

827

Mittwoch, 31. März 1948.

Wirtschaftsverhandlungen
mit der UdSSR.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 24. März 1948.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt folgendes mit:

Als Ergebnis der am 26. Januar 1948 in Moskau aufgenommenen Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion sind am 17. März 1948 folgende Vereinbarungen unterzeichnet worden:

1. Traité de commerce entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes;
2. Accord entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes concernant la Représentation commerciale de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes en Suisse;
3. Accord concernant l'échange des marchandises entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes

mit 3 Warenlisten und 4 Briefen.

Zu den einzelnen Vertragsdokumenten ist kurz folgendes zu bemerken:

1.) Handelsvertrag:

Entgegen der im Antrag an den Bundesrat vom 24. Dezember 1947 zum Ausdruck gebrachten Auffassung, die auf Grund der mit der sowjetischen Gesandtschaft in Bern gepflogenen Vorbesprechungen berechtigt schien, ist nach Verhandlungsbeginn der Wunsch der Sowjetunion, schon anlässlich dieser Unterhandlungen mit der Schweiz einen eigentlichen Handelsvertrag klassischer Prägung abzuschliessen, mit voller Deutlichkeit zu Tage getreten. Die schweizerische Delegation hat unverzüglich veranlasst, dass der ihr von sowjetischer Seite übergebene Entwurf den an dieser Frage interessierten eidgenössischen Departementen und Wirtschaftsvorbänden unterbreitet wurde. Der vom Volkswirtschaftsdepartement am 15. März 1948 dem Bundesrat unterbreitete Antrag, auf den wir der Einfachheit halber verweisen, enthält das Ergebnis der von der schweizerischen Delegation auf Grund der erhaltenen Instruktionen geführten Verhandlungen. Aus dem endgültigen Wortlaut des Handelsvertrages geht hervor, dass den Wünschen der befragten schweizerischen Kreise fast durchwegs Rechnung getragen werden konnte. So ist die Meist-

- 2- -

begünstigungsklausel im wesentlichen auf eigentliche Zollfragen beschränkt, die Zollfreiheit nur für einige wenige Waren ohne Ausweitung der bestehenden autonomen Zollpraxis zuerkannt und die nötige Ausnahmeklausel für den Grenzverkehr sowie für bestehende und allfällige künftige Zollunionen aufgenommen worden. Im übrigen konnte die im sowjetischen Entwurf sehr weit gefasste Meistbegünstigungsklausel in Art. 1 des Vertrages durch eine Wohlwollensklausel ersetzt werden, die die handelspolitische Bewegungsfreiheit der Schweiz nicht einschränkt und den heutigen Verhältnissen weit besser entspricht.

Besondere Schwierigkeiten galt es zu überwinden, um in Bezug auf die Handhabung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen den Grundsatz der Meistbegünstigung durch den der nicht-diskriminatorischen Behandlung des andern Vertragspartners zu ersetzen.

Ein besonderer Artikel (9) schafft die Grundlage für den Ausbau der Kommunikationen zwischen den beiden Vertragsstaaten, beschränkt die Meistbegünstigung auf die Zulassung der Waren zum internen und Transit-Verkehr, sieht dagegen die Meistbegünstigung für die die Schweizerflagge führenden Schiffe in den sowjetischen Häfen vor.

Auch der Wortlaut von Artikel 10 trägt in seiner endgültigen Fassung den geltend gemachten schweizerischen Bedenken Rechnung, indem er sich ausschliesslich auf die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der im einen Vertragsstaat nach dessen Gesetzen konstituierten juristischen Personen und Handelsgesellschaften sowie den freien Zutritt zu den Gerichten im anderen Staate bezieht.

Die in Artikel 11 enthaltene Schiedsgerichtsklausel dürfte angesichts der besonderen Verhältnisse im Verkehr mit der Sowjetunion für die schweizerischen Firmen von Vorteil sein.

