

## EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

a.1471- YR/FS

Allfällige Zuteilung der Handelsabteilung an das  
Eidgenössische Politische Departement.

## I.

Die Handelsabteilung gehörte von 1848 - 1873 dem Handels- und Zolldepartement an, von 1874 - 1878 dem Eisenbahn- und Handelsdepartement, von 1879 - 1887 dem Handels- und Landwirtschaftsdepartement und von 1888 - 1917 dem Politischen Departement. Der Handelsabteilung waren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts u.a. folgende Geschäfte zugeteilt: Fabrikgesetz, geistiges Eigentum, Kontrolle der Gold- und Silberwaren, Ausstellungen, Handelsverträge, Eichstätte, Handelsregister usw.

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung, das am 1. Januar 1915 in Kraft trat, teilte die Handelsabteilung dem Eidgenössischen Politischen Departement zu. Aber schon 2 1/2 Jahre später, am 26. Juni 1917, verfügte der Bundesrat den Uebergang der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement. Dieser Beschluss wurde auf Grund der Vollmachten an dem Tage gefasst, an dem Bundesrat Ador als Chef des Politischen Departements sein Amt antrat. Diese Lösung gilt heute noch. Der Vollmachtenbeschluss wurde zwar am 3. Oktober 1923 in einen von den Räten gutgeheissenen Bundesbeschluss umgewandelt. Aber auch damit wollte man die Handelsabteilung nur "provisorisch" dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zuteilen.

Die Handelsabteilung ist auch heute noch nicht ein einheitliches Gebilde. Sie befasst sich nicht nur mit Fragen des Aussenhandels, sondern auch zum Teil mit solchen des Innenhandels. So gibt sie das Handelsamtsblatt heraus und regelt die Patenttaxen der Handelsreisenden. Früher oblagen der Handelsabteilung Pflichten, die heute von dem gemäss BRB vom 17. Juli 1917 geschaffenen Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements erfüllt werden. Als das Generalsekretariat am 13. November 1923 aufgehoben wurde, übertrug der Bundesrat die Erledigung der Sekretariatsgeschäfte des EVD der Handelsabteilung, nämlich: Erleichterung der Beziehungen der verschiedenen Abteilungen unter sich und mit dem Departementsvorsteher, Behandlung der Geschäfte, für welche keine besondere Abteilung zuständig ist. Erst am 24. November 1939 wurde das "Generalsekretariat des EVD" neu gegründet.

## II.

Es wäre interessant nachzuforschen, weshalb die Handelsabteilung vor 1917 wiederholt die Departemente gewechselt hat. Eine solche Studie würde aber den Rahmen der vorliegenden Uebersicht zu stark erweitern, weshalb es ratsam erscheint, sich auf die Verhältnisse nach 1917 zu beschränken.

Der Auszug aus dem Protokoll der 72. Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom Dienstag, den 26. Juni 1917, lautet wörtlich wie folgt:

"Mündlich.

Bundesrat Ador, Antritts-Sitzung,  
Departements-Verteilung.

An der Sitzung nimmt Herr Bundesrat Ador, dem der Herr Bundespräsident nach der eben erfolgten Wahl die Wünsche des Bundesrates entbietet, teil.

Herrn Bundesrat Ador wird die Leitung des Politischen Departements mit Ausschluss der Handelsabteilung übertragen.

Herr Bundesrat Ador wird als Stellvertreter des Chefs des Militärdepartements bezeichnet.

Die Handelsabteilung wird dem Volkswirtschaftsdepartement zugeteilt. Herr Ador erklärt, nächsten Montag den 2. Juli sein Amt anzutreten."

Dieses Protokoll sagt nichts aus über die Gründe der Reorganisation. Es scheinen rein innerpolitische Ueberlegungen gewesen zu sein, die zu Gunsten der Abtrennung der Handelsabteilung vom Politischen Departement sprachen.

