

- BI/hä

Bern, den 25. November 1960.

Beteiligung der Schweiz an der OECD

Die Frage, ob die Schweiz sich an der Nachfolgeorganisation beteiligen soll, ist sowohl unter dem Gesichtspunkte der Neutralität wie auch demjenigen der allgemeinen aussenpolitischen Interessen unseres Landes zu prüfen.

I.

1. Das gewöhnliche Neutralitätsrecht findet nur im Kriege Anwendung. Die OECD ist jedoch eine für Friedenszeiten bestimmte Organisation. Das ergibt sich aus ihrer ganzen Zielsetzung. Im Kriegsfall würde der Vollzug der Konvention wohl suspendiert.

Denkbar wäre allerdings, dass die Organisation nach Kriegsausbruch in ein Werkzeug des Wirtschaftskrieges umgewandelt würde. Die Wahrscheinlichkeit erscheint nicht als gross, da andere Organisationen wie die NATO und die WEU wohl die kriegswirtschaftliche Zusammenarbeit organisieren werden. In der NATO sind entsprechende Vorbereitungen getroffen worden (z.B. auf dem Gebiete der Schifffahrt). Auch werden für bestimmte Gebiete ad hoc-Organisationen zweckmässiger sein. Sei dem wie ihm wolle, so haben wir es infolge des in Art. 6 vorgeschriebenen Einstimmigkeitsprinzips in der Hand, eine Zweckentfremdung zu verhindern. Schliesslich besteht noch das Austrittsrecht nach Art. 17; von der vorgeschriebenen Jahresfrist könnte im Kriegsfall unter Berufung auf die aussergewöhnlichen Umstände abstrahiert werden.

2. Ein Beitritt zur OECD ist aber auch im Hinblick auf die ständige Neutralität der Schweiz möglich. Die Ziele der neuen Organisation sind rein wirtschaftliche. Sie stellt weder ein politisches noch ein militärisches Bündnis dar. Daran ändert auch die Tatsache, dass die meisten Mitgliedstaaten einem solchen angehören, nichts. Dasselbe war schon bei der alten OECE der Fall. Die neue Konvention verpflichtet uns in keiner Weise zu Massnahmen, die im Kriegsfall mit dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht in Widerspruch stehen würden.

Im übrigen sind auch in diesem Zusammenhang das Einstimmigkeitsprinzip und das Austrittsrecht von massgebender Bedeutung. Zum ersteren ist noch zu sagen, dass wir entweder einen für die Neutralität gefährlichen Beschluss überhaupt verhindern können oder, wenn wir kein Veto einlegen und uns der Stimme enthalten, der Beschluss für uns nicht gilt.

3. Für beide Arten der Neutralität ist von Bedeutung, dass die neue Organisation keine politischen Zwecke, die sich gegen andere Staaten richten, verfolgt, sondern rein wirtschaftliche. Sie ist auch in keine politische oder militärische Allianz eingebaut. Irgendwelche rechtlichen Beziehungen zu einer solchen bestehen nicht.

Die Konvention stellt lediglich einen Rahmen dar. Die Ziele sind sehr allgemein gehalten; es handelt sich übrigens weitgehend um solche, die die beteiligten Staaten ohnehin anstreben. Nach Art. 2 besteht nur eine sehr vage Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Art. 3, der diese Verpflichtungen konkretisiert, beschränkt sich vor allem auf die Pflichten zur Information und zur Konsultation und wiederholt noch einmal diejenige zur Zusammenarbeit. Unter Umständen ist eine "action coordonnée" vorgesehen.

Rechtlich besteht keine Vorzugsstellung der Grossmächte. Alle Mitgliedstaaten sind in der Organisation gleichberechtigt.

Die Mitgliedschaft würde uns ohne weiteres erlauben, Massnahmen der Kriegswirtschaft durchzuführen. Die Errichtung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes ist nicht vorgesehen. Eine solche Zielsetzung erscheint auch als äusserst unwahrscheinlich, solange die Vereinigten Staaten und Kanada der Organisation angehören.

