bern stattgefunden. An ihr haben Vertreter aller interessierter Amtsstellen sowie aller Spitzenverbände teilgenommen. Es ist dabei weitgehend gelungen, die Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken, bestehende Missverständnisse aufzuklären und zu einer einheitlichen Auffassung über die schweizerische Stellungnahme zu gelangen. Selbstverständlich konnten auch dort die zahllosen sich aus dem Entwurf ergebenden Einzelfragen nicht im Detail diskutiert werden.

IV. Die schweizerische Stellungnahme

A. Grundsätzliches

Unser Land ist bekanntlich ausserordentlich stark mit der Weltwirtschaft verflochten. Es ist so stark auf Import und namentlich auch auf den Export angewiesen, dass eine autarke Politik nie in Frage kam und auch in Zukunft nicht wird in Frage kommen können. Sowohl mit der Zielsetzung im allgemeinen – Sicherung des Friedens und des Wohlergehens aller –, wie auch im engern Sinne – Abbau der Handelshindernisse aller Art – können und müssen wir uns deshalb ohne weiteres einverstanden erklären. Schon zurzeit

6. In den verschiedenen Kapiteln des Entwurfs werden die diversen, insbesondere die zwischen 1927 und 1937 unter der Ägide des Völkerbunds erarbeiteten Vorschläge erläutert.

des Völkerbundes hat die Schweiz an den Bestrebungen, die dem Welthandel entgegenstehenden Hindernisse durch multilaterale Abkommen zu bekämpfen, eifrig und aufrichtig mitgearbeitet. Diese Stellungnahme dürfte auch heute, wo die Hindernisse aller Art noch bedeutend grösser sind als früher, an sich die richtige sein. So wenig wie jedes andere Land kann aber das unsrige eine rein doktrinär-idealistische Politik betreiben. Wir können gewiss durch Beitritt zu multilateralen Vereinbarungen bestimmte Verpflichtungen eingehen und auch Opfer auf uns nehmen, wenn die von allen andern Partnern übernommenen Opfer uns mindestens für die unsrigen einen vollen Ausgleich geben. Das ist der Sinn aller derartigen Abkommen, und es ist die Einstellung jedes Vertragspartners. Es ist deshalb auch im vorliegenden Falle zu prüfen, einerseits welche Leistungen und Opfer unser Beitritt erfordern würde und andererseits, ob diese tragbar und gerechtfertigt wären durch die Vorteile, welche uns aus den Leistungen der übrigen Vertragspartner zukämen. Dabei wird man sich nicht mit der Betrachtung der momentanen Situation begnügen können, sondern, nach beiden Seiten hin, auch an die Zukunft zu denken haben.

Die von uns konsultierten Spitzenverbände der schweizerischen Wirtschaft kommen in ihrer überwiegenden Mehrheit zum Schlusse, dass uns der Beitritt zur Internationalen Handelsorganisation unseres ganzen bisherigen wirtschaftlichen Defensivsystems berauben und uns damit gewaltige Opfer auferlegen würde, ohne dass auf der andern Seite irgendwelche nennenswerte Vorteile erwartet werden könnten. Mit Recht heben diese Berichte, namentlich derjenige des Bauernverbandes und des Handels- und Industrievereins hervor, dass das Problem des Welthandels unmöglich durch ein einziges Vertragsinstrument, durch eine Charta, für alle Länder, für alle Fragen und für alle Verhältnisse gleichzeitig gelöst werden könne. Mit Recht wird darauf aufmerksam gemacht, dass die wirtschaftlichen Organe des Völkerbundes in jahrelanger Arbeit versucht haben, sehr viel bescheidener und vorsichtiger vorzugehen und die einzelnen Probleme sukzessive anzupacken, und dass trotzdem und bei weniger schwierigen Verhältnissen als den heutigen, das Resultat vollkommen negativ war. Diese Hinweise werden kaum dadurch entkräftet, dass infolge der gestiegenen Schwierigkeiten auch die Notwendigkeit ihrer Lösung stärker geworden sei. Der Schweizerische Bauernverband hat denn auch, schriftlich und mündlich, die an sich logische Konsequenz gezogen und den Antrag gestellt, dass die Schweiz in Havanna die Idee der Aufstellung einer Welthandels-Charta als solche ablehnen und bekämpfen solle. Dieser Idee sei der Vorschlag gegenüber zu stellen, lediglich ein Organ zu schaffen, diesem gewisse Ziele zu setzen und ihm den Auftrag zu geben, langsam und sukzessive die einzelnen Probleme einer Lösung entgegenzuführen. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der anfangs eine ähnliche Auffassung vertreten hatte, ist davon abgekommen. In der Tat dürfte ein solches Vorgehen der Schweiz weder aussichtsreich noch zweckmässig sein. Aussichtsreich erscheint es deshalb nicht, weil mit Sicherheit anzunehmen ist, dass die Regierungen der ca. 20 Staaten, welche an der Ausarbeitung des jetzt vorliegenden Entwurfes beteiligt waren und auf ihn auch mehr oder weniger festgelegt sind, unmöglich werden zugeben können, dass diese ganze bisherige Arbeit nutzlos gewesen sei. Dazu kommt insbesondere,

