

Pressekonferenz vom 13. April 1948.

-----

Charta von Havanna.

Am 4. November 1947 hatte ich die Ehre, Ihnen über den sogenannten Genfer Entwurf zu einem internationalen Abkommen über den Welthandel und die Vollbeschäftigung sowie über die Stellungnahme der Schweiz zu diesem Entwurf zu berichten. Meine damaligen Ausführungen, die der einmütigen Auffassung der von uns konsultierten Spitzenverbände der schweizerischen Wirtschaft sowie den vom Bundesrat erteilten Instruktionen entsprachen, gingen, kurz zusammengefasst, dahin:

1. Die Schweiz begrüsst lebhaft das gesteckte Ziel einer Verbesserung der chaotischen Bedingungen, unter denen sich heute der Welthandel mühsam genug abwickelt.
2. Gegenüber den von den vorbereitenden Instanzen angewendeten Methoden sind erhebliche Bedenken anzubringen, da es kaum gelingen dürfte, in einem Anlauf, in einem einzigen allumfassenden Dokument die zahllosen und äusserst komplizierten Fragen des Welthandels regeln zu wollen. Eine bescheidenere, damit allerdings auch langsamere Methode des Aufbaues von unten nach oben wäre wohl vorzuziehen.
3. Der vorliegende Genfer Entwurf trägt den speziellen Verhältnissen unseres Landes nicht Rechnung. Ohne wesentliche Abänderungen würde seine Annahme durch die Schweiz sowohl für unsern Export wie auch für unsere Inlandsproduktion schwerwiegende Schädigungen mit sich bringen. Ein Beitritt der Schweiz kann deshalb nicht in Frage kommen, wenn ihrer besondern Lage durch besondere Bestimmungen nicht Rechnung getragen wird.

Vom 21. November 1947 - zum 24. März 1948 haben die Vertreter von über 50 Nationen in der cubanischen Hauptstadt den Genfer Entwurf in ausserordentlich intensiver Arbeit beraten. Nach zahlreichen, zum Teil schwerwiegenden Krisen, ist man zur Aufstellung eines Textes gelangt, der in die Geschichte eingehen wird unter dem Namen der "Charta von Havanna". Dieser Text wurde durch die Unterzeichnung des "Acte final" lediglich als authentisches Resultat der Konferenzarbeiten zertifiziert. Die Regierungen, für welche dieser "Acte final" unterzeichnet wurde, übernahmen damit weder für sich noch für ihre Parlamente die allergeringste rechtliche oder auch nur moralische Verantwortung, die Charta zu ratifizieren und der geplanten internationalen Handelsorganisation beizutreten. Es muss also mit aller Deutlichkeit gesagt werden, dass die Tatsache der Unterzeichnung des "Acte final" noch in keiner Weise bedeutet, dass die Konvention als solche auch nur von einer Mehrheit der vertretenen Regierungen schlussendlich genehmigt wird. Auf die Bedeutung der schweizerischen Unterschrift werde ich in andern Zusammenhänge zurückkommen.



Während an den vorbereitenden Arbeiten in London und Genf 18 Staaten beteiligt waren, von denen zum Teil schwerwiegende Reserven angebracht worden waren, handelt es sich in Havanna darum, nicht nur mit Bezug auf diese reservierten Fragen Lösungen zu finden, sondern namentlich auch Zustimmung der über 30 Staaten zu erhalten, die sich in Havanna zum ersten Mal mit dem ganzen Problem zu befassen hatten. Man musste deshalb zum vornherein mit zahlreichen Abänderungsanträgen rechnen. Dass diese aber die Zahl von 600 wesentlich übersteigen könnten, hatten auch die grössten Pessimisten nicht erwartet. Die Delegierten mussten sich deshalb mit einer geradezu ungeheuren Flut von Papier befassen, und es war schon fast ein Kunststück, den Konferenzarbeiten, die durch die Sprachenfrage noch ausserordentlich kompliziert wurden, überhaupt zu folgen und die Uebersicht nicht zu verlieren. Man mag sich zum erzielten Resultat stellen wie man will, der geleisteten riesenhaften Anstrengung kann man jedenfalls die aufrichtige Anerkennung nicht versagen. Als Gastgeberin hat die cubanische Regierung alles ihr nur Mögliche getan, um die Arbeitsbedingungen so erträglich als möglich zu gestalten und den Delegierten ihre Arbeit zu erleichtern. Man hat ihr hiefür mit Recht den allgemeinen Dank ausgesprochen.

Trotzdem hatte meiner Auffassung nach die Einberufung einer derartigen Weltkonferenz an einen so abgelegenen Ort auch unzweifelhafte Nachteile. Ganz abgesehen von den für alle beteiligten Länder ausserordentlich hohen Kosten - Cuba ist eines der teuersten Länder der Welt - war die Verbindung zwischen den Delegationen und ihren Regierungen wesentlich schwieriger und mühsamer als bei andern Konferenzen. Für uns zum Beispiel kam eine gewöhnliche Postverbindung überhaupt nicht in Frage, da die Briefe in jeder Richtung mehr als einen Monat unterwegs blieben. Aber selbst auf dem Luftwege waren meist 7-12 Tage erforderlich, sodass praktisch nur der Telegrammverkehr mit seinen mannigfachen Nachteilen in Frage kam. Ein weiterer sehr beträchtlicher Nachteil ergab sich daraus, dass die Presse nur äusserst spärlich vertreten war und dass deshalb die Oeffentlichkeit in fast allen Ländern über die doch so wichtigen Arbeiten dieser Weltkonferenz nicht oder ganz unzureichend orientiert werden konnte. Der hohen Kosten wegen war zum Beispiel die schweizerische Presse, abgesehen von einem ganz kurzen Aufenthalt des Vertreters der NZZ, in keiner Weise vertreten. Man darf sich deshalb wirklich nicht wundern, dass man bei uns und anderswo den ~~Konferenz~~ Arbeiten dieser Konferenz nicht das Interesse zuwendete, das sie verdient hätte, und dass auch heute, mangels fast jeglicher Informationsbasis, nur vereinzelt Stellung genommen wird. Auch dass hiebei noch wesentliche Irrtümer unterliefen, ist nur zu verständlich.

Unter diesen Umständen hat mich der Bundesrat er- sucht, Ihnen kurz zu berichten über den nun vorliegenden Konventionsentwurf im allgemeinen und über die schweizerische Stellungnahme im besondern.



Das Material ist so umfangreich und die Probleme sind so kompliziert, dass ich mich dabei auf die wenigen wirklich entscheidenden Punkte konzentrieren muss.

### Die Charta im allgemeinen.

-----

Man hatte, nicht mit Unrecht, schon dem Genfer Entwurf vorgeworfen, er sei viel zu lang, zu kompliziert, zu unklar, zu widerspruchsvoll. Es wird niemanden, der sich die Verhältnisse an einer solchen internationalen Konferenz vorstellt, und der an die Hunderte von eingeleiteten Abänderungsanträgen denkt, wundern, dass der heutige Entwurf noch länger, noch unklarer, noch komplizierter und noch widerspruchsvoller ist. Dies war schlechthin unvermeidbar, wenn man an der nun einmal gewählten Methode festhalten wollte, alle die unzähligen, so schwierigen und so verschiedenartigen Probleme des Welthandels in einem gesetzgeberischen Instrument lösen zu wollen. Die Arbeiten waren aber zu weit fortgeschritten und das Prestige gewisser Mächte war zu sehr engagiert, als dass es noch möglich gewesen wäre, die ganze Arbeit auf einen viel einfacheren und viel bescheideneren Boden zu stellen.

Schon die Zielsetzung in Art.1 der Charta ist komplizierter geworden, wenn auch die Bestrebungen gewisser Staaten, ihre eigene Auffassung und Verfassung international zu verankern, schlussendlich abgelehnt werden konnten.

Das 2.Kapitel berechtigt und verpflichtet nach wie vor die Mitgliedstaaten, alle Massnahmen zu treffen, um in ihren Ländern eine möglichst hochbezahlte Vollbeschäftigung der Arbeitenden zu erhalten bzw. herbeizuführen. Bestehen bleibt aber auch der unlösbare Widerspruch zwischen diesen Bestimmungen und den Vorschriften über Handelspolitik, die gerade Länder wie die Schweiz daran hindern würden, entscheidende Massnahmen gegen Arbeitslosigkeit aufrecht zu erhalten oder zu treffen. Dieser Widerspruch zwischen dem 2.Kapitel, Vollbeschäftigung, und dem 4.Kapitel, Handelspolitik, ist meines Erachtens einer der schwerwiegendsten Mängel des vorliegenden Entwurfes. Wenn die Schweiz infolge ihrer ganz besonderen Lage nahezu allein war in der Hervorhebung und Bekämpfung dieses Widerspruches, so hat sich zur Bekämpfung und zum Ausgleich eines andern, ebenfalls schwerwiegenden Widerspruches an der Konferenz eine grosse und nicht zu übersehende Gruppe gebildet. Es handelt sich dabei um den im 3.Kapitel vorgesehenen Grundsatz des wirtschaftlichen Aufbaues der industriellen in der Entwicklung zurückgebliebenen Länder, eines Grundsatzes, der ebenfalls mit den Vorschriften der Handelspolitik in zahlreiche Konflikte kommen muss. Alle diese Länder, umfassend vor allem aus über 20 Staaten Lateinamerikas sowie zahlreiche alte und auch neue Länder des nahen und mittleren Orientes, haben einen leidenschaftlichen und auch ausserordentlich interessanten Kampf geführt, dass man ihnen auf der einen Seite die



wirtschaftliche Entwicklung zubilligt, ihnen aber auf der andern Seite die hierfür notwendigen Massnahmen verbieten oder stark erschweren wollte. Wenn auch nicht zu übersehen ist, dass sich manche dieser Staaten über die Möglichkeiten ihrer wirtschaftlichen Entwicklung Illusionen hingeben, und wenn auch zugegeben werden muss, dass die industrielle Entwicklung solcher Länder für ein hochindustrialisiertes Land wie die Schweiz auf kürzere Sicht gesehen erhebliche Nachteile bringen kann, so schien es doch ein Gebot der Gerechtigkeit, nicht mit der einen Hand wieder wegzunehmen, was man, zu Recht oder zu Unrecht, mit der andern Hand geben wollte. Der Kampf dieser Ländergruppe ist denn auch für sie, wenigstens teilweise, erfolgreich gewesen, was notwendigerweise zu einer weitem Durchlöcherung der Prinzipien über Freihandel führen musste.

Auch das für uns wichtigste 4.Kapitel über Handelspolitik hat keine Verbesserungen, sondern von unserm und vom Standpunkte des Welthandels aus betrachtet, weitere Verschlechterungen erfahren. So ist die Meistbegünstigungsklausel durch die Anerkennung bestehender und durch die Möglichkeit zur Schaffung neuer Zollpräferenzen weiter eingeschränkt worden. Die Verpflichtung, Verhandlungen über die Herabsetzung bestehender Zölle durchzuführen, besteht, ohne dass ausreichende Gewähr dafür geboten würde, dass eingeräumte Zollermässigungen nicht auf dem Wege der Zahlungsbeschränkungen vollkommen illusorisch gemacht werden können.

Von ganz besonderer Bedeutung ist die Frage der Ein- und Ausfuhrbeschränkung. Verglichen mit dem Genfer Entwurf haben die zahllosen Länder, die gegenwärtig unter Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten leiden, noch ausgedehntere Rechte erhalten, die Einfuhr aus sogenannten Hartwährungs-Ländern und die Einfuhr von nicht unbedingt notwendigen Waren zu beschränken oder überhaupt zu verbieten und dabei diskriminatorisch vorzugehen, d.h. zum Beispiel die Einfuhr aus der Schweiz viel schlechter zu behandeln als die Einfuhr der gleichen Waren aus einem andern Land. Der von uns gegen diese bedenklichsten Bestimmungen der Charta geführte Kampf erschien ja zum vornherein aussichtslos und blieb denn auch ohne Erfolg.