Die Affäre Hoffmann-Grimm hatte den berüchtigten Graben zwischen Deutsch und Welsch erneut aufgerissen. Die französische Schweiz verlangte, dass das Politische Departement nicht mehr einem Deutschschweizer anvertraut werde. Die Wahl fiel bekanntlich auf den Genfer Ador, einen Liberalen, den, wenn es nur auf seine Parteizugehörigkeit angekommen wäre, die Bundesversammlung nie in den Bundesrat gewählt hätte. Bundespräsident war Herr Schulthess, dem das Volkswirtschaftsdepartement anvertraut war und der gerne das Politische Departement übernommen hätte. Da dies, wie geschildert, nicht möglich war, entschloss sich der Bundesrat zu einem Kompromiss und übertrug ihm einen wesentlichen Teil des Politischen Departements, nämlich die Handelsabteilung. Diese Lösung kam auch den Wünschen von Bundesrat Ador entgegen, der sich für volkswirtschaftliche Probleme wenig interessierte und im übrigen auch gewählt worden war, um eigentliche politische Fragen (Neutralität, Verhältnis zum Versailler Vertrag, Völkerbund usw.) zu lösen. Schliesslich war die Ueberlegung massgebend, dass das Tätigkeitsgebiet der Handelsabteilung vor allem die deutsche Schweiz (Exportwirtschaft, Industrie) interessierte, so dass es angezeigt war, diesen Verwaltungszweig einem Deutsch-

- 3 -

schweizer, nämlich Bundespräsident Schulthess, zuzuteilen. Aber auch bei dieser Lösung wurden die politischen Aspekte unserer Aussenhandelspolitik von Herrn Ador behandelt. So reiste er 1919 (er war damals Bundespräsident) nach Paris, um dort - neben politischen Fragen - die Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen zu besprechen.

Die häufigen Diskussionen über die Frage, ob das Politische Departement dem Bundespräsidenten unterstellt werden müsse und die Lösungen, die gefunden wurden, sind die Folge der Tatsache, dass die Auffassungen über die Natur und die Organisation des Politischen Departements starken Wandlungen unterworfen gewesen sind. Sie sind auch das Ergebnis der Vorsicht, mit der der Durchschnittsschweizer unsere Aussenpolitik geführt wissen will; einen häufigen Wechsel in der Leitung des Politischen Departements sah er als Garantie dafür an, dass der Gesamtbundesrat die Geschäftsführung dieses Departements kontrolliert.

Noch am 2. November 1918 lehnte der Bundesrat einen Antrag des Bundespräsidenten ab, es sei die Leitung des Politischen Departements dem gleichen Mitgliede des Bundesrates während höchstens drei Jahren zu belassen. Der Bundesrat war der Ansicht, dass diese Frage bei der Revision des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung geprüft werden solle.

Durch Bundesratsbeschluss vom 16. Dezember 1918 wurde der BRB vom 26. Juni 1917 folgendermassen abgeändert: "Ausnahmsweise kann der Bundesrat einem Mitglied, das nicht Bundespräsident ist, die Leitung des Politischen Departements übertragen. Es darf jedoch kein Mitglied die Leitung des Politischen Departements länger als während zwei aufeinanderfolgenden Jahren beibehalten." Der Bundesrat übertrug für das Jahr 1919 die Leitung des Politischen Departements wieder Bundesrat Calonder, der es als Bundespräsident im Jahre 1918 geleitet hatte.

Erst am 2. November 1920 fasste der Bundesrat einen Beschluss, wonach das Politische Departement wieder vom Amte des Bundespräsidenten getrennt und einem Chef unterstellt wurde, der, wie die Vorsteher der übrigen Departemente, jeweilen vom Bundesrat bestimmt würde.