dass, wie schon eingangs erwähnt wurde, die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika in dieser Angelegenheit eine führende Rolle gespielt hat und spielen wird und dass sie, schon aus Prestigegründen, einen derartigen schweizerischen Antrag mit allen Mitteln würde bekämpfen müssen. Diese Mittel sind gross, weil fast alle übrigen partizipierenden Staaten mehr oder weniger auf amerikanische Dollarhilfe angewiesen sind. Ein solches schweizerisches Vorgehen hätte also nicht nur keinerlei Aussicht auf Erfolg, sondern würde von vornherein die grosse Mehrheit der Konferenz gegen uns einnehmen. Es könnte mit Bezug auf die Schweiz eine unfreundliche, ja eine feindselige Stimmung schaffen, die sich für uns ungünstig auswirken müsste, sobald schweizerische Detail-Anträge zur Diskussion kämen. Einzig diese, nicht aber eine grundsätzliche Torpedierung des Vertragsentwurfes können eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben. Von diesen Überlegungen ausgehend, hat sich denn auch schlussendlich die Konferenz einmütig dahin ausgesprochen, dass zwar die schweizerische Delegation in der Generaldebatte ihre Zweifel mit Bezug auf die prinzipielle Richtigkeit des Vorgehens äussern, dagegen von der Stellung von Anträgen im angedeuteten Sinne Umgang nehmen solle. In Übereinstimmung mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schliessen wir uns dieser Überzeugung nachdrücklich an.

Mit Bezug auf das für die Schweiz zu erstrebende Ziel gingen und gehen die Meinungen auseinander. Der Schweizerische Bauernverband ist gegenüber der Vorlage so durchaus ablehnend eingestellt, dass er den Beitritt der Schweiz selbst für den Fall ablehnt, als weitgehende schweizerische Abänderungsanträge angenommen werden sollten. Der Verband Schweizerischer Konsumvereine und der Schweizerische Gewerkschaftsbund vertreten demgegenüber die Ansicht, dass zwar der Entwurf, wie er vorliegt, nicht unverändert angenommen werden kann, dass aber die Anstrengung der schweizerischen Delegation mit grossem Nachdruck dahingehen sollte, ihn durch gewisse Abänderungen annehmbar zu machen, selbst wenn nicht alle schweizerischen Begehren durchdringen sollten. Mit der grossen Mehrheit der übrigen Interessenten glauben wir, eine mittlere Linie empfehlen zu sollen. Sie geht dahin, dass sich die Schweiz zur Konferenzarbeit positiv einstellt und ein Resultat erstrebt, das uns erlauben würde, dem Parlament mit gutem Gewissen den Beitritt zu empfehlen. Es bedingt dies, dass man sich schweizerischerseits mit einer Reihe von Bestimmungen abfindet, die wir lieber anders gehabt hätten, die aber nicht von entscheidender Wichtigkeit sind, dass aber unbedingt gewisse Minimalforderungen erfüllt sein müssen, ansonst unser Beitritt nicht in Frage kommen könnte. Dabei geben wir uns vollkommen Rechenschaft darüber, dass solche schweizerische Forderungen den positiven Inhalt des Konventionsentwurfes noch mehr aushöhlen würden, als dies schon jetzt durch Berücksichtigung der Forderungen anderer Länder der Fall ist und dass wir deshalb auf scharfen Widerspruch stossen werden.