Auf die zahllosen übrigen Kapitel und Artikel des Entwurfes hier einzugehen, fehlt mir die Zeit. Eine Ausnahme ist immerhin zu machen mit Bezug auf zwei Artikel, über die man sich in Genf nicht hatte einigen können und für die man verschiedene Varianten vorgeschlagen hatte und die für die Schweiz von Bedeutung sind. Mit Bezug auf das Stimmrecht an der Generalversammlung der zu schaffenden Handelsorganisation ist schlussendlich der Grundsatz angenommen worden, dass jedes Land, ob gross oder klein nur über eine Stimme verfügt und dass es nicht wie bei andern internationalen Institutionen ein "gewogenes Stimmrecht" oder ein Veto gibt. Bedeutend wichtiger aber noch ist für uns Art.98 der Charta, der das Verhältnis zwischen den Mitgliedern der Organisation und den Nicht-Mitgliedern regelt. In dieser Hinsicht hatte man in Genf drei verschiedene Varianten aufgestellt, von de-



nen zwei die Mitglieder verpflichtet hätten, den Nicht-Mitgliedern die Vorteile der Charta zu versagen. Durch Annahme einer solchen Variante hätte ein Land wie die Schweiz in eine äusserst gefährliche Situation gebracht werden können und zwar sowohl als Mitglied wie auch als Nicht-Mitglied. Als Mitglied wären unsere Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern Ost-Europas gefährdet gewesen. Als Nicht-Mitglied hätte uns die Diskriminierung von Seiten aller Mitglieder gedroht. Es ist ganz selbstverständlich, dass kaum ein anderer Artikel die ständige Aufmerksamkeit der schweizerischen Delegation so gefesselt hat wie dieser Art.98. Glücklicherweise ist es gelungen - und das ist für die gesamte Beurteilung unserer Lage ausschlaggebend - diesem Artikel seine Giftzähne auszubrechen. Die Mitglieder verpflichten sich lediglich, die Nicht-Mitglieder nicht besser zu behandeln als die Mitglieder, was gewiss nicht zu beanstanden ist.

## II. Die Lage der Schweiz.

-----

Durch die Mitteilungen des Politischen Departementes sind Sie im wesentlichen über unsere Stellungnahme orientiert worden. Ich möchte sie deshalb hier lediglich resümieren:

Sie erinnern sich, dass in den ersten Konferenzwochen ein ziemlich leidenschaftlicher Streit um die Frage entbrannte, ob diejenigen in Havanna vertretenen Länder, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, das Stimmrecht ausüben können. Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO hatte die Frage verneint. Die grosse Mehrheit der Konferenz aber empfand diese Beeinträchtigung als unbillig und es wurde beschlossen, die Schwierigkeit dadurch zu umgehen, dass eigentliche Abstimmungen unter Namensaufruf nach Möglichkeit vermieden werden sollten. Nach und nach ist dann diese ganze Frage überhaupt in Vergessenheit geraten und gegenstandslos geworden, und es ist nicht ein einziges Mal vorgekommen, dass man uns und andere Länder in der gleichen Lage nicht hätte mitstimmen lassen.

Nach den Instruktionen des Bundesrates haben wir, im Gegensatz zu andern Ländern, bewusst darauf verzichtet, zahlreiche Abänderungsanträge zu Einzelbestimmungen einzureichen und uns im wesentlichen darauf konzentriert, immer und immer wieder bei jeder Gelegenheit die besondere Lage unseres Landes darzustellen und hierfür eine besondere Ausnahmebestimmung anzufordern. Dem Verständnis der Konferenz haben wir es zu verdanken, dass die Schweiz das einzige Land ist, dessen Verhältnisse durch eine besondere Kommission von 10 Mitgliedern gesondert und sehr eingehend geprüft wurde. Wir sind dabei auf überraschend viel Verständnis und Freundschaft gestossen. Es standen sich aber, wie wir von Anfang vorausgesehen hatten, zwei Auffassungen scharf gegenüber: Der eine Standpunkt, der namentlich von den etwas stark doktrinär angehauchten Amerikanern vertreten wurde, ging dahin, dass man nicht eines einzigen Landes wegen die Charta weiter und in gefährlicher Wei-



se durchlöchern dürfe. Es hat sich in der Tat denn auch gezeigt, dass sofort verschiedene andere Länder gleiche Spezialvergünstigungen verlangten. Die andere Auffassung anerkannte loyal, dass man bei Aufstellung des Genfer Entwurfes ~~nicht~~ an Länder wie die Schweiz nicht gedacht hat, dass der Entwurf ihren Interessen nicht gerecht wird, und dass man eine spezielle Lösung finden müsse. Erwartungsgemäss ist im Sonderkomitee Schweiz ~~unser~~ ja in der Tat etwas weitgehender Antrag mit kleiner Mehrheit abgelehnt worden. In wochenlangen ausserordentlich mühsamen und nicht immer erfreulichen Verhandlungen, meist hinter den Kulissen, wurde dann versucht, eine andere Lösung zu finden. Es ist dies nicht möglich gewesen und zwar namentlich deshalb nicht, weil man besonders von amerikanischer Seite immer wieder befürchtete, eine Sonderregelung für die Schweiz könnte Schule machen und den Appetit Anderer erwecken. Auch wir betrachteten es, namentlich im Hinblick auf die Gestaltung von Art.98, Verhältnis zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern, als besser, nicht eine doch für beide Teile kaum befriedigende Lösung erzwingen zu wollen, sondern nach der Konferenz von Havanna in aller Ruhe die Verhandlungen fortzuführen. Wir konzentrierten uns deshalb mit äusserster Kraft darauf, von Seiten der Konferenz eine Anerkennung unserer besonderen Lage und eine Bestätigung dafür zu erhalten, dass der jetzige Entwurf der Charta dieser Lage nicht gerecht wird. Ein solcher Bericht liegt nun bekanntlich vor. Er ist in der Unterkommission Schweiz mit allen gegen eine Stimme genehmigt und von der Konferenz schliesslich einstimmig gutgeheissen worden, wobei lediglich die amerikanische Delegation Vorbehalte anbrachte, dahingehend, der Bericht mache sich zu sehr die von der schweizerischen Delegation vorgebrachten Argumente zu eigen und präjudiziere damit die künftigen Verhandlungen.

Nach unserer Auffassung handelt es sich bei diesem Bericht um ein in jeder Hinsicht ausserordentlich wichtiges und für uns zufriedenstellendes Dokument. Entweder gelingt es, gestützt auf diesen Bericht, in den kommenden Verhandlungen eine für uns erträgliche Lösung zu finden. In diesem Falle wird, so hoffen wir, auch die Schweiz an den Bestrebungen zur Sanierung des Welthandels effektiv und loyal mitarbeiten können. Sollte es aber zu einer solchen Einigung nicht kommen, so liegt von Seiten der höchsten Instanz die klare Anerkennung vor, dass für uns ein Beitritt zur Organisation nicht zumutbar ist. Wir können deshalb meines Erachtens mit dem erzielten Resultat zufrieden sein.

Würdigt man das Gesamtergebnis der gewaltigen Arbeiten von London, Genf und Havanna und versucht man eine Bilanz zu ziehen, so kommt <sup>man</sup> bei objektiver Betrachtung etwa zu folgendem Schluss: Der Welthandel liegt darnieder und bedarf unbedingt, im Interesse Aller, der Sanierung. Es ist positiv zu werten, dass hiefür nun eine Organisation geschaffen wird, in welcher alle diese zahllosen und schwierigen Probleme durch Vertreter der verschiedensten Staaten regelmässig erörtert und nach Möglichkeit gelöst werden. Hiefür wäre aber die Auf-



stellung einer so umfangreichen, komplizierten und widerspruchsvollen Detail-Charta kaum notwendig gewesen. Diese zahllosen Detailbestimmungen werden naturgemäss zu vielen Interpretationsschwierigkeiten und Differenzen führen. Ob die vorgesehene Organisation fähig sein wird, diese Fragen sachkundig und namentlich auch rein objektiv zu entscheiden, ist fraglich. Die Charta, wie sie nun vorliegt, dürfte kaum irgend ein Land zu einer wesentlichen Aenderung seiner bisherigen Handelspolitik führen. Deshalb kann, auch wenn sie in Kraft gesetzt wird, eine spürbare Verbesserung des Welthandels kaum erwartet werden. Trotz dieser etwas pessimistischen und skeptischen Beurteilung kann man von schweizerischer Seite aus nur wünschen, dass das nun einmal errichtete Werk der Ausgangspunkt einer auf lange Sicht doch bessern und vernünftigeren Gestaltung des Welthandels sein werde. Die Unterzeichnung des "Acte final" durch die Schweiz aber hat, nach der von uns in klarer Weise abgegebenen Erklärung, die Bedeutung, dass der Bundesrat in den vorgesehenen Verhandlungen mit der sogenannten Interimskommission bestrebt sein wird, auf der Basis des vorliegenden Berichtes zu einer auch für uns annehmbaren Lösung zu gelangen, die es uns gestatten würde, der kommenden Organisation beizutreten.

---