Allerdings gewährt die sehr allgemein gehaltene Zielsetzung theoretisch der Organisation auch sehr weitgehende Kompetenzen. Auf der Grundlage einer blossen Rahmenkonvention können die Mitgliedstaaten alles machen, was sie für wünschbar erachten. Angesichts der Zusammensetzung der Organisation - Beteiligung der USA und Kanadas - erscheint es aber als wenig wahrscheinlich, dass durch Ratsbeschlüsse den Mitgliedstaaten neue und weitreichende Verpflichtungen auferlegt werden.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die grosse Bedeutung des Einstimmigkeitsprinzips hingewiesen. Gestützt darauf hat jeder Staat das Vetorecht. Ein Beschluss, der ohne uns zustande kommen würde und der für uns deshalb nicht verbindlich wäre, würde rechtlich auch keine Verantwortlichkeit für die Schweiz mit sich bringen. Wir würden freie Hand behalten. Als letzte Garantie besteht immer noch das Austrittsrecht.

4. Neutralitätspolitisch stellt sich die Frage, ob ein Beitritt das Vertrauen der ausländischen Mächte in die künftige Aufrechterhaltung der Neutralität beeinträchtigen könnte. Andererseits ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass die Neutralitätspflichten als Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit restriktiv zu interpretieren sind, was bei der Handhabung der Neutralitätspolitik berücksichtigt werden muss.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass der Beitritt der Vereinigten Staaten und Kanadas die weitgehende Identität des Kreises der Mitgliedstaaten mit demjenigen der NATO verstärkt. Alle NATO-Staaten gehören der OECD an. Damit

vermindert sich das Gewicht der wenigen neutralen Mitglieder.

Politisch gesehen stellt sich wiederum die Frage einer allfälligen Hegemonie der Grossmächte. Das Gewicht der Vereinigten Staaten steht in keinem Verhältnis zu demjenigen aller andern Mitglieder. Grosstaaten haben immer die Tendenz, die kleineren ihren besonderen Zwecken dienstbar zu machen, und sie verfügen über die hiezu notwendige Macht. Daran ändert die rein rechtliche Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten nichts. Das Einstimmigkeitsprinzip könnte sehr wohl nur eine papierene Garantie darstellen. Wir könnten in die Zwangslage versetzt werden, einem übermächtigen Druck nachgeben zu müssen. Die Erfahrungen mit den vorbereitenden Verhandlungen dieses Jahres haben hievon einen kleinen Vorgeschmack gegeben; sie standen teilweise unter einem regelrechten Diktat der Amerikaner und Franzosen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass im Zeitalter des staatlichen Interventionismus die klare Auseinanderhaltung von Politik und Wirtschaft wesentlich schwieriger als in früheren Zeiten geworden ist. Auch wirtschaftliche Organisationen werden von Grossmächten zur Erreichung aussenpolitischer Ziele benützt. Die OECD eignet sich ohne weiteres hiezu, gerade infolge ihrer unbestimmten und weitgefassten Zielsetzung. Ob eine solche Entwicklung verhindert werden kann, hängt von der Stärke der Position der kleineren Neutralen und vor allem unseres Landes ab. Wie gesagt, besteht rechtlich die Möglichkeit hiezu.

Alle diese Ueberlegungen führen zu der Folgerung, sich der neuen Organisation fernzuhalten.

Dem stehen aber verschiedene Nachteile entgegen. Ein Fernbleiben der Schweiz hätte unter Umständen die Folge, dass die Welt die neue Organisation als eine politische betrachten würde. Unser Abseitsstehen könnte die OECD zu einem NATO-Anhängsel abstempeln. Wir würden der kommunistischen Propaganda gegen die Zusammenarbeit der freien Welt in wertvoller Weise

Vorschub leisten. Die Presse der Oststaaten wird sich mit grösster Freude unserer Haltung in ihren Propagandafeldzügen bedienen. Es verhält sich wie bei der Intervention, von der TALLEY-RAND gesagt hat: "La non-intervention est aussi une intervention".

Ein Fernbleiben der Schweiz würde unsere Aussenpolitik mit einem Präzedenzfall belasten, dessen Auswirkungen nicht übersehen werden können. Es wäre für uns in Zukunft möglicherweise schwieriger, der OECD oder einer andern Organisation beizutreten, der nicht auch Oststaaten angehören. Ein allfälliger Beitritt zum Europarat würde politisch heikler; dabei handelt es sich gerade um die einzige europäische Organisation, die Gesamteuropa umfasst. Wir würden Gefahr laufen, unsere Handlungsfreiheit für die Zukunft einzuschränken.