B. Im Einzelnen

Schon aus der Analysierung des Vertragsentwurfes, die wir oben zu geben versuchten, ergibt sich, dass die verschiedenen Kapitel und Paragraphen des Entwurfs für die Schweiz von sehr verschiedener Wichtigkeit sind. Entschei-

dende Bedeutung haben aus dem Kapitel IV die Art. 20–24 über die quantitativen Restriktionen und die Devisenkontrolle und sodann aus dem Kapitel VII Art. 72 über das Stimmrecht und endlich aus Kapitel IX Art. 93 über das Verhältnis der Mitglieder zu den Nicht-Mitgliedern. Um unserer Vorlage nicht eine ungebührliche Länge zu geben, möchten wir uns deshalb zur Hauptsache auf diese einzelnen Hauptfragen beschränken. Zu zahlreichen andern Bestimmungen liegen Vernehmlassungen mehr technischer Natur der beteiligten Amtsstellen vor. Sie werden für die schweizerische Delegation nützliche Hinweise enthalten, ohne dass sie hier näher behandelt zu werden brauchen. Immerhin dürfte es zweckmässig sein, der Delegation den Auftrag zu geben, diejenigen Bestimmungen, die im Kapitel II die Mitglieder berechtigen und verpflichten, ihre Wirtschaft aufrecht zu erhalten und zu entwickeln, sowie für eine möglichst vollständige Beschäftigung zu sorgen, zu unterstützen, da wir sehr wohl in die Lage kommen könnten, uns darauf berufen zu müssen. Was die Frage der Reduktion der Zolltarife und der Beseitigung der Zoll-Diskriminierungen anbelangt, so wird die Schweiz sich mit letzterer einverstanden erklären können, dagegen im allgemeinen keine Reduktionen ihrer Zollansätze, sondern höchstens deren Bindung in bilateralen Verträgen in Aussicht stellen.

a) Quantitative Ein- und Ausfuhrbestimmungen

Wie schon dargelegt, verlangt der Entwurf grundsätzlich die Beseitigung aller mengenmässigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr durch Kontingente und ähnliche Massnahmen. Er gibt aber gleichzeitig allen denjenigen Staaten, die Schwierigkeiten in ihrer Zahlungsbilanz haben, das Recht, wenigstens temporär weitgehende Einfuhrbeschränkungen aufrecht zu erhalten, bzw. zu erlassen. Von der heute allerdings nicht mehr so sichern Annahme ausgehend, dass die schweizerische Zahlungsbilanz immer noch aktiv sei, müssten wir also damit rechnen, dass die ganz überwiegende Mehrzahl aller Staaten, denen wir unsere Produkte verkaufen wollen und müssen, berechtigt wären, diese Einfuhr aus der Schweiz mehr oder weniger stark quantitativ einzuschränken oder gar zu verbieten, während wir umgekehrt der Einfuhr aus diesen Staaten nichts anderes mehr entgegensetzen dürften als unsere im allgemeinen sehr niedrigen Zölle. Eine solche Situation müsste fast mit Sicherheit die schweizerische Wirtschaft über kurz oder lang auf das schwerste schädigen, ja in manchen Fällen dem Ruin zuführen. Es ist an folgendes zu erinnern.

Als sich 1931 immer deutlicher zeigte, dass die damaligen auf multilateraler Basis gemachten Anstrengungen des Völkerbundes zur Behebung der Schwierigkeiten im Welthandel resultatlos blieben, hat sich die Schweiz als erstes Land entschlossen, ihre Handelspolitik rein bilateral durchzuführen und namentlich ihre verhältnismässig grosse Import- und Konsumkraft in den Dienst des Exportes und auch der touristischen und finanzgläubigerischen Interessen zu stellen. Diese ausgesprochen bilateral gedachte und durchgeführte Handelspolitik einzig hat es in den Jahren vor Ausbruch des letzten Krieges und seit dessen Beendigung ermöglicht, unserm Export, namentlich soweit es sich um Produkte handelt, die von andern Ländern als nicht unbedingt notwendig, ja mehr oder weniger als Luxus angesehen werden, gewisse