Interessant in diesem Zusammenhang ist wohl der Bericht des Vorstehers des Politischen Departements vom 18. September 1892 an den Vorsteher des Departements des Innern, der

damals mit der Reorganisation des Bundesrates betraut war:

"Les questions de longue haleine étaient négligées. Les dossiers d'affaires pendantes se couvraient de poussière et plus d'un président (de la Confédération) avait passé au département politique sans les ouvrir. On laissait ainsi fréquemment échapper l'occasion de les régler. Chaque département s'était mis à soigner de plus en plus lui-même les relations avec l'extérieur ...."

Neben innerpolitischen Ueberlegungen sprach also auch die mangelnde Kontinuität im Politischen Departement dafür, dass die Handelsabteilung als technischer Dienst, der einer Kontinuität bedarf, einem anderen Departement zugeteilt wurde.

Die Botschaft vom 4. Dezember 1922 zum Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1923 motiviert die provisorische Belassung der Handelsabteilung beim Volkswirtschaftsdepartement mit der Tatsache, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse, die zur Abtrennung der Handelsabteilung vom Politischen Departement im Interesse einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Handelsabteilung und den übrigen Diensten des Volkswirtschaftsdepartements führten, sich noch nicht wesentlich geändert hatten.

Zusammenfassend bestanden also drei wichtige Gründe für die Zuteilung der Handelsabteilung an das Volkswirtschaftsdepartement:

- 1) Innerpolitische Ueberlegungen, insbesondere das damals gezeigte persönliche Interesse eines Mitgliedes des Bundesrates für Handelsfragen;
- 2) Die mangelnde Kontinuität in der Leitung des Politischen Departements;
- 3) Aus dem ersten Weltkrieg gewachsene neue Lage in den wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland; Bedürfnis nach vermehrter Koordination zwischen Aussen- und Innenhandelspolitik, zwischen Industrie- und Agrarpolitik und zwischen Kriegs- und Friedenswirtschaft.

## III.

Von diesen drei Voraussetzungen haben in der Zwischenzeit zwei an Bedeutung verloren.

1. Der innerpolitische Konflikt zwischen Deutsch und Welsch besteht bekanntlich nicht mehr. Auch in der Intensität des Interesses an zwischenstaatlichen Handelsfragen ist zwischen der deutschen und der welschen Schweiz ein Ausgleich erfolgt. Niemand wird heute behaupten wollen, die deutsche Schweiz habe mehr Verständnis und ein grösseres lebenswichtiges Interesse an Handelsverträgen mit dem Ausland als die welsche Schweiz. Auch die Theorie von 1917, dass ein deutschschweizerischer Bundesrat von Haus aus eine grössere Begabung für die Bewältigung wirtschaftlicher Probleme mitbringe, scheint heutzutage weitgehend überholt.

2. Der Nachteil der mangelnden Kontinuität in der Leitung des Politischen Departements besteht heute überhaupt nicht mehr. In der Tat, kurz nach der grundsätzlichen Diskussion von 1918, als der Gesamtbundesrat unter dem Eindruck des eigenmächtigen Vorgehens von Bundesrat Hoffmann sich nicht entschliessen konnte, dem Politischen Departement einen konstanten Chef zu geben, übernahm Bundesrat Motta eben dieses Departement und blieb 21 Jahre an dessen Spitze! In der Folge leitete Bundesrat Pilet-Golaz während mehr als vier Jahren das Departement, und Herr Bundesrat Petitpierre steht ihm jetzt seit zehn Jahren vor.

Nachdem die Frage der Kontinuität der Leitung für das Politische Departement endgültig entschieden ist, stellt sich eine andere Frage, nämlich jene nach dem Wesen und den Aufgaben dieses Departements. Die Entwicklung von 1917 bis 1939 ging in der Richtung des Ausbaus zum eigentlichen Aussenministerium und logischerweise seiner Entlastung von allen artfremden Aufgaben. Das gilt z.B. für die sogenannte Innerpolitische Abteilung, die durch Bundesbeschluss vom 19. Februar 1926 aufgelöst wurde; ihre Kompetenzen wurden zum Teil der Abteilung für Auswärtiges des Politischen Departements, zum Teil dem Justiz- und Polizeidepartement und schliesslich auch der Bundeskanzlei übertragen.

Die ursprüngliche Idee, die dem Politischen Departement zu Grunde lag, war indessen eine andere. Dies geht schon daraus hervor, dass die Eidgenossenschaft 1848 nicht ein Departement für Auswärtiges schuf, sondern eben ein "Politisches" Departement, das die eigentlichen (innen- und aussen-) politischen Fragen zu bearbeiten hatte und logischerweise dem Bundespräsidenten zugeteilt war. So hatte es, um nur ein Beispiel zu nennen, die Angelegenheiten zu betreuen, die mit der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zusammenhingen. Soweit die auswärtigen Beziehungen zur Diskussion standen, behielt sich der Gesamtbundesrat immer ein Mitspracherecht vor.

Das Bedürfnis, eine Stelle zu haben, die eigentliche politische Fragen behandelt, hat sich häufig gezeigt. In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen ist der Vorschlag gemacht worden, dem Bundespräsidenten den Titel eines Landammanns zu geben und ihm dieses Amt für einige Jahre zu lassen (\*). Man hat auch versucht, die Bundeskanzlei für diese politische Arbeit heranzuziehen. Das war beispielsweise der Fall, als in der Zwischenkriegszeit die "Rivendicazioni ticinesi" geprüft werden mussten. Bei dieser Frage handelte es sich selbstverständlich nicht nur um die technische Ausgestaltung von günstigeren Bahntarifen bei der Gotthardlinie, sondern um die Schaffung eines ausgewogenen Systems zu Gunsten der italienisch sprechenden Minderheit, die aus recht verschiedenartigen Gründen in ihrer Existenz bedroht war. Die Behandlung der Angelegenheit konnte unmöglich den einzelnen Fachdepartementen überlassen werden. So betraute der Bundesrat den damaligen Bundeskanzler, Herrn Bovet, mit der Führung der Verhandlungen.

Man muss sich diese verschiedenen Konzeptionen über die Natur des Politischen Departements vergegenwärtigen, wenn man an die Frage herantreten will, ob die Handelsabteilung ihm wieder unterstellt werden soll oder nicht. Wenn das Politische Departement "nur" die grossen politischen Fragen der Eidgenossenschaft (dazu gehören u.a. die aussenpolitischen) behandeln sollte, dann hätte es keinen Sinn, es noch mit der Führung der Handelsabteilung zu belasten. Diese Konzeption hat vieles für sich, denn gerade für ein kompliziertes Staatswesen, wie es die Eidgenossenschaft ist, ist es angesichts der Zunahme des Spezialistentums, der Schwerfälligkeit des Apparates und der Herrschaft der Techniker wünschenswert, mehr denn je politische Entscheide unabhängig von Nur-Fachleuten zu treffen.

Aber selbst wenn man das Politische Departement lediglich als Aussenministerium auffasst, sind verschiedene Konzeptionen möglich. Die Frage, ob die Handelsabteilung dem Aussenministe-

---

(\*) Der Vorschlag stammte von Nationalrat Vallotton, dem jetzigen Gesandten in Brüssel.

- 7 -

rium unterstellt werden soll, bedingt die Beantwortung einer Vorfrage, nämlich: auf welche Grundidee geht der Aufbau unseres Aussenministeriums zurück? Wenn wir davon ausgehen wollen, dass sämtliche Beziehungen zum Ausland vom Departement für Auswärtiges behandelt werden (unter Vorbehalt des Entscheides des Gesamtbundesrates), dann ist es selbstverständlich, dass die Handelsabteilung diesem Departement zugewiesen werden muss. Das würde aber folgerichtigerweise auch gelten für die rein technischen Aufgaben, beispielsweise diejenigen, die dem Amt für Verkehr, den PTT, den SBB usw. obliegen. A fortiori gilt das für die Aufgaben, die nur teilweise technischen Charakter haben (Steuersachen, Militärpflichtersatz der Auslandschweizer, Niederlassungsfragen, Fremdenpolizei, Erbschaften von Auslandschweizern, kulturelle Auslandsbeziehungen, Auswanderung usw.). Aber auch hier wird das Politische Departement oft nicht einmal begrüsst, wirkt jedenfalls nicht immer entscheidend mit und stellt auch selten den Delegationschef.

