

*Le chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département politique, G. Motta*¹

Stellungnahme zum Memorandum Briand

L

Bern, 16. Juli 1930

Wie wir Ihnen seinerzeit mitteilten², haben wir das Memorandum Briand den Wirtschaftsverbänden unterbreitet und sie um ihre Meinungsäusserung gebeten. In der Anlage übermitteln wir Ihnen die erhaltenen Antworten in Kopie³. Wir beehren uns gleichzeitig, Ihnen nachstehend unsere Meinung über die Hauptfragen zu unterbreiten, die durch das Memorandum Briand uns gestellt werden. Wir müssen uns dabei gestatten, auch kurz den politischen Teil zu streifen, da die in diesem Gebiete zu treffende Lösung die Beantwortung der wirtschaftlichen Fragen beeinflusst.

I.

Die Schweiz kann als Mitglied des Völkerbundes kein Projekt unterstützen, das geeignet wäre, ihn zu schädigen oder zu schwächen⁴. Ist dies zweifellos zutreffend, so darf aber doch nicht misskannt werden, dass der ganze Organismus des Völkerbunds ein schwerfälliger und für die Lösung von Fragen, die namentlich einzelne Gruppen von Staaten betreffen, kaum geeigneter ist. Man hat diese Erfahrung wiederholt in wirtschaftlichen Fragen gemacht. Sie wird aber insbesondere auch durch die Arbeitskonferenzen bestätigt. Aus diesen Gründen möchten wir uns regionalen Abmachungen, also z. B. solchen, die zwischen den europäischen Staaten getroffen würden, grundsätzlich nicht widersetzen. Eine andere Frage ist allerdings die, ob es zu diesem Zwecke einer besondern Organisation bedürfe, die neben derjenigen des Völkerbunds, wenn auch gewissermassen, wiederum nach dem Vorschlage Briand, innerhalb derselben bestünde. Die Beantwortung dieser Frage richtet sich unseres Erachtens nach der Natur und der Bedeutung der Aufgabe, die man sich stellt. Für einmal neigen wir eher der Ansicht zu, dass eine solche Organisation⁵ mit Rücksicht auf dasjenige, was politisch oder wirtschaftlich erreichbar erscheint, nicht notwendig sei.

1. *Remarque marginale de G. Motta*: Je suis, d'une manière générale, d'accord avec les vues qui sont exprimées ici. Quant à la *neutralité* point de vitale importance rien ne devrait être changé à notre situation actuelle. En traiter verbalement. 18. VII. 30.

2. *Le 17 mai 1930, l'Ambassadeur de France à Berne a remis au Département politique le mémorandum du Gouvernement français sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne. Cf. aussi DDS vol. 9, n° 506.*

3. *Non reproduit.*

4. *Remarque marginale de G. Motta*: Ja.

5. *Remarque marginale de G. Motta*: Ich bin gleicher Meinung.

16 JUILLET 1930

67

II.

Wollte die Schweiz überhaupt eine politische Bindung eingehen, so würde eine solche, wie auch von Ihnen in der Sitzung des Bundesrates⁶ betont wurde, nur so weit in Betracht fallen, als das Prinzip der Neutralität gewahrt werden könnte. Dies erschiene aber wohl in einer Kombination, in der die Forderung der Sicherheit in den Vordergrund gestellt wird, fraglich. Mindestens hätte aber die Schweiz wiederum um eine Sonderstellung zu kämpfen, die wohl nicht sehr leicht zu erreichen wäre. Die politische Bindung würde, gerade weil der Kreis der Staaten ein beschränkterer wäre als beim Völkerbund, unwillkürlich eine stärkere. Es erscheint uns daher mindestens als fraglich, ob unsere Neutralität politisch mit den Plänen einer solchen europäischen Union vereinbar wäre.

Es scheint uns demnach, es sei in politischer Beziehung die grösste Zurückhaltung am Platze, um so mehr, als die Tendenz des Vorschlages auf eine Konsolidierung und Bestätigung des gegenwärtigen Zustandes in Europa hinausläuft. An einer Garantie irgendwelcher Art, dass das Bestehende nicht geändert werden sollte, können wir uns nicht beteiligen. Unseres Erachtens sollte also wohl, wenn die Diskussion einer politischen Kombination nicht von vorneherein abgelehnt wird, doch grosse Reserve beobachtet werden⁷.

Wir sprechen diese Ansichten hier, ohne Ihrer Meinung vorgreifen zu wollen, aus, weil sie für die Beurteilung des wirtschaftlichen Teiles des Vorschlages von Bedeutung sind.

III.