Türen offen zu halten und, wenn auch in bescheidenem Umfang, unserm Fremdenverkehr zu dienen und den Transfer von Erträgen unserer Kapitalanlagen im Auslande zu sichern. Wenn wir auch mit Bezug auf Anwendung der Zölle der klassischen Meistbegünstigungsklausel treu geblieben sind, so konnte die «Kompensationspolitik», gehandhabt vor allem durch das Mittel der Einfuhrkontingente und der staatlichen Einkäufe von Stappelwaren, nur «diskriminierend», d. h. zu Gunsten der Länder, die uns anständig behandeln und zum Nachteil der andern, durchgeführt werden. Den Schutz der Inlandsproduktion, namentlich der landwirtschaftlichen, suchten und fanden wir nicht sowohl in den Zöllen als gerade in der Kontingentierung und in zahlreichen Sonderbestimmungen, wie Abnahmepflicht usw. Wenn auch diese Einfuhrkontingentierung bei Kriegsbeginn aufgehoben wurde und seither mit Ausnahme gewisser landwirtschaftlicher Positionen⁷ noch nicht wieder in Kraft gesetzt zu werden brauchte, so hat sie doch als mögliche Waffe gute Dienste geleistet. Es ist zudem sehr wahrscheinlich, dass sie schon in kurzer Zeit auch ihre eigentliche Schutzfunktion wieder wird ausüben müssen.

Auf dieses ganze wirtschaftspolitische Rüstzeug müsste die Schweiz durch Beitritt zur vorgeschlagenen Konvention vollkommen verzichten. Es wäre ihr nicht mehr möglich, in bilateralen Verhandlungen ihre wenigen aber gewichtigen Trümpfe auszuspielen, und es wäre ihr nicht mehr möglich, bei der zu erwartenden starken Steigerung der Einfuhr fremder Güter die nationale Produktion zu schützen. Schon heute aber nimmt das Defizit in unserem Aussenhandel ein bedrohliches Ausmass an. Es beträgt für die ersten neun Monate des laufenden Jahres bereits mehr als eine Milliarde Schweizerfranken. Wie schon angedeutet, ist es fraglich, ob es noch durch die andern, die positiven Elemente der Zahlungsbilanz gedeckt wird. Es bestehen nun aber gewichtige Gründe, die dafür sprechen, dass sich nicht nur der Druck auf unsere Inlandsproduktion noch wesentlich verschärfen wird, sondern dass auch unser Export zurückgehen muss und damit das Defizit von beiden Seiten her vergrössert wird. Grosse und wichtige Länder und Ländergruppen geben heute die kategorische Parole aus, dass der Export mit allen Mitteln gefördert und der Import in krasser Weise verringert werden müsse. Auch wenn man es nicht sagt, so ist es doch so gemeint, dass der Export namentlich nach den wenigen Ländern forciert werden müsse, die ohne Restriktionen in guter Münze zahlen, dass aber der Import gerade aus den gleichen Ländern zu drosseln sei, weil die «gute Münze» zur Zahlung dieser Produkte fehlt. Die Schweiz gehört zu diesen ganz wenigen Ländern. Direkt und indirekt wird sie deshalb diese neue, an sich vielleicht verständliche Politik in besonders starkem Masse zu spüren bekommen. Der vorbehaltlose Beitritt zur Konvention würde sie zwingen, diese Entwicklung schutzlos über sich ergehen zu lassen. Einzig und allein die bilaterale Ausnützung ihrer Import- und Kreditkraft aber würde es ihr ermöglichen, gleichzeitig den Interessen ihres Exportes wie ihrer nationalen Produktion einigermassen gerecht zu werden.

7. [...] mit Ausnahme gewisser landwirtschaftlicher Positionen [...] wurde auf Betreiben von J. Hotz hinzugefügt; vgl. dessen Notiz an W. Stampfli vom 3. November 1947, E 7110 (-)1967/146/2 (DoDiS-2346).

Alle diese Überlegungen sind so zwingend, dass, wie schon gesagt, alle massgebenden Kreise unserer Wirtschaft, Bauern, Export, Industrie, Gewerbe, Konsumenten, einheitlich der Ansicht sind, dass wir unser Land einer derartigen Gefahr nicht aussetzen können. Es müssen alle Mittel und Wege gesucht werden, damit wir unsere Kampf- und Schutzmassnahmen weiter anwenden und in bilateralen Verhandlungen in die Wagschale werfen können.