Nachdem die schweizerische Delegation die Festsetzung einer Gültigkeitsdauer von nur einem Jahr bei der sowjetischen Delegation durchgesetzt hatte, konnte sie den ihr gemäss Beschluss des Bundesrates vom 16. März 1948 verspätet zur Kenntnis gelangten Wunsch auf Festsetzung einer dreijährigen Vertragsdauer leider nicht mehr verwirklichen. Im Vertrag ist jedoch die automatische Verlängerung seiner Gültigkeitsdauer vorgesehen, falls keine der Parteien auf das Ende des ersten Vertragsjahres vom Vertrag zurückzutreten wünscht.

Die grundsätzliche Verschiedenheit der beiden Wirtschaftssysteme, bei der die liberale schweizerische Wirtschaftsordnung dem vollkommen staatlich monopolisierten sowjetischen Aussenhandelsregime gegenübersteht, ist der Grund dafür, dass in der praktischen Durchführung dem abgeschlossenen Handelsvertrag in gewissen Bestimmungen die vollkommene Reziprozität fehlt. Andererseits darf bei der Bedeutung, die die Sowjetunion zweifellos dem Zustandekommen eines solchen Vertrages beimisst, gesagt werden, dass dieser Vertrag die unerlässliche Grundlage für eine Intensivierung der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen bildet. Seine positive Auswirkung für die Schweiz liegt weniger in direkten wirtschaftlichen Vorteilen, die unserem Lande aus seiner Durchführung erwachsen könnten, sondern

./.

vielmehr in der allgemeinen politischen und handelspolitischen Bedeutung, die seinem Abschluss beizumessen ist.

Der Vertrag sieht die Ratifikation durch die Parlamente der beiden Länder vor. Er soll 20 Tage nach dem Austausch der Ratifikationsinstrumente in Kraft treten. Wir werden dem Bundesrat so bald wie möglich den Entwurf zu einer Botschaft an die Bundesversammlung für die Ratifikation dieses Vertrages vorlegen.

2.) Abkommen über die sowjetische Handelsvertretung in der Schweiz:

Die Errichtung einer offiziellen Handelsvertretung der UdSSR in der Schweiz muss angesichts der Organisation des sowjetischen Aussenhandels als eine der Voraussetzungen für die praktische Ingangsetzung und die Ausweitung des Warenaustausches zwischen der Schweiz und der Sowjetunion angesehen und gewertet werden. Zu ihren Obliegenheiten gehören nicht nur die sonst dem diplomatischen Mitarbeiter der Gesandtschaft zufallenden Aufgaben, sondern besonders auch die praktische Ausübung des Handels zwischen den beiden Staaten. Die Handelsvertretung schliesst in Namen der Sowjetregierung Handelsgeschäfte ab oder garantiert derartige Transaktionen. Durch diesen Teil ihrer Tätigkeit kann sie auch den schweizerischen Firmen in ihren Geschäften mit der Sowjetunion dienlich sein.

Es ist der schweizerischen Delegation im Laufe der Verhandlungen gelungen, den gemäss Ziffer 1 hiervor abgeschlossenen Handelsvertrag entgegen den ursprünglichen sowjetischen Vorschlägen von jeder Bestimmung über die sowjetische Handelsvertretung in der Schweiz freizuhalten und die entsprechenden Vereinbarungen in einem separaten Abkommen ohne Ratifikationsklausel zu treffen, das in Abschrift ebenfalls beiliegt. Dieses Vorgehen war auch deswegen vorzuziehen, weil in dieser Frage der Handelsvertretung die sowjetische Delegation die Gewährung der Reziprozität strikte ablehnte. Sie wies dabei auf eine ganze Reihe gleichartiger Verträge mit Drittstaaten (beispielsweise auch mit Frankreich, England, Belgien, Norwegen, Dänemark) hin, in denen sich keiner dieser Staaten die Reziprozität ausbedungen hatte. Der sowjetische Entwurf wurde den zuständigen schweizerischen Stellen zur Prüfung unterbreitet und es war auch auf diesem Gebiete möglich, den aus dieser Prüfung hervorgegangenen schweizerischen Wünschen grösstenteils Rechnung zu tragen. Es ergab sich daraus eine weitgehende Einmütigkeit der Auffassungen, die es der schweizerischen Delegation erlaubte, auf die Zuerkennung der Reziprozität zu verzichten. Immerhin ist in einem besonderen Artikel (7) als ein gewisser Ersatz dafür bestimmt worden, dass die Errichtung einer sowjetischen Handelsvertretung in der Schweiz die schweizerischen Firmen nicht daran hindern soll, direkte Beziehungen zu den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen aufrecht zu erhalten.