Will man aber technische Probleme nicht dem Politischen Departement übertragen und sich auf grundsätzliche Fragen beschränken, dann ist es unnötig, die Handelsabteilung vom Volkswirtschaftsdepartement abzutrennen. Es liesse sich höchstens ein Mitspracherecht des Politischen Departements postulieren.

3. Zu Beginn dieses Kapitels wurde erwähnt, dass von den drei Voraussetzungen, die zum Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1917 und zum Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1923 führten, zwei an Bedeutung eingebüsst haben. Die dritte behält aber heute noch ihre Gültigkeit, nämlich die Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Koordination der Aussen- und Innenhandelspolitik, der Industrie- und der Landwirtschaftspolitik, der Kriegs- und Friedenswirtschaft. Diese Koordination ist natürlicherweise am besten gewährleistet in der Hand eines Departementschefs. Diese Konzentration garantiert auch die reibungslose Durchführung im Inland der mit dem Ausland abgeschlossenen Handelsverträge. Uebereinkommen, Zahlungsverträge, Kontingentsabreden usw..

Wie in jedem anderen Staate mit liberaler Wirtschaftskonzeption laufen auch bei uns die Interessen der einzelnen volkswirtschaftlichen Gruppen oft auseinander. Es bestehen sogar ausgesprochene Gegensätze. Zum Regieren gehört das Auffangen und Kanalisieren dieser divergierenden Interessen. Der Idealzustand ist dann vorhanden, wenn der Interessenausgleich innerhalb eines Departements erfolgt.

Mit besonderer Schärfe stellt sich die Frage des Ausgleiches der Interessen innerhalb zweier sich zum Teil überschneidender Kreise.

- 8 -

a) Export - Landwirtschaft. Die Weltverbundenheit der Schweiz verlangt offene Grenzen, damit unsere Industrie und unser Handel zur vollen Entfaltung kommen können. Es ist nicht nötig, hier zu betonen, wie wesentlich für das allgemeine Wohlergehen der Schweiz das Wohlergehen ihrer Exportindustrie ist. Der Beweis hiefür ist längst erbracht. Anders die Landwirtschaft, die infolge ungünstiger Höhenlage des Mittellandes gegenüber den Nachbarstaaten, dem rauheren Klima und dem kargeren Boden auf einen gewissen Schutz gegenüber dem Ausland und auch dem Expansionsdrang der Industrie (Abwanderung der Arbeitskräfte) angewiesen ist. Will man nicht Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland im voraus lahmlegen, so muss der Ausgleich der Interessengegensätze auf irgendeiner Stufe der Verwaltung erfolgen. Dies scheint am besten innerhalb eines Departements möglich zu sein, denn sonst müsste er im Bundesrat zwischen den Departementen stattfinden.

b) Liberaler Aussenhandel - Schutzbegehren im allgemeinen. Auch dieser Interessengegensatz dürfte am zweckmässigsten vor den Verhandlungen mit dem Ausland innerhalb eines Departements ausgetragen werden. Es würde sonst die Gefahr drohen, dass ein Departement sich zum Verteidiger der Schutzbegehren macht (z.B. in Fragen der Kontingentierung der Einfuhr, Gestaltung des Zolltarifes, internationaler Bindungen), das andere hingegen die möglichst liberale, uningeschränkte Export- und Importpolitik mit ebenso grossem Nachdruck verfechten würde, so dass oft kleine Gegensätze im Bundesrat bereinigt werden müssten.

Materiell sprechen also starke Argumente dafür, dass die Handelsabteilung beim Volkswirtschaftsdepartement verbleibt. Hinter diesen Notwendigkeiten des Interessenausgleichs treten andere Gründe, wie Ueberbelastung des Departementsvorstehers oder die Frage, ob die Aussenhandelspolitik eine technische oder politische Aufgabe sei, stark zurück.

Etwas ganz anderes ist eine Forderung, die von der aussenpolitischen Seite her erhoben wird: das Postulat nach vermehrter Koordination aller Verhandlungen, die die Schweiz mit dem Auslande führt. In seinem Bericht über das Politische Departement hat schon Herr Muggli mit Recht betont, dass es ihm gefährlich erscheine, wenn jedes Departement für sich mit dem Ausland Gespräche führt, auch solche technischer Natur, ohne die Sache vorher mit dem Aussenministerium abgesprochen zu haben. Er verlangte, dass solche Geschäfte dem Politischen Departement im Stadium der Initiative und nicht erst dann unterbreitet werden, wenn plötzlich Schwierigkeiten auftauchen. Diese Ueberlegung entstammt einer Konzeption des Politischen Departements als eines Aussenministeriums. Sie hat gerade heute sehr vieles für sich. In der Tat, in einer Zeit, wo zwei Ideologien die Welt beherrschen, wo ein Zustand herrscht, der weder Friede



noch Krieg ist, gibt es kaum noch ein zwischenstaatliches technisches Problem, dessen Regelung oder Nichtregelung nicht zum Gegenstand einer politischen Bewertung führen könnte. Gerade für einen dauernd neutralen Staat, dessen Tun und Lassen stets sorgfältig, vielleicht sogar argwöhnisch, von beiden Exponenten des ideologischen Krieges unter die Lupe genommen wird, ist es besonders wichtig, dass eine politische Instanz fortlaufend die zwischenstaatlichen technischen Initiativen überprüft hinsichtlich ihrer möglichen Rückwirkungen auf die allgemeine Politik der Schweiz und auf ihre allfällige Interpretation durch die anderen. Es liesse sich ein Katalog von technischen Problemen mit möglicher politischer Bedeutung aufstellen. Hier interessieren uns jedoch lediglich einige Kompetenzen der Handelsabteilung. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann gesagt werden, dass es für die allgemeine Aussenpolitik der Schweiz nicht gleichgültig sein kann, ob

- a) ein Handelsabkommen mit einem anderen Staat zustande kommt oder nicht;
- b) ein allfälliges Handelsabkommen auf Grundsätzen ausgebaut ist, die nicht im Einklang mit der allgemeinen politischen Linie der Schweiz sind oder ihrem "Ordre public" widersprechen;
- c) ein allfälliges Mitmachen bei einer internationalen, regionalen oder weltweiten Organisation zulässig oder erwünscht ist und vice-versa ob der Austritt aus einer solchen die allgemeine politische Linie durchkreuzen würde;
- d) zwischenstaatliche Abmachungen die Schweiz nicht der Gefahr einer unneutralen Haltung oder des Anschlusses an einen politischen Block oder des Mitmachens an einer Blockadepolitik aussetzen;
- e) der Uebergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft oder umgekehrt angezeigt ist und in welcher Art dieser publizistisch durchgeführt werden muss, um im Ausland kein falsches Echo zu erzielen;
- f) die Form der Verträge, Abkommen, Vereinbarungen u.s.w. den Normen des internationalen Rechts entspricht.

Schliesslich ist nicht zu vergessen, dass das Politische Departement den diplomatischen Apparat im Auslande den andern Departementen zur Verfügung stellt. Unsere Vertreter müssen rechtzeitig und erschöpfend über vieles orientiert werden, woran ein technisches Departement nicht unbedingt denkt und denken kann. Die Haupttätigkeit vieler Gesandtschaften besteht in der Behandlung wirtschaftlicher Fragen. Das notwendige Personal muss wirtschaftlich ausgebildet werden, um imstande zu sein, solche Aufgaben an der Front zu bewältigen. Eine gemeinsame Auswahl und Sichtung des diplomatischen Personals unter diesem Gesichtspunkt ist notwendig. Am einfachsten wäre sie zu bewerkstelligen, wenn die Handelsabteilung einen Teil des Politischen Departements darstellen würde.