Dabei können taktisch zwei verschiedene Methoden in Betracht kommen: Entweder stellt die schweizerische Delegation zu sämtlichen in Betracht kommenden Artikeln entsprechende Abänderungsanträge oder aber sie konzentriert alle Anstrengungen auf eine Generalklausel, die ihr die nötige Freiheit verschafft. Es lässt sich selbstverständlich auch eine Kombination beider Methoden denken. Nach einlässlicher Prüfung dieser wichtigen Frage sind wir zu der Überzeugung gelangt, dass nur der Weg der Generalklausel empfehlenswert ist. Zahllose schweizerische Anträge zu einzelnen Artikeln müssten mehr noch als eine Generalklausel den Eindruck erwecken, als ob die Schweiz gegenüber der Charta feindselig eingestellt wäre und sie zu sabotieren trachte. Wir könnten vielleicht mit vieler Mühe einzelne Verbesserungen erreichen, die dann aber doch das Gesamtwerk für uns nicht annehmbar machen würden. Wenn, wie vorgesehen ist, der schweizerische Delegationschef in der Generaldebatte die einzigartige Lage unseres Landes offen und eindringlich darlegt, und die Einreichung eines entsprechenden Antrages ankündigt, so ist auch die Gefahr beseitigt, dass man unser Stillschweigen zu einzelnen Artikeln falsch auslegen könnte.

Nach der Konferenz vom 23. Oktober hat der Schweizerische Bauernverband unterm 29. Oktober eine Eingabe⁸ an den Bundesrat gerichtet, worin die Forderung aufgestellt wird, die Schweiz müsse die Aufnahme folgender Klausel in die Charta verlangen: «Die Bestimmungen der Charta dürfen keinen Staat daran hindern, die notwendigen Massnahmen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes zu erlassen.»

Dieser Vorschlag ist unseres Erachtens einerseits zu weitgehend, andererseits zu eng. Er geht insofern zu weit, als er den Eindruck erweckt, als ob die Schweiz auf dem Gebiete der Landwirtschaft überhaupt keinerlei internationale Bindungen eingehen wolle und könne, was ja unserer ganzen bisherigen Handelspolitik widerspricht. Er ist aber auch wesentlich zu eng, da er einzig und allein an Schutzmassnahmen, in keiner Weise aber an bilaterale Kampfmassnahmen denkt, die ja im Interesse nicht nur der Industrie, sondern auch der Landwirtschaft notwendig sind. Auch mit Bezug auf reine Schutzmassnahmen wird man übrigens keineswegs nur die landwirtschaftlichen Produkte berücksichtigen können. Endlich lässt der Vorschlag des Bauernverbandes auch jeden logischen und psychologisch wichtigen Zusammenhang mit der Tatsache vermissen, dass für uns die Charta, wie sie vorliegt, doch vor allem auch deshalb unannehmbar ist, weil fast alle andern Länder über den Art. 21 (Schutzmassnahmen aus monetären Gründen) volle Freiheit haben, wir uns aber, jedenfalls zurzeit nicht darauf berufen können und sich deshalb eine neue und besondere «*clause échappatoire*» aufdrängt oder doch rechtfertigt.

8. *Ebd.*

Bei der Redaktion einer von der Schweiz vorzuschlagenden Generalklausel entsteht das schwere Dilemma, ob man totale Freiheit verlangen soll, die Ablehnung erwartet, ja vielleicht erhofft und damit das Fernbleiben von der Charta überhaupt begründet. Das wäre zweifellos ein erstrebenswertes Ziel, wenn mit Sicherheit angenommen werden könnte, dass das Fernbleiben für uns keine schweren politischen und wirtschaftlichen Nachteile hätte. Mit dieser Möglichkeit müssen wir aber doch rechnen und für diesen Fall eine wenn auch nicht absolute, sondern doch möglichst weitgehende Freiheit erstreben. Dabei wird auch zu bedenken sein, dass voraussichtlich der schweizerische Vorschlag zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden wird, und dass uns für diesen Fall noch eine gewisse Rückzugslinie offen bleiben sollte. Das bedingt, dass der erste Antrag etwas weiter gehen muss als schlussendlich unbedingt erforderlich ist. Nach Abwägung aller Elemente kommen wir im Einvernehmen mit der Handelsabteilung zu der Ansicht, die schweizerische Delegation solle zu Sektion F, Spezialbestimmungen, im Kapitel IV über die Handelspolitik folgenden Antrag stellen: «Wenn ein Mitgliedstaat, der sich nicht auf die Voraussetzungen des Art. 21 berufen kann, feststellen muss, dass sein wirtschaftliches Gleichgewicht, namentlich mit Bezug auf seine Landwirtschaft und die Beschäftigung, ernsthaft beeinträchtigt oder bedroht ist, so kann er die zum Schutze der lebenswichtigen Interessen des Landes notwendigen Massnahmen treffen.»