Wegen der Schwierigkeiten, die eine politische Lösung allgemein – wir treten darauf nicht weiter ein – und speziell für die Schweiz bietet, sollte die Priorität des politischen Problems verneint und die Möglichkeit hervorgehoben werden, ohne politische Bindungen wirtschaftliche Lösungen zu verfolgen. Dabei stellt sich sofort die Frage, welche Bedingungen die Schweiz hinsichtlich des Kreises der an einer solchen Konvention teilnehmenden Staaten zu stellen hätte. Wir nehmen an, dass alle europäischen Grosstaaten inklusive England, aber auch Länder wie Holland, Dänemark, Norwegen und Schweden mitmachen müssten, wenn die Beteiligung der Schweiz in Frage kommen soll.

IV.

Was zunächst die Meinungsäusserungen der Wirtschaftsverbände anbetrifft, so verhält sich nur der Bauernverband strikte ablehnend, weil er das Heil allein in der Schutzzollpolitik sieht, die er unseres Erachtens allzu stark betont. Er vergisst, dass auch die Landwirtschaft auf den Export angewiesen ist und dass sie uns in einem fort ersucht, die bestehenden Ausfuhrmöglichkeiten zu begünstigen und sogar neue zu schaffen.

6. Procès-verbal de la séance du 16 juin 1930. Le Conseil fédéral arrête les termes de sa réponse à une interpellation de R. Grimm (E 1004 1/322).

7. Remarque marginale de G. Motta: Ich bin mit der Idee der Zurückhaltung einverstanden.

Die andern Verbände verhalten⁸ sich gegenüber dem Prinzip wirtschaftlicher Abmachungen nicht von vorneherein ablehend, wenn sie auch andererseits hierfür nicht begeistert scheinen und sich keinen Illusionen hingeben.

V.

Da politische Bindungen kaum eingegangen werden, fragt es sich, ob eine wirtschaftliche Solidaritätsaktion auch ohne solche Abmachungen möglich sei. Wir glauben, diese Frage bejahen zu dürfen. Gewiss ist es notwendig oder mindestens wünschenswert, dass die politische Atmosphäre eine solche der Ruhe und des gegenseitigen Vertrauens ist. Allein schon bisher sind bilaterale wirtschaftliche Annäherungen möglich gewesen trotz bestehender politischer Konflikte – man denke nur an die Handelsverträge zwischen Deutschland und Frankreich, zwischen Frankreich und Italien, zwischen Ungarn und Rumänien und andere. – Wenn gewisse plurilaterale Wirtschaftsabkommen, wie dasjenige über die Aufhebung der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen⁹, gescheitert sind, so liegt die Ursache nicht im Mangel politischer Bindungen, sondern es sind wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend gewesen (Veterinärfragen, Absatz der polnischen Kohlen in Deutschland usw.). Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die letzte unter den Auspizien des Völkerbunds in Genf im Monat Februar/März abgehaltene Wirtschaftskonferenz¹⁰ ausgesprochen europäischen Charakter hatte und dass bei der Behandlung der europäischen Wirtschaftsprobleme und bei der Aufstellung eines Programms für deren Lösung von keiner Seite, auch von französischer Seite nicht, eine Priorität für die vorausgehende Erledigung politischer Fragen verlangt worden ist.

Wohl wird auf der einen Seite gesagt, die politische Sicherheit sei Voraussetzung für den Abbau der Wirtschaftsschranken. Es ist dies insofern richtig, als zahlreiche Staaten diejenigen Industrien, die für ihre Landesverteidigung wichtig sind, ganz besonders schützen. Die Angst vor der mangelnden «Sicherheit» drückt sich also in der Tat in zahlreichen Fällen durch wirtschaftliche Absperrmassnahmen aus, die wohl, wenn eine absolute oder doch weitgehende Sicherheit bestünde, abgebaut werden könnten. Allein, es ist nicht ohne Interesse festzustellen, dass das Memorandum Briand aus seiner These, wonach die politische Sicherheit zum Abbau der wirtschaftlichen Schranken führe, die Konsequenzen nicht zieht, indem unter III C ausdrücklich gesagt wird: «Da würde sich unmittelbar das Streben nach einer rationellen Organisation der Produktion und des Warenaustausches in Europa anschliessen, vermittelt der fortschreitenden Be-

8. *Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union syndicale suisse, la Fédération des sociétés suisses d'employés.*

9. *Convention internationale pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation du 8 novembre 1927 (RO, 1927, vol. 46, pp. 13ss.). Cf. aussi DDS vol. 9, nos 343 et 346. Le nombre de ratifications nécessaires à la mise en vigueur, selon la convention et selon l'accord complémentaire du 11 juillet 1929, n'ayant pas été réuni dans les délais prévus, la Suisse fait savoir qu'elle reprend sa liberté d'action (FF, 1930, II, pp. 39ss. Note du 3 juillet 1930).*