## IV.

Die Argumente, die man üblicherweise für oder gegen die Zuteilung der Handelsabteilung an das Politische Departement heute anführt, sind nicht mehr identisch mit jenen, die man im Jahre 1917 in den Vordergrund stellte.

a) Für eine Aenderung des jetzigen Zustandes werden als Argumente angeführt:

- 1) Der Chef des Volkswirtschaftsdepartements ist überlastet.
- 2) Die Aussenhandelspolitik ist in der Schweiz mehr als anderswo ein Bestandteil der Aussenpolitik schlechthin; im Interesse einer einheitlichen Regelung der auswärtigen Beziehungen ist die Zuteilung der Handelsabteilung zum Politischen Departement angezeigt.
- 3) Verschiedene Departemente versuchen, auf ihren Gebieten auf eigene Faust die Beziehungen zum Ausland zu regeln; ein Kampf gegen diese Zentrifugaltendenz ist notwendig und muss gerade auf dem Gebiete des Aussenhandels geführt werden.

b) Für eine Beibehaltung des jetzigen Systems werden als Argumente angeführt:

- 1) Aussenhandelspolitik ist in erster Linie Volkswirtschaftspolitik und muss unter Berücksichtigung interner wirtschaftlicher Ueberlegungen geführt werden.
- 2) Die Entlastung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements ist zwar notwendig, kann aber durch andere Massnahmen herbeigeführt werden (Abtrennung des Sozialversicherungsamtes, des Veterinärantes).
- 3) Die Tätigkeit der Handelsabteilung ist vorwiegend technischer Natur. Soweit aussenpolitische Fragen zur Diskussion stehen, können sie im Benehmen mit dem Politischen Departement geregelt werden. Das gilt aber nicht nur für die Belange der Handelsabteilung, sondern für den Aufgabenbereich irgendeiner Abteilung.

Aus den Ausführungen in Kapitel III ergibt sich, dass von diesen Argumenten für und wider wesentlich für die sachliche Beurteilung die Beantwortung der Frage ist, ob auf die Dauer die Aussenpolitik das Primat über die Aussenhandelspolitik haben muss. Handelt es sich um eine vorübergehende Erscheinung, so lassen sich die Notwendigkeiten der politischen Ueberwachung durch eine adäquate Koordination lösen.

Herr Minister Zehnder hat sich mit dieser letzten Frage im Rahmen eines Vortrages bei der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel ausführlich befasst. Er kam auf Grund einer historischen Analyse der Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft, ihrer

- 11 -

Grundlagen und ihres Wachstums zur Feststellung, dass die Aussenhandelspolitik der Schweiz unabhängig und neben der offiziellen Aussenpolitik gewachsen ist. Sie hat heute eine eigene Tradition und befolgt eigene Spielregeln. Sie ist also grundsätzlich frei von aussenpolitischen Ueberlegungen. Wenn dieser Freiheit Grenzen gesetzt sind oder gesetzt werden müssen, so liegen sie, was unser Land anbetrifft, bei den drei Grundpfeilern der schweizerischen Aussenpolitik: Wahrung der Unabhängigkeit, der Sicherheit und der Neutralität der Schweiz. Ein weiterer Eingriff der Aussenpolitik in die Aussenhandelspolitik scheint nicht notwendig zu sein.

Diese Ueberwachung der Aussenhandelspolitik durch die Aussenpolitik ist beim heutigen System gewährleistet dadurch, dass die Chefbeamten der beiden Departemente in der "Ständigen Verhandlungsdelegation" mehrmals wöchentlich zusammentreten und über die Probleme des Aussenhandels beraten. Ein Entscheid des Direktors der Handelsabteilung gegen die Stellungnahme des Generalsekretärs des Politischen Departements ist weder möglich noch denkbar, denn Meinungsverschiedenheiten werden entweder der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des Bundesrates oder dem Gesamtbundesrat zum Entscheid vorgelegt.

Aber nicht nur auf der Ebene der Chefbeamten ist diese Koordination zwischen Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik gesichert, sondern auch auf dem höheren Niveau der Departementvorsteher. Der Bundesrat hat in der Tat schon im Jahre 1947 den Vorsteher des Politischen Departements mit der Behandlung von Fragen betraut, welche zum Teil ins politische, zum Teil ins wirtschaftliche Gebiet gehören und insbesondere die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit betreffen. So ist es denn der Chef des Politischen Departements, der Probleme der Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Europäischen Zahlungsunion, der Montanunion usw. vor den eidgenössischen Räten und gegenüber dem Ausland vertritt, obgleich sie eigentlich in die Kompetenz des Volkswirtschaftsdepartements fallen und verwaltungstechnisch durch dessen Handelsabteilung behandelt werden. In diesen Fragen werden übrigens alle Entscheide durch die bundesrätliche Finanz- und Wirtschaftsdelegation getroffen, die auf diese Weise die Koordination auf Regierungsstufe sicherstellt, und auf der Stufe der Verwaltung ist es die Ständige Verhandlungsdelegation, in deren Rahmen die vorbereitenden Abklärungen erfolgen. Dieses System hat seit 1947 zur vollen Zufriedenheit funktioniert. Es hat auch dazu beigetragen, dass der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements bis zu einem gewissen Grade entlastet worden ist.

Nun besteht beim Politischen Departement auch noch eine Finanzsektion, die von Natur aus auf dem Gebiete des Schutzes der schweizerischen Vermögensinteressen dasselbe, was die Handelsabteilung für den Warenverkehr, tut. Sie befasst sich also mit einem volkswirtschaftlichen Teilabschnitt auf dem Gebiete der Aussenhandelspolitik. Der Grund, warum ein solcher Dienst beim Politischen

- 12 -

Departement besteht, liegt in den eigenartigen Verhältnissen der unmittelbaren Vorkriegszeit und ist historisch bedingt. Damals waren in allen Zahlungsverträgen mit dem Auslande die Anfälle an Schweizerfranken zu knapp, um sämtlichen Bedürfnissen der schweizerischen Wirtschaft zu genügen. Es entstand ein Konkurrenzkampf zwischen volkswirtschaftlichen Gruppen um die Decke. Da die schweizerischen Vermögensinteressen im Auslande sich gegenüber dem Export benachteiligt fühlten, insbesondere nachdem der Slogan "Arbeit geht vor Kapital" geprägt wurde, war es notwendig, bei der Bundesverwaltung eine Stelle zu schaffen, die sich ihrer Sorgen annahm, ohne im voraus durch die Rücksicht auf Exportinteressen belastet zu sein. Heute besteht kein Konkurrenzkampf; der Ausgleich der manchmal divergierenden Interessen erfolgt ohne Nachteil durch die direkte Fühlungnahme zwischen den beiden Departementen oder im Rahmen der Ständigen Verhandlungsdelegation.

---

Nach erfolgter Abwägung aller Argumente für und wider sind wir der Auffassung, dass die Handelsabteilung aus innenpolitischen Gründen ohne Nachteile für die schweizerische Aussenpolitik beim Volkswirtschaftsdepartement verbleiben könnte und sollte. Zu einer anderen Schlussfolgerung müsste allerdings gelangt werden, wenn es der Wunsch des Souveräns wäre, dass die Aussenpolitik ein viel stärkeres Einmischungsrecht in die Handelspolitik erhalten sollte, etwa wie dies die Tradition in Grossbritannien und in einigen anderen Staaten (vorwiegend bei Grossmächten) ist.

---

Bern, den 27. August 1954.