Ob die Schweiz der OECD beitreten oder fernbleiben soll, ist unter diesen Umständen eine Ermessensfrage, die nicht eindeutig beantwortet werden kann. Wenn man die Stärke unseres Landes mit einigem Vertrauen betrachtet und unserer Zugehörigkeit zum Westen Rechnung trägt, überwiegen die Gründe für den Beitritt.

5. Eine ausdrückliche Neutralitätserklärung anlässlich der Unterzeichnung der Konvention ist rechtlich nicht notwendig, weil diese keine der Neutralität widersprechende Verpflichtungen enthält und unsere aussenpolitische Freiheit gewahrt bleibt. Sie hätte aber politische Bedeutung im Sinne einer unzweideutigen Klarstellung unserer zukünftigen Haltung. Eine solche Erklärung könnte ungefähr den gleichen Inhalt haben wie diejenige vom 12. Juli 1947.

II.

Die Frage, ob die Schweiz der neuen Organisation angehören soll, hängt weniger von neutralitätsrechtlichen und -politischen Erwägungen als von solchen der allgemeinen aussenpolitischen und wirtschaftlichen Zweckmässigkeit ab.

1. In dieser Hinsicht teile ich die Auffassungen, die Botschafter Soldati in seinem Bericht vom 14. November 1960 geäussert hat. Einige Ergänzungen seien angebracht.

2. Gegen die Beteiligung spricht die vorauszusehende geringe Wirksamkeit der neuen Organisation. Diese verdankt ihre Entstehung vor allem negativen, um nicht zu sagen destruktiven Bestrebungen. Diese Tendenzen haben in den Texten ihren Niederschlag gefunden und werden sich auch in Zukunft auswirken. Die Vereinigten Staaten und Kanada stellen ein bremsendes Element dar. Die Handlungsfreiheit besonders der ersteren auf aussenwirtschaftlichem Gebiet ist verfassungsrechtlich und innenpolitisch beschränkt. Man kann sich fragen, ob es sich lohnt, einer solchen Organisation beizutreten und damit lediglich Illusionen Vorschub zu leisten.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die neue Organisation von den nicht-beteiligten Staaten ungern gesehen wird. Das gilt vor allem für den Kreis der unterentwickelten Länder und ist bereits im GATT zum Ausdruck gekommen. Unsere Beziehungen zu diesem Teil der Welt könnten durch die Mitgliedschaft eine Belastung erfahren.

Schliesslich ist die Konvention rechtlich mangelhaft abgefasst und enthält verschiedene Lücken. Es besteht keinerlei Gewähr, dass unseren besonderen Interessen in Zukunft Rechnung getragen wird. Nach der Regelung in Art. 6 Abs. 2 kann jede engere Zusammenarbeit innerhalb eines kleineren Staatenkreises durch einen Mitgliedstaat verhindert werden. Auf weitere Mängel,

die mehr Einzelheiten betreffen, sei hier nicht eingetreten ¹⁾.

3. Zu Gunsten der Beteiligung lässt sich die Idee der Solidarität der westlichen Welt anführen, wenn sie auch in der neuen Konvention mehr auf dem Papier steht als Realität ist.