Die im sowjetischen Entwurf enthaltene Bestimmung über die Eröffnung von Filialen der sowjetischen Handelsvertretung in anderen Schweizerstädten als Bern konnte gestrichen werden.

Nachdem die Handelsvertretung integrierender Bestandteil der Gesandtschaft der UdSSR in Bern werden soll, richten sich

./.

- 4 -

die Bestimmungen über die ihr und ihrer Leitung zu gewährenden diplomatischen Rechte und Privilegien, wie auch über die Steuerfreiheit für ihr Personal sowjetischer Staatsangehörigkeit nach den im bilateralen diplomatischen Verkehr geltenden Grundsätzen. Eine ziffernmässige Beschränkung des Personalbestandes liess sich nicht vorsehen; sie ist auch bisher von keinem Drittstaat durchgesetzt worden. Auch verfügt die Schweiz zweifellos über autonome Mittel, besonders im Gebiete der Fremdenpolizei, um gegebenenfalls ~~ein~~ dem gegenseitigen Warenaustausch nicht mehr entsprechenden Zunahme des Personalbestandes dieser Vertretung entgegenzuwirken.

Die Bestimmungen des Artikels 5, wonach die Handelsvertretung in Bern in Bezug auf Streitigkeiten, die aus ihrer kommerziellen Tätigkeit entstehen, der schweizerischen Gerichtsbarkeit unterstellt wird, dürfte auch im Interesse der schweizerischen Geschäftspartner zu begrüssen sein.

Das Abkommen soll, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die beiden Regierungen, am 1. April 1948 in Kraft treten. Um die Gültigkeitsdauer dieses Abkommens einigermaßen der praktischen Wirksamkeit des Handelsvertrages anzupassen, ist eine erste Vertragsdauer von zwei Jahren vorgesehen, mit der Möglichkeit der nachherigen stillschweigenden Verlängerung und jederzeitigen Kündigung auf sechs Monate.

3.) Warenaustauschabkommen:

Sehr mühsam gestalteten sich die Verhandlungen über die Festlegung des gegenseitigen Warenaustauschprogrammes. Wie schon im Jahre 1941 versuchte die sowjetische Delegation auch diesmal für die in den Warenlisten enthaltenen Kontingente im Abkommen eine staatliche Liefergarantie und in den Listen selbst verbindliche Lieferfristen aufzunehmen. Die schweizerische Delegation hat es abgelehnt, in dieser Hinsicht irgendwelche Verpflichtungen einzugehen. Der endgültige Wortlaut des Abkommens enthält denn auch keine derartigen Bestimmungen. Er lehnt sich an die bisher schon mit anderen Oststaaten abgeschlossenen Warenaustauschabkommen an. Als Besonderheit sieht er in Artikel 5 die Bestimmung vor, dass die zuständigen sowjetischen Behörden in der Erteilung der Ausfuhrlicenzen für Lieferungen nach der Schweiz dem Umfang der schweizerischen Gegenlieferungen und der in der Schweiz vergebenen sowjetischen Bestellungen anpassen können. Die Aufnahme dieses Artikels entspringt der Befürchtung, die Sowjetunion könnte gestützt auf die vereinbarten Warenlisten unter Umständen mehr Waren nach der Schweiz liefern müssen, als sie von ihr beziehen kann. Die schweizerische Delegation hat sich dieser Bestimmung unsoweniger widersetzt, als unter den heutigen Verhältnissen dieser sowjetische Wunsch den handelspolitischen Richtlinien der Schweiz im allgemeinen durchaus nicht zuwiderläuft.

Die dem Abkommen beigegebenen Warenlisten I und II enthalten die Kontingente für die während des ersten Vertragsjahres vorgesehenen Lieferungen. Liste III enthält ein erstes Programm sowjetischer Bestellungen in der Schweiz, deren Ausführung nach den bei der schweizerischen Industrie eingeholten Angaben erst in den

./.

- 5 -

Jahren 1949 - 1951 erfolgen kann. Die in der letzten Kolonne dieser Liste angegebenen Daten sind ausdrücklich als voraussichtliche Lieferfristen bezeichnet, denen weder für die schweizerische Regierung noch für die privaten Lieferfirmen ein verbindlicher Charakter zukommt.

Der Wert der sowjetischen Lieferliste kann mit ungefähr 120 Millionen Franken veranschlagt werden. Die schweizerischen Lieferungen können bei voller Ausnützung der Liste II den Betrag von etwa 75 Millionen Franken erreichen, während der Umfang des sowjetischen Bestellungsprogramms laut Liste III mit rund 80 Millionen Franken in Rechnung gestellt werden kann.

Das Kernproblem der Verhandlungen über den gegenseitigen Warenaustausch bildete erwartungsgemäss die Uhrenfrage. Im Gegensatz zu den Verhandlungen des Jahres 1941, wo die Sowjetunion eine aussergewöhnlich weitgehende technische Beihilfe der schweizerischen an die sowjetische Uhrenindustrie verlangte, beschränkten sich während der jetzigen Verhandlungen die sowjetischen Begehren schliesslich auf das mit grosser Hartnäckigkeit vertretene Verlangen nach dem sofortigen Abschluss eines Vertrages über die mietweise Ueberlassung schweizerischer Uhrenmaschinen an die Sowjetunion. Unter Hinweis auf den bereits bestehenden Machor-Vertrag mit England hat die sowjetische Delegation in den letzten Verhandlungstagen sogar versucht, die Unterzeichnung sämtlicher Vertragsdokumente von der Verwirklichung ihres Begehrens abhängig zu machen.

Die schweizerische Delegation hat, gestützt auf eingehende Besprechungen mit den Vertretern der schweizerischen Uhrenindustrie, während den ganzen Verhandlungen zu dieser Frage in eindeutiger Weise Stellung bezogen. Sie hat im Sinne der ihr erteilten Instruktionen erklärt, dass die schweizerische Regierung die Sowjetunion in dieser Frage keineswegs diskriminieren wolle, dass aber eine allfällige Lösung dieses Problems nur im Rahmen einer die Gesamtinteressen der schweizerischen Uhrenindustrie auf längere Frist befriedigenden Regelung und unter mindestens den gleichen Bedingungen und Voraussetzungen gesucht werden müsse, wie sie anderen Vertragspartnern gegenüber geltend gemacht wurden. Die Erklärungen der sowjetischen Delegation, wonach die Regierung der UdSSR durchaus bereit sei, der schweizerischen Uhrenindustrie für ihre Fertigerzeugnisse den sowjetischen Markt zu öffnen und vor allem auf jede Konkurrenzierung der schweizerischen Uhrenindustrie auf dem Weltmarkt zu verzichten, hat die schweizerische Delegation zur Kenntnis genommen. Sie hat aber trotzdem erklären müssen, dass die schweizerische Regierung in der Verteidigung der Interessen der schweizerischen Uhrenindustrie gleichzeitig ein allgemein schweizerisches Interesse vertritt und infolgedessen zu der von sowjetischer Seite verlangten sofortigen vertraglichen Regelung dieser Frage nicht Hand bieten könne. Sie hat sich lediglich dazu bereit erklären können, eine ihr von sowjetischer Seite übergebene Liste der von der Sowjetunion zunächst gewünschten Uhrenmaschinen entgegenzunehmen, um zu prüfen, ob alle auf dieser Liste verzeichneten Maschinen unter das bestehende schweizerische Ausfuhrverbot für Uhrenmaschinen fallen. Im übrigen hat sie

./.

- 6 -

sich darauf beschränken müssen, die Bereitwilligkeit der zuständigen schweizerischen Behörden, direkte Besprechungen zwischen den zuständigen sowjetischen Organisationen und der schweizerischen Uhrenindustrie zu ermöglichen und einen aus solchen Verhandlungen hervorgehenden Vertrag wohlwollend zu prüfen, in einem offiziellen Briefwechsel, der dem Abkommen beigegeben ist, niederzulegen.

Wenn auch durch diesen Briefwechsel keinerlei Verpflichtung eingegangen und die Handlungsfreiheit unserer Uhrenindustrie in keiner Weise beeinträchtigt wurde, so kann doch kein Zweifel darüber bestehen, dass die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu der UdSSR nicht als vollständig geregelt angesehen werden können, solange die Uhrenfrage nicht eine beide Teile befriedigende Lösung gefunden hat. In dieser Beziehung ist die vorgesehene Führungnahme zwischen den Organisationen der beiden Länder geeignet, festzustellen, welche Möglichkeiten zu einer solchen Lösung vorhanden sind.

In der Frage der Liquidation der unter der Herrschaft der Vereinbarung vom 24. Februar 1941 entstandenen Forderungen ist ein Briefwechsel vorgenommen worden, worin sich die zuständigen Behörden der beiden Länder verpflichten, den beteiligten privatrechtlichen Parteien ihres Landes eine gütliche Regelung der pendenten Forderungen zu empfehlen. Weitergehende sowjetische Forderungen, die auf eine bilaterale Vereinbarung über die Annullierung der offenen Kontrakte und eine Verzinsung der von sowjetischer Seite geleisteten Anzahlungen durch die schweizerischen Firmen hinausliefen, hat die schweizerische Delegation abgelehnt.

Die sowjetische Delegation hat im Laufe der Verhandlungen ein Begehren der Staatsbank der UdSSR auf Leistung einer Entschädigungssumme von Fr 4'525'000.- für die Verzinsung der vom Bundesratsbeschluss vom 25. Juni 1941 erfassten sowjetischen Vermögenswerte bei schweizerischen Banken geltend gemacht. Die schweizerische Delegation hat in einem einlässlichen Aide-Mémoire diese Begehren abgelehnt. Die sowjetischerseits verlangte Weiterbehandlung wurde in einem dem Abkommen beigegebenen Briefwechsel auf den diplomatischen Weg verwiesen.

Besondere Bestimmungen über den Zahlungsverkehr wurden nicht vereinbart, da die gegenseitigen Zahlungen in Schweizerfranken oder einer andern frei konvertierbaren Währung erfolgen.

Das Abkommen über den Warenaustausch sieht die gleiche Gültigkeitsdauer und Kündigungsmöglichkeit vor, wie dasjenige über die Handelsvertretung.

Die vor Verhandlungsaufnahme vereinbarte Tagesordnung wie auch die der schweizerischen Delegation erteilten Instruktionen sahen die Behandlung aller schweizerischen Forderungen gegenüber der Sowjetunion, die nicht unter der Herrschaft der Vereinbarung vom 24. Februar 1941 entstanden sind, nicht vor. Die sehr verschiedenartigen schweizerischen Ansprüche müssen späteren Unterhandlungen vorbehalten bleiben; ihre Erörterung in diesen ersten Nachkriegsverhandlungen mit der Sowjetunion wäre verfrüht gewesen. Die

./.

- 7 -

schweizerische Delegation hat aber während der Verhandlungen keinen Zweifel darüber offen gelassen, dass die Schweiz auf diese Ansprüche keineswegs verzichte."

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird antragsgemäss

b e s c h l o s s e n :

1. Die folgenden am 17. März 1948 in Moskau unterzeichneten Vertragsdokumente werden genehmigt:

- a) Traité de commerce entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes:
- b) Accord entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes concernant la Représentation commerciale de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes en Suisse;
- c) Accord concernant l'échange des marchandises entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes

mit Listen I, II, III
und 4 Briefen.

2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, dem Bundesrat den Entwurf zu einer Botschaft an die Bundesversammlung über die Ratifikation des unter Ziffer 1 a hiervor erwähnten Handelsvertrages zu unterbreiten.

3. Das unter Ziffer 1 b hiervor genannte Abkommen über die Handelsvertretung der UdSSR in der Schweiz und dasjenige über den Warenaustausch (Ziffer 1 c hiervor) mit Listen I, II und III, jedoch ohne die dazugehörigen Briefe, wird in der eidgenössischen Gesetzsammlung veröffentlicht.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handelsabteilung 12 Expl.), an das Politische Departement, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Finanz- und Zolldepartement, an das Departement des Innern und an das Post- und Eisenbahndepartement.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. O. J. W.