Man wird sich darüber im klaren sein müssen, dass ein solcher von schweizerischer Seite gestellter Antrag nicht nur keine Unterstützung, sondern mit Sicherheit schärfste Opposition finden wird. Gerade solche Klauseln, wie sie in den Vorlagen der wirtschaftlichen Organe des Völkerbundes etwa enthalten waren, will man namentlich in Amerika absolut verhindern. Und für die zahllosen Länder, die mit Währungsschwierigkeiten zu kämpfen haben, ist es zu verlockend, durch einen starken Export gerade nach der Schweiz wertvolle Valuta zu erhalten, ohne aber für die Bezahlung des Importes aus der Schweiz solche aufbringen zu müssen. Sie, wie auch die vielen industriell zurückgebliebenen Länder werden unsere natürlichen Gegner sein. Es wird sich deshalb zeigen müssen, ob das zweifellos bestehende Interesse, der Schweiz die Annahme der Konvention zu ermöglichen, gross genug ist, um uns die unbedingt notwendigen Konzessionen zu machen. Der Antrag, wie er oben formuliert ist, hat kaum irgendwelche Aussicht auf Annahme. Er kann auch von unserer Seite noch in verschiedener Hinsicht etwas eingeengt werden, ohne dass wir lebenswichtige Interessen preisgeben müssten. Er soll in dem Sinne als Diskussionsbasis verstanden sein, dass er von der schweizerischen Delegation nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates abgeändert werden darf. Die Delegation wird nach langwierigen und schwierigsten Verhandlungen dem Bundesrat berichten, welche äusserste Konzession die Konferenz in dieser entscheidenden Frage der Schweiz gegenüber zu machen bereit wäre und erst dann wird ihr der Bundesrat endgültige Instruktionen geben können.

b) Währungsfreiheit

Wie schon erwähnt worden ist, enthält Art. 24 des Entwurfs eine Bestimmung, wonach diejenigen Mitgliedstaaten, die nicht gleichzeitig Mitglieder

des Weltwährungsfonds sind, mit der Handelsorganisation einen Vertrag abzuschliessen haben, der ihnen die Verpflichtungen der Mitglieder des Währungsfonds überbindet. Mit dem von uns konsultierten Direktorium der Schweizerischen Nationalbank sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung für uns von ganz besonderer Wichtigkeit ist und dass vermieden werden sollte, uns auf einem solchen Umwege Bindungen aufzuerlegen, die wir aus schwerwiegenden Gründen bis jetzt abgelehnt haben. Die erwähnten Bestimmungen des Art. 24 sind aber so unvollständig und unklar, dass ein endgültiges Urteil kaum heute schon möglich ist. Es stellt sich namentlich die Frage, ob man beabsichtigt, und ob es notwendig ist, die Unterzeichnung solcher Währungsverträge auch denjenigen Staaten aufzuerlegen, die keine Devisenbeschränkungen kennen. Diese Frage sowie der Inhalt der vorgesehenen Sonderverträge muss abgeklärt werden, bevor man endgültig zu diesem Punkt wird Stellung nehmen können. Selbstverständlich liegt in ihnen ein Element mehr, das ein Land wie die Schweiz veranlassen könnte, das ganze Vertragswerk nicht mitzumachen. Allein auch in dieser Beziehung wird man mit der Möglichkeit rechnen müssen, dass wir eben zum Mitmachen mehr oder weniger gezwungen werden könnten. Gestützt auf den zu erwartenden Bericht der Delegation werden wir dem Bundesrat später Antrag stellen.

c) Stimmrechtsverhältnis

Art. 72 des Entwurfes sieht, es ist dies schon erwähnt worden, für die Abstimmung in der Generalversammlung drei Varianten vor. Nach der ersten hätte jeder Mitgliedstaat eine Stimme. Nach der zweiten würde für jeden Staat die Anzahl der ihm zustehenden Stimmen zu berechnen sein, gestützt auf die Bevölkerungszahl, den Aussenhandel, das Nationaleinkommen und das Verhältnis zwischen Aussenhandel und Nationaleinkommen. Die dritte Variante fügt diesen Kriterien noch bei den Aussenhandel berechnet auf den Kopf der Bevölkerung. Gemäss Variante 1 hätten wir, wie alle andern Staaten, eine Stimme. Nach Variante 2 hätten wir 122 Stimmen, die Vereinigten Staaten 399, Frankreich 182, England 329, Belgien 149, Schweden 132, absolut unbedeutende Länder wie Transjordanien, Libanon, Jemen dagegen 100. Was endlich Variante 3 anbelangt, so stünden 49 schweizerische Stimmen 378 amerikanischen, 112 französischen, 280 englischen, 72 holländischen, 56 belgischen gegenüber. Unter diesen Umständen war die von uns konsultierte Konferenz einstimmig der Meinung, die Schweiz habe sich für Variante 1 auszusprechen.

d) Verhältnis zu den Nicht-Mitgliedern

Auch in dieser Beziehung konnte sich die vorbereitende Konferenz nicht auf einen einheitlichen Vorschlag einigen. Es traten zwei Tendenzen in Erscheinung, wovon die eine dahin ging, die Handelsbeziehungen der Mitglieder mit den Nicht-Mitgliedern möglichst wenig zu beeinträchtigen, während die andere gegenteils durch scharfe Bestimmungen den Anreiz zum Beitritt möglichst stark erhöhen und die Aussenseiter möglichst schlecht behandeln will. Zu den im Entwurf vorgesehenen drei Varianten ist in letzter Stunde noch eine vierte aufgetaucht in Form eines Vorschlages der belgischen

Regierung, die zwischen den beiden Tendenzen vermitteln möchte. Da es möglich, ja sogar wahrscheinlich ist, dass die Schweiz der Charta nicht zustimmen können, so haben wir selbstverständlich ein dominierendes Interesse daran, für diejenige Lösung einzutreten, welche für die Nicht-Mitglieder am vorteilhaftesten ist. Hierüber können irgendwelche Zweifel nicht bestehen. Auch der belgische Vermittlungsvorschlag wäre für uns bedenklich. Die schweizerische Delegation wird deshalb unter allen Umständen für die liberalste Lösung einzutreten haben. Es erübrigt sich deshalb hier eine nähere Analyse der vorliegenden vier Varianten. Dagegen darf ein anderes, für unsere Haltung wichtiges Element nicht unberücksichtigt bleiben: Sollte der Art. 93 einen Inhalt erhalten, wonach die Beziehungen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern wesentlich gestört, ja unterbunden werden könnten, so müsste die Erklärung Bedeutung erlangen, welche der Bundesrat öffentlich abgegeben hat, als er die Einladung zur Pariser Konferenz über den Marshall-Plan annahm, die Erklärung nämlich, dass die Schweiz keinem Block beitreten könne und sich vorbehalten müsse, ihre Handelsbeziehungen zu den nicht teilnehmenden osteuropäischen Staaten beizubehalten und eventuell auszudehnen⁹. In diesem Sinne könnte die schweizerische Neutralitätspolitik für die Frage unserer Stellungnahme zu der Charta von wesentlicher Bedeutung werden. Es ist im übrigen ja klar, dass das gegenwärtige und namentlich das künftige Verhältnis zwischen Amerika und Sowjetrußland gerade mit Bezug auf Art. 93 einen wichtigen Einfluss ausüben wird.

Es ist selbstverständlich, dass dieser Bericht unvollständig ist und eigentlich noch zu zahlreichen andern Bemerkungen und Überlegungen Anlass geben müsste. Zum genauen Studium der Charta und zur Abklärung aller dort behandelten Fragen hätte eine grosse schweizerische Expertenkommission mindestens soviel Wochen Zeit haben sollen, als die vorbereitenden Instanzen Monate aufgewendet haben. Es war dies selbstverständlich materiell vollkommen unmöglich. Wir müssen deshalb in allen Fragen, die für die schweizerische Stellungnahme nicht von entscheidender Wichtigkeit sind, die Berichte unserer Delegation abwarten und uns deshalb vorbehalten, später erneut an den Bundesrat zu gelangen.

Heute stellt das Politische Departement im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement

den Antrag:

Der Bundesrat wolle von vorstehendem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen und ihn der schweizerischen Delegation als Instruktion überweisen¹⁰.

9. Vgl. Nr. 24 in diesem Band sowie die Notiz von A. Weitnauer an J. Hotz vom 27. Oktober 1947, E 7110(-)1967/146/2 (DoDiS-1694).

10. Zur Anfangsphase der Konferenz vgl. Nr. 41 in diesem Band.