Von praktischer Bedeutung erscheint, dass ein Fernbleiben unsere Beteiligung an verschiedenen Tätigkeitsgebieten der Organisation erschweren, wenn nicht verunmöglichen würde. Zwar können nach Art. 12 lit. c des Entwurfes auch Nichtmitgliedstaaten an den Tätigkeiten der Organisation teilnehmen; doch bedarf es hierfür einer Einladung der letzteren. Die Einladung kann und wird mit Bedingungen versehen werden. Konkret ist heute schon festzustellen, dass wir dem Europäischen Währungsabkommen nicht mehr angehören können, wenn wir uns nicht an der Organisation beteiligen. Das ergibt sich aus den Art. 28 und 30 lit. a des Abkommens. Das gleiche ergibt sich für die Entscheidung des OECE-Rates vom 17. Dezember 1957 über die Errichtung der Europäischen Kernagentur. Dieser Entscheid, der das Statut der Agentur enthält, geht davon aus, dass nur Mitgliedstaaten der Organisation der Agentur angehören können. Ein Beitritt von Nichtmitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Das gleiche gilt für die Konvention über die Errichtung der Sicherheitskontrolle auf dem Gebiete der Atomenergie vom 20. Dezember 1957 (Art. 19) und diejenige über die Gründung der EUROCHEMIC gleichen Datums (Art. 19). Die Mitgliedschaft bei der letzteren hängt von derjenigen bei der ersteren und diejenige bei der ersteren von derjenigen bei der Agentur ab. Es wäre wohl bedauerlich, wenn die Schweiz sich an diesen Tätigkeiten nicht mehr beteiligen könnte, da unser Land ein grosses Interesse daran hat.

1) Eine Monstrosität stellt z.B. das Protokoll Nr. 2 über die Immunitäten dar, das, was die USA betrifft, die Rechtsstellung der OECD von einer blossen Verordnung des Präsidenten abhängig macht!

Schliesslich kann sich die Organisation auch positiv entwickeln. Sie könnte den geeigneten Rahmen für eine engere Zusammenarbeit darstellen und damit doch noch zu einem wirkungsvollen Instrument werden.

Wenn wir im Dezember nicht unterzeichnen, so setzt ein späterer Beitritt eine Einladung des Rates voraus, wie Art. 16 bestimmt. Der Einladungsbeschluss muss einstimmig gefasst werden. Es kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden, ob in dem von uns gewünschten Zeitpunkt ein solcher Beschluss ohne weiteres zustande kommt.

4. In der heutigen ungeklärten Situation erscheint es am zweckmässigsten, den Entscheid zu verschieben. Wir können nämlich ohne weiteres die Konvention im Dezember unterzeichnen. Das verpflichtet uns in keiner Weise zur Ratifikation. Erst mit der Ratifizierung tritt der Vertrag für uns in Kraft und werden wir Mitgliedstaat.

Ein solches Vorgehen drängt sich umso mehr auf, als keineswegs feststeht, ob die Vereinigten Staaten die Konvention ratifizieren werden. Bei der Sprunghaftigkeit der amerikanischen Politik und vor allem des Senats, der seine Zustimmung zu erteilen hat, ist dies keineswegs sicher. Bekanntlich hat der Senat weder die Charta von Havanna noch die sie ersetzende bescheidenere ITO genehmigt. Ratifizieren die Vereinigten Staaten nicht, so entsteht eine völlig neue Situation. In einem solchen Falle werden neue Verhandlungen aufgenommen werden müssen.

Mit der Unterzeichnung gewinnen wir Zeit. Wie lange die Ratifikation hinausgezögert werden kann, ist allerdings aus der schlecht redigierten Bestimmung von Art. 14 Abs. 3 nicht klar ersichtlich; anscheinend handelt es sich um zwei Jahre nach dem Datum der Unterzeichnung. Tritt die Konvention unter anderen Staaten schon vorher in Kraft, so besteht nach Art. 14 Abs. 4 die Möglichkeit, trotz Nichtratifikation an den

Tätigkeiten der Organisation teilzunehmen. Die Bedingungen hierfür sind in einem Abkommen mit der Organisation festzulegen.

Wahrscheinlich werden andere, vor allem kleinere, Staaten das gleiche Verfahren einschlagen. Es wäre vielleicht zweckmässig, wenn man sich innerhalb der EFTA hierüber einigen könnte.

Zuständig für die Ratifikation - und das ist einzig der völkerrechtlich relevante Akt - ist der Bundesrat. Auch wenn die Bundesversammlung das Abkommen genehmigt hat, steht es dem Bundesrat immer noch frei zu entscheiden, ob er ratifizieren will oder nicht. Die parlamentarische Behandlung des Geschäfts präjudiziert das Schicksal dieser Vorlage nicht. Die eidgenössischen Räte genehmigen das Abkommen und ermächtigen lediglich den Bundesrat, die Ratifikation oder den Beitritt auszusprechen.