10. *Première conférence en vue d'une action économique concertée, du 17 février au 24 mars 1930. (Cf. FF, 1930, II, pp. 170ss. Message du Conseil fédéral sur la convention commerciale internationale conclue à Genève le 24 mars 1930.)*

freijung und der methodischen Vereinfachung des Austausches der Güter, des Kapitals und der Personen, *unter dem einzigen Vorbehalt der Ansprüche, die sich aus der Nationalverteidigung jedes Staates ergeben.*» Wenn also selbst nach Zustandekommen einer durch einen politischen Sicherheitspakt geschaffenen Organisation für den Abbau der Wirtschaftsschranken noch ausdrücklich die Bedürfnisse der internationalen Verteidigung restlos vorbehalten werden, so ist schwer einzusehen, weshalb die Herbeiführung einer so verstandenen Sicherheit unbedingt der wirtschaftlichen Annäherung vorausgehen müsse!

Wir glauben, dass manche wirtschaftliche Ziele des Memorandums verwirklicht werden könnten, auch wenn eine politische Bindung nicht vorausginge und dass sich die Schweiz dabei beteiligen könnte, selbst wenn ihr politische Bindungen unmöglich erschienen¹¹.

Seitdem sich das Problem der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit gestellt hat, ist die Schweiz bei jeder Gelegenheit lebhaft für die Idee der wirtschaftlichen Annäherung eingetreten. Wenn bis jetzt die Verwirklichung dieses Gedankens und insbesondere der Empfehlungen der Weltwirtschaftskonferenz von 1927¹² auf grosse Schwierigkeiten stiess, so liegen diese wenigstens zum Teil darin begründet, dass man die Lösung auf *universellem* Boden suchte und suchen musste, d.h. unter Beizug auch der aussereuropäischen Staaten. Wir haben auf das «Bleigewicht» der Südamerikaner auf dem Gebiete des Arbeitsrechts bereits hingewiesen. Ganz ähnlich waren die Erfahrungen anlässlich der Fremdenrechtskonferenz in Paris¹³. Auf ein wirtschaftliches Zusammenarbeiten mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika, mit den englischen Dominions, mit China, Persien und vielen andern aussereuropäischen Staaten ist ohnehin in keinem Falle zu rechnen. So drängt sich in der Tat der Gedanke auf, dass Europa versuchen sollte, seine bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten allein zu lösen und die Zusammenarbeit auf Staaten zu beschränken, in welchen die wirtschaftlichen Verhältnisse und die kulturelle Entwicklung wenigstens nicht allzu grosse Verschiedenheiten aufweisen. Wir glauben deshalb, die Schweiz sollte den von Briand gemachten Vorschlag einer Organisation der europäischen Wirtschaft nicht ablehnen und sich zur Mitarbeit bereit erklären.

Ist zur Erreichung dieses Zieles eine besondere, vom Völkerbund doch mehr oder weniger losgelöste Organisation notwendig? Wir glauben, dass die Schweiz bei der Behandlung dieser Frage auf einen unseres Erachtens wichtigen Umstand aufmerksam machen sollte: Im September 1929 hat die 10. Völkerbundversammlung durch die bekannte Resolution die Initiative zum Abschluss eines Zollwaffenstillstandes und zur Aufstellung eines Programms für die «Action ultérieure» ergriffen¹⁴. Es geschah dies, obschon bereits damals jedermann wusste, dass es sich praktisch um eine vorwiegend oder gar ausschliesslich *europäische* Aktion handeln würde. Die Konferenz vom Februar/März 1930 war dann

11. *Remarque marginale de G. Motta*: Jawohl.

12. *Tenue à Genève du 4 au 23 mai 1927 (RG, 1927, pp. 501ss.)*. Cf. aussi *DDS vol. 9, nos 249 et 328*.

13. *A fin 1929 (RG, 1930, p. 59)*.

14. *FF, 1929, III, pp. 887ss. Rapport du Conseil fédéral sur la X^e Assemblée générale de la SdN*.

tatsächlich, von zwei Ausnahmen abgesehen, nur von europäischen Staaten besickt, und sie hatte ganz ausgesprochen europäischen Charakter. Dass einzelne aussereuropäische Staaten Beobachter entsandt hatten, spielt keine Rolle, da dies nach Auffassung Briands auch bei der von ihm vorgeschlagenen Organisation nicht ausgeschlossen wäre. Die Handelsübereinkunft ist nur von europäischen Staaten unterzeichnet worden. Das Programm für die «action ultérieure» trägt die Unterschrift der sämtlichen wichtigen europäischen Staaten. Dieses Programm nun enthält sozusagen alle Fragen, die sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Organisation Europas überhaupt stellen. Wir ziehen daraus den Schluss, dass sich durch die allerjüngsten Ereignisse ganz ungezwungen aus dem Völkerbund heraus und ohne dass dessen aussereuropäische Mitglieder in irgendeiner Weise verletzt worden wären, eine allerdings in sehr bescheidenen Anfängen stehende Gemeinschaft der europäischen Staaten zur Regelung der europäischen Wirtschaftsfragen entwickelt hat. Diese haben sich ausdrücklich verpflichtet, an allen Besprechungen über die zahllosen europäischen Wirtschaftsprobleme teilzunehmen. Dadurch kommt die Idee der europäischen Wirtschaftssolidarität nicht weniger deutlich zum Ausdruck, als dies bei der Annahme der von Briand vorgeschlagenen neuen und besondern Organisation der Fall wäre. Ist Europa reif zur wirtschaftlichen Verständigung, so kann es dies anlässlich der Behandlung der «action ultérieure» beweisen. Sind die Verhältnisse so, dass aus diesen Verhandlungen nichts wird, so ist gar nicht einzusehen, weshalb sich die gleichen Staaten, vertreten durch die gleichen Leute, eher verständigen sollten, wenn auf dem Beratungsgebäude eine etwas andere Flagge weht.

Wir halten aus diesen Gründen dafür, dass zur Regelung der Wirtschaftsfragen Europas eine besondere Organisation kaum nötig ist, die Grundlage sich vielmehr ganz naturgemäss aus dem von allen wichtigen europäischen Staaten am 24. März 1930 unterzeichneten Protokoll über die «action ultérieure»¹⁵ ergibt. Wir stehen sogar auf dem Boden, dass es verlorene Zeit sei, zunächst eine grosse politische Kombination zu diskutieren und darob die Behandlung konkreter wirtschaftlicher Fragen, die dringend ist, zurückzustellen.

Ähnlich wie auf dem rein wirtschaftlichen Gebiete steht es im Gebiete der Arbeit. Gewiss hat sich die grosse Arbeitskonferenz¹⁶ nicht für alle Fragen bewährt. Gewisse aussereuropäische Staaten sind, wie wir schon wiederholt betonten, ein Bleigewicht, und es könnten wohl eine ganze Reihe von Fragen zwischen den europäischen Kulturstaaten, deren Völker sich hinsichtlich Lebenshaltung, Kultur, Gepflogenheiten und Auffassungen näher stehen, eher geregelt werden, als dies auf dem Boden einer universellen Arbeitskonvention geschieht. Aber auch diese Frage scheint uns gelöst werden zu können, ohne dass man beispielsweise neben das universelle Arbeitsbureau noch ein zweites europäisches setzt. Das Vorgehen könnte ganz ähnlich sein, wie es für wirtschaftliche Probleme eingeschlagen wird.

15. Cf. n. 10 ci-dessus.

16. *Il faut probablement comprendre ici la conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail. (Cf. FF. 1931, I, pp. 461ss. Rapport du Conseil fédéral sur la XIV^e session de la Conférence internationale du travail.)*

16 JUILLET 1930

71

VI.

Sie ersehen daraus, dass wir der vom Bauernverband vorgeschlagenen, von vorneherein ablehnenden Haltung nicht zustimmen können. Eine solche wäre auch – es darf dies wohl zwischen den Departementen und im Bundesrat ausdrücklich betont werden – taktisch vollständig verfehlt, und der Bauernverband selbst hätte besser daran getan, sich vorsichtiger auszudrücken und namentlich seine etwas einseitige Ansicht nicht zu publizieren. Wir gehen aber wohl mit der Annahme nicht fehl, dass die Verfasser der Eingabe¹⁷ mit der in grossen Kreisen des Volkes bestehenden Abneigung rechnen, sich politisch zu binden. Der auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Fragen ablehnende Standpunkt wird dort auch einer lebhaften Sympathie begegnen.

Die Einwendung, die man gelegentlich hört, die Staaten müssten auf ihre Souveränität verzichten, und der Wunsch, dass die Souveränität jedes einzelnen Staates gewahrt werde, erledigt sich wie bei jeder internationalen Konvention von selbst. Jeder Vertrag bedeutet eine gewisse Einschränkung der Souveränität, aber er wird abgeschlossen kraft dieser gleichen Souveränität, die ja beim Auslauf wiederhergestellt wird. Man wird also auch hier sich hüten müssen, mit Schlagworten zu fechten. Es hat indessen wohl das Memorandum selbst Anlass zur Aufwerfung solcher Fragen gegeben, indem es betonte, dass die Mitglieder der europäischen Organisation ihre volle Souveränität behalten sollen. Das ist natürlich nur zum Teil richtig. Es würde sich dies nach dem Umfang speziell der politischen Bindung bemessen, die eventuell eingegangen würde.

Aus unsern Darlegungen ergeben sich nachfolgende Folgerungen:

1. Die Schweiz sollte sich, wie es im übrigen seitens der meisten andern Staaten geschehen ist, zur Diskussