

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 18 février 1930¹

294. Konferenz betr. Zollwaffenstillstand. Instruktion für die schweizerische
Delegation

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 5. Februar 1930

Das Volkswirtschaftsdepartement legt folgenden Bericht vor:

I.

«Der Chef des Volkswirtschaftsdepartementes hatte bereits Gelegenheit, den Bundesrat mündlich darauf aufmerksam zu machen², dass die Aussichten, anlässlich der am 17. d.M. in Genf beginnenden internationalen Konferenz zum Abschlusse einer Konvention über einen Zollwaffenstillstand zu gelangen, sehr gering sind. Seither hat sich in verschiedenen Ländern, insbesondere in Frankreich, der Widerstand gegen eine solche Konvention verstärkt. Die am 31. Januar in der französischen Deputiertenkammer diskutierten 4 Interpellationen über diese Frage lassen keinen Zweifel darüber, dass das französische Parlament in seiner grossen Mehrheit der Idee des Zollwaffenstillstandes durchaus ablehnend gegenübersteht und der französischen Regierung nicht gestatten wird, ihr Land auf diesem Wege zu binden. Ähnlich tönen die Stimmen aus Italien und Deutschland sowie aus verschiedenen Staaten Osteuropas. Es ist übrigens nicht uninteressant, festzustellen, dass man sich offenbar auch im Völkerbundssekretariat keinerlei Illusionen mehr hingibt, indem die offiziellen Dokumente nicht mehr, wie früher,

1. *Absent: Minger.*

2. *Lors de la séance du 31 janvier. Cf. PVCF du 31 janvier 1930 (E 1004 1/320). Cf. aussi DDS vol. 9, n° 524. Sur l'attitude de la Suisse par rapport à la conférence de Genève cf. E 2001 (C) 5/39.*

von einer «Conférence internationale pour la conclusion d'une trêve douanière», sondern von einer «Conférence préliminaire des délégués prévue par la résolution de la 10^e assemblée³, § 2, sur l'œuvre économique de la Société des Nations» sprechen. Es ist deshalb heute mit Sicherheit anzunehmen, dass man in Genf wohl sehr viel über die wirtschaftliche Tätigkeit des Völkerbundes im allgemeinen sowie über die wirtschaftliche Annäherung der europäischen Staaten im besondern reden, dass aber der vorgesehene Abschluss einer Konvention betreffend Zollwaffenstillstand kaum mehr ernsthaft diskutiert, geschweige denn realisiert wird.

Trotz dieser, jedenfalls in negativer Hinsicht, ziemlich klaren Situation dürfte es angezeigt sein, das offiziell immer noch vorliegende, vom Comité économique ausgearbeitete Vertragsprojekt vom schweizerischen Standpunkt aus einer nähern Prüfung zu unterwerfen und als Instruktion für die schweizerische Delegation aus dieser Prüfung die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

II.

/.../⁴

III.

Prüft man nun die Frage, ob und eventuell unter welchen Bedingungen die Schweiz den soeben erwähnten Grundzügen einer internationalen Konvention zustimmen könnte, so gelangt man zu folgenden Überlegungen:

1. Die Konvention bezweckt nicht, die heutigen Zollverhältnisse, die von Land zu Land bekanntlich sehr variieren, einfach auf kürzere oder längere Dauer festzulegen. Sie ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, die nötigen Grundlagen zu schaffen, um in einer zweiten Etappe durch plurilaterale Verhandlungen den Versuch zu unternehmen, den internationalen Warenaustausch zu erleichtern. Es ist dies ein Ziel, das bereits von der Weltwirtschaftskonferenz von 1927⁵ in den Vordergrund gestellt wurde, dem fast alle Regierungen zugestimmt haben und das auch sowohl vom Bundesrate als von der Bundesversammlung, getreu der bisherigen schweizerischen Handelspolitik, gebilligt worden ist⁶.

Dass die Verwirklichung dieses Zieles auf plurilateralem Wege gewaltige Schwierigkeiten bietet, ist unbestreitbar. Ob sich diese Schwierigkeiten überhaupt in befriedigender Weise überwinden lassen, ist sehr schwer zu sagen. Jedenfalls bestehen aber gewisse Möglichkeiten für den Fall, dass die bezüglichen Verhandlungen in einer Atmosphäre der Ruhe und des Vertrauens geführt werden könnten, die dann nicht denkbar ist, wenn sie ständig durch neue Zollerhöhungen ge-

3. De septembre 1929. Résolution publiée in FF, 1930, II, pp. 170–172.

4. La proposition du Département de l'Economie publique expose ensuite les points principaux de l'avant-projet de convention établi par le Comité économique; document publié par la SdN le 1^{er} novembre 1929. Cf. aussi E 2001 (C) 5/39.

5. Cf. DDS vol. 9, nos 249, 328, 343 et 346.

6. La Convention internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation, conclue à Genève le 8 novembre 1927, avait été approuvée par les Chambres fédérales le 20 juin 1929. Cf. RO, 1930, vol. 46, pp. 11 et ss. et p. 470.

stört wird. Will man also das Ziel: Erleichterung der Handelsbeziehungen durch plurilateralen Abbau der Zollschranken – nicht etwa Zollunion⁷, Paneuropa⁸ und ähnliche Phantastereien – erreichen, so wird man grundsätzlich auch dem ersten Mittel, dem vorläufigen Waffenstillstand, zustimmen müssen.

2. Man hat gegen eine Zollwaffenstillstands-Konvention hauptsächlich eingewendet, sie beschränke die Souveränität, die Zollautonomie der mitmachenden Staaten. Dies ist zweifellos richtig, aber für Staaten, die – wie die Schweiz – seit Jahrzehnten ihre Handelspolitik auf den Abschluss bilateraler Tarifhandelsverträge eingestellt haben, grundsätzlich nichts Neues. Jeder Tarifhandelsvertrag beschränkt für die gebundenen Positionen die Zollautonomie, gibt aber dafür durch die vom Vertragsgegner übernommene gleiche Beschränkung die notwendige Grundlage für die Entwicklung des Exportes. Wenn diese Autonomie im plurilateralen Vertrag bedeutend mehr eingeschränkt wird als in einem bilateralen, so steht dem gegenüber, dass sich nicht nur ein einzelner Staat für einen bestimmten grösseren oder kleineren Teil seines Zolltarifes bindet, sondern dass eine Vielheit von Staaten sich für die Totalität ihrer Zollpositionen verpflichtet, dem Export nicht neue Schwierigkeiten zu bereiten. Das grössere Opfer wird deshalb durch die grössere Gegenleistung kompensiert.

Von den rund 1400 Positionen des schweizerischen Gebrauchstarifes⁹ ist gegenwärtig durch Handelsverträge rund die Hälfte gebunden. Wenn auch theoretisch diese Handelsverträge in kurzer Frist gekündigt werden können, so ist doch unbestreitbar, dass unser Land niemals stark genug wäre, alle diese Verträge, oder auch nur mehrere von ihnen, zu kündigen. Praktisch wird man wohl sagen dürfen, dass schon heute die Hälfte unseres Zolltarifes mindestens auf die Dauer festgelegt ist, welche für die internationale Konvention vorgesehen wurde. Darunter befindet sich aber die Grosszahl derjenigen Positionen, die handelspolitisch und wirtschaftlich wichtig sind, und es gibt verhältnismässig wenig Artikel, für welche die Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit einer Erhöhung in allernächster Zeit voraussehbar wäre. Gewiss dürfte die von der Schweiz durch Unterzeichnung einer internationalen Konvention übernommene generelle Bindung der heutigen Zölle nicht unterschätzt werden; allein man wird anderseits nicht behaupten können, dass eine solche Bindung im grundsätzlichen Widerspruch stände mit unserer bisherigen Auffassung und Handhabung der Handelspolitik oder mit den schweizerischen Bedürfnissen für die kommenden 2–3 Jahre. Eine Beschränkung unserer Bewegungsfreiheit wäre da, aber sie könnte kaum von vornherein als unerträglich und deshalb unannehmbar bezeichnet werden. Ob sie annehmbar wäre, hängt deshalb in ausschlaggebender Weise davon ab, welche Vorteile auf der andern Seite für unsere Wirtschaft erzielt werden könnten. Darüber ist folgendes zu sagen:

3. Ausser Japan und Kuba bleiben der bevorstehenden Konferenz alle ausser-europäischen Staaten als Vertragskontrahenten fern. Von diesen sind also Gegen-

7. Cf. n° 71.

8. *Mouvement fondé en 1923 par le comte R. Coudenhove-Kalergi.*

9. *Le tarif douanier suisse datait du 8 juin 1921 et était entré en vigueur le 1^{er} juillet de la même année. Cf. RO, 1921, vol. 37, pp. 367–473.*

leistungen irgendwelcher Art nicht zu erwarten. Insbesondere ist mit Recht gesagt worden, dass das Fernbleiben der Vereinigten Staaten von Amerika für eine allfällige Konvention eine grosse Schwächung bedeute. Es bleibt somit die Frage zu untersuchen, ob die Teilnahme der europäischen Staaten allein für die Schweiz ein genügendes Äquivalent für ihre eingegangene Bindung bietet. Dabei wird man diejenigen europäischen Staaten, denen gegenüber wir durch den Abschluss umfassender Tarifhandelsverträge für unsern Export ohnehin gesorgt haben, beiseite lassen müssen. Eine durch uns vorgenommene Untersuchung gelangt zum Resultat, dass die schweizerische Ausfuhr nach denjenigen europäischen Staaten, mit welchen keine solchen Tarifabreden getroffen wurden, ungefähr jährlich einen Betrag von Fr. 500 000 000 ausmacht. Dabei ist selbstverständlich vorausgesetzt, dass durch die Konvention diesen Staaten keine für den schweizerischen Export wichtigen Ausnahmen bewilligt würden. Auf diesen wichtigen Punkt werden wir in anderem Zusammenhange zurückkommen.

In den erwähnten 500 Millionen nimmt insbesondere England, mit ca. 300 Millionen, und dann auch Holland, mit ca. 60 Millionen, eine ganz überragende Stellung ein. England hat sich bisher in seiner Zollpolitik keinem Staate gegenüber irgendwie gebunden. Es kann jederzeit neue Zölle in beliebiger Höhe einführen und dadurch den Hunderte von Millionen ausmachenden schweizerischen Export dorthin ganz oder teilweise unterbinden. Da gerade in England gegenwärtig die Tendenzen, dem Arbeitslosenproblem durch Einführung neuer und hoher Schutzzölle zu begegnen¹⁰, ständig im Wachsen sind, so ergibt sich ohne weiteres das grosse schweizerische Interesse, durch Abschluss einer Konvention, an der auch England mitwirkt, diese Gefahr zu beseitigen. Ähnlich liegen die Dinge mit Holland und andern Staaten. Wir sind deshalb der Ansicht, dass eine Sicherung des erwähnten schweizerischen Exportes von rund 500 Millionen Franken jährlich die Einschränkung unserer Bewegungsfreiheit mehr als wettmachen würde.

4. Dazu kommt aber noch etwas anderes: Gerade die Diskussion über den Zollwaffenstillstand in vielen für unsere Ausfuhr wichtigen Staaten hat mit erschreckender Deutlichkeit gezeigt, wie gross mancherorts das Bestreben ist, den heutigen Zollschutz wesentlich zu verstärken. Es sei nur an die Vorgänge in Deutschland¹¹, Frankreich¹², Italien¹³ und Österreich erinnert. Unser kleines Land, das nach diesen grossen Staaten exportieren muss, würde durch eine Verwirklichung dieser Zollerhöhungsbegehren in empfindlicher Weise getroffen, und es könnte seiner wirtschaftlichen Struktur gemäss den Schaden nur zu einem kleinen Teil durch Erhöhung der eigenen Zölle ausgleichen. Gerade der Widerstand dieser Staaten gegen das Projekt eines Zollwaffenstillstandes scheint uns ein Grund mehr dafür zu sein, dass die Schweiz grundsätzlich für den Gedanken ein-

10. Cf. plus bas les allusions aux déclarations de Baldwin et de Lloyd George.

11. Une loi du 22 décembre 1929 avait relevé plusieurs droits de douane, notamment les droits sur divers produits agricoles.

12. Par une loi du 1^{er} décembre 1929 le Gouvernement français avait relevé les droits de douane sur plusieurs produits agricoles.

13. En 1929 l'Italie avait relevé fortement les droits d'entrée sur les céréales et leurs dérivés et au début de décembre de la même année ceux de plusieurs produits industriels.

treten sollte, durch internationale Abkommen einem weitem Ansteigen der Zollmauern ein Ende zu bereiten.

5. Darüber, dass die heutige zollpolitische Situation in Europa unbefriedigend ist und dass insbesondere für unsern industriellen und landwirtschaftlichen Export die Zollmauern abgebaut werden sollten, herrscht Einstimmigkeit. In vielen Kreisen möchte man dieses Ziel aber erstreben durch Weiterführung der bisherigen bilateralen Handelsvertragsverhandlungen, nicht aber auf multilateralem Weg. Demgegenüber ist aber festzustellen, dass auf bilateralem Weg die direkten Möglichkeiten für unser Land nahezu erschöpft sind und dass auch indirekt, durch das Spiel der Meistbegünstigungsklausel, grundlegende Verbesserungen in nächster Zeit nicht zu erwarten sind. Wir sind übrigens der bestimmten Auffassung, dass plurilaterale Verhandlungen nicht an die Stelle des bisherigen Handelsvertragssystems treten, sondern dieses ergänzen sollen.

IV.

[...]

Gestützt auf obige Ausführungen gelangen wir zu folgenden *Anträgen*:

I. Die schweizerische Delegation an der am 17. d. M. in Genf zusammentretenden internationalen Konferenz erhält folgende Instruktionen:

1. Die Delegation wird sich in der Generaldebatte zunächst abwartend verhalten und mit Aufmerksamkeit die Erklärungen verfolgen, welche von den europäischen Grossstaaten sowie von den übrigen Ländern, die für den Absatz schweizerischer Produkte besonders wichtig sind, abgegeben werden. Sollten sich diese Erklärungen, wie zu erwarten ist, im wesentlichen grundsätzlich gegen die Idee des Zollwaffenstillstandes aussprechen oder aber zu diesen Bedingungen und Ausnahmen postulieren, die den Wert der Konvention für die Schweiz wesentlich beeinträchtigen, so wird der Chef der schweizerischen Delegation ungefähr folgende Erklärung abgeben:

Obschon sich die Schweiz wirtschaftlich in einer besonders schwierigen Lage befindet und sowenig als andere Länder ihre Inlandsproduktion schutzlos lassen kann, hat sie doch die Idee eines Zollwaffenstillstandes als Grundlage für Verhandlungen über eine wirtschaftliche Annäherung insbesondere der europäischen Staaten begrüsst. Sie wäre bereit gewesen, auf der Grundlage des vom Comité économique ausgearbeiteten Entwurfs in eine Detaildiskussion einzutreten ...

[...]

2. Sollte wider Erwarten die Generaldebatte die Möglichkeit schaffen, zum Abschlusse einer einen Fortschritt bedeutenden Konvention zu gelangen und sollte in diesem Sinne auf eine Detailberatung eingetreten werden, so wird die schweizerische Delegation eventuell unter Beizug von Vertretern der grössern Wirtschaftsorganisationen die im Sinne von Art. 11 des Vorentwurfes¹⁴ allfällig notwendigen Ausnahmebegehren feststellen, wobei sie sich immerhin auf das wirklich Nötige zu beschränken hat. Umgekehrt wird sie allen von andern Staaten geforderten Ausnahmebestimmungen Widerstand leisten, wenn solche Ausnahmen für den schweizerischen Export von wesentlicher Bedeutung sind.

14. Cf. n. 4 ci-dessus.

3. Sollten sich im Verlaufe der Verhandlungen grundsätzlich neue Ideen oder Vorschläge zeigen, so wird die Delegation dem Bundesrate Bericht und Antrag stellen.

/.../

Mündlich fügt der *Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes* den Ausführungen im schriftlichen Antrage noch folgendes bei:

Vorläufig komme keine Herabsetzung der Zölle in Betracht und überdies werde in der Übereinkunft ein Vorbehalt bezüglich der Fiskalzölle gemacht werden. Es liege somit kein Grund vor, vom Standpunkt der staatlichen Finanzen den Zollwaffenstillstand zu bekämpfen.

In wirtschaftlicher Hinsicht sei insofern in letzter Zeit eine weitere Abklärung erfolgt, als der österreichische Handelsminister¹⁵ erklärt hat, wenn die Konvention nicht zustande komme, so müsse Österreich zu höhern Schutzzöllen übergehen. In England hat Baldwin¹⁶ in einer Rede ausgeführt, eine neue konservative Regierung werde genötigt sein, die Industrie durch Schutzzölle zu stützen und dadurch die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Lloyd Georg¹⁷ hat sich in ähnlichem Sinne geäußert. Auch dürfe nicht vergessen werden, dass wir selbst vor einigen Jahren zu Zollerhöhungen und Einfuhrbeschränkungen gegriffen haben, um unsere Wirtschaft aufrechtzuerhalten¹⁸. Kommt in Genf nichts zustande, so ist zu befürchten, dass England ähnlich vorgeht, seine Zölle erhöht. Was das für uns bedeutet, wird sofort klar, wenn man sich erinnert, dass die Schweiz jährlich für 300 Millionen Franken Waren nach England ausführt; Holland und wahrscheinlich auch andere Länder werden das Beispiel Englands nachahmen. Das wäre für die Schweiz von unabsehbaren Folgen. Sie findet auf ihrem kleinen Inlandsmarkt keine Kompensation.

Was unsere Landwirtschaft anbelangt, so darf sie nicht vergessen, dass sie wegen ihrer hohen Produktionskosten nur wenig ausführen kann. Sie ist in der Hauptsache auf den Inlandmarkt angewiesen und kann daher nur gedeihen, wenn die Schweiz eine kaufkräftige Bevölkerung aufweist, d. h. eine Bevölkerung, die in der Industrie Verdienst hat. Es ist nicht ersichtlich, welche landwirtschaftlichen Zölle in nächster Zeit erhöht werden könnten. Die Schweine- und Ochsenzölle kommen nicht in Betracht; denn auf diesem Gebiet kann unserer Landwirtschaft nur durch die Grenzsperrung aus seuchenpolizeilichen Gründen geholfen werden. Um dieselbe Wirkung mit dem Zoll zu erreichen, müsste er in einem Masse erhöht werden, das das Volk nie annehmen würde. Eine weitere Erhöhung des Butterzollens ist schon mit Rücksicht auf das Beispiel, das wir geben, im Hinblick auf unsere Käseausfuhr ausgeschlossen.

Dagegen hat unsere zurzeit teilweise stark leidende Industrie ein wachsendes Bedürfnis nach Zollerleichterungen.

Scheitern die Verhandlungen in Genf, so bleibt es nicht bei dem heutigen An-

15. M. Hainisch.

16. *Premier Ministre anglais jusqu'en 1929.*

17. *Député aux Communes, ancien Premier Ministre.*

18. *Ces mesures avaient été prises à la suite de l'arrêté fédéral concernant la restriction des importations du 18 février 1921 (RO, 1921. vol.37, pp. 129-131).*

satz, sondern die fremden Zollschranken werden erhöht und damit auch unsere Ausfuhr in eine sehr schwierige Lage gebracht.

Ursprünglich war ich der Meinung, wir könnten uns in Genf eher passiv verhalten; nach reiflicher Überlegung bin ich zur Überzeugung gekommen, dass wir uns grundsätzlich für den Zollwaffenstillstand einsetzen sollen. Kommt er dann nicht zustande, so wird es uns doch sowohl in spätern Verhandlungen mit dem Ausland als auch für unsere Stellung nach innen zustatten kommen, wenn wir an einem Scheitern nicht schuld sind, sondern darauf hinweisen können, dass wir die Hand zu einer Verständigung bieten wollten. Jedenfalls ist es für uns besser, wenn ein Scheitern der Konferenz nicht uns, sondern andern zur Last gelegt werden kann. Wir haben also alles Interesse daran, in Genf zu erklären, die Schweiz würde es begrüßen, wenn eine Übereinkunft zustande käme, wobei wir natürlich unsern Beitritt von der endgültigen Gestaltung dieser Übereinkunft abhängig machen müssen. Ich ersuche um die Ermächtigung, in Genf in diesem Sinne Stellung zu nehmen.

*M. le président*¹⁹ tient à attirer l'attention sur le danger que présenterait, au point de vue fiscal, la conclusion d'une trêve douanière. Une convention de ce genre, en cristallisant la situation actuelle non seulement quant aux droits de douane proprement dits, mais également quant aux droits accessoires, nous placeraient dans un état d'infériorité manifeste. Et cela pour deux raisons:

1° Tous les Etats demeureront libres de prélever des impôts de consommation à l'intérieur et de paralyser ainsi les conséquences fiscales de la cristallisation des droits de douane. Or nous nous trouvons, à cet égard, dans une situation différente de celle des autres Etats. Notre peuple, en effet, ne veut pas d'impôts de consommation. Et en voudrait-il même, que notre structure fédérative ne nous permettrait pas d'en percevoir. Actuellement, les impôts de consommation sont perçus chez nous pour 90 pour cent à la frontière et pour 10 pour cent seulement à l'intérieur. Les autres pays, au contraire, les prélèvent surtout à l'intérieur.

Ainsi le tarif douanier anglais ne compte qu'une douzaine de droits fiscaux. Le nôtre, en revanche, n'en compte pas moins de 250. En réalité, notre tarif tout entier a un caractère fiscal, sauf pour un petit nombre de positions. De sorte que, si nous ne pouvons pas obtenir une exception pour ces 250 positions, nous devons demander à l'impôt direct les ressources nécessaires aux besoins croissants du ménage fédéral.

2° Il ne sert à rien de démolir les barrières douanières si l'on n'empêche pas de dresser à l'intérieur des pays d'autres barrières qui paralysent indirectement nos exportations. Or nous voyons en Allemagne, en France, en Angleterre, le fisc imposer sous différentes formes nos maisons d'exportation pour les affaires qu'elles font dans ces pays. Dans ce domaine également nous sommes désarmés, car l'examen de la question nous a obligés à reconnaître qu'une imposition analogue serait impraticable chez nous.

La conférence a été insuffisamment préparée. La nomenclature douanière, qui seule peut permettre d'établir des comparaisons entre les divers tarifs, fait défaut. De plus, quand on veut comparer, il faut employer des mesures égales: ici entre

19. *J. M. Musy.*

26 FÉVRIER 1930

25

en jeu le mode de dédouanement, car il n'est nullement indifférent que le dédouanement se fasse au poids brut ou au poids net.

Dans ces conditions, la conférence ne peut pas aboutir. Et, par les motifs exposés ci-dessus, ce sera un bien pour notre pays.

Il ressort de la discussion, à laquelle prennent part tous les membres du conseil, que dans les conditions où elle s'ouvre, la conférence ne paraît pas, en effet, avoir grande chance de succès. Mais même si elle n'aboutit pas à la conclusion d'un projet de convention, ses délibérations n'en marqueront pas moins un premier essai d'accord économique et peut-être le début d'une évolution. Quelque fondées que puissent être les critiques de M. le président relatives à la préparation insuffisante de la conférence et ses craintes quant aux conséquences fiscales d'une cristallisation des droits de douane, les suites d'un échec de la conférence, tant au point de vue économique que moral, seraient telles que la Suisse ne saurait y assumer la moindre part de responsabilité. C'est à éviter ce danger que la délégation devra s'employer en premier lieu.

Au vu de ces considérations, le Conseil *arrête*:

Les propositions du département de l'économie publique sont adoptées avec les modifications résultant de l'exposé verbal de M. le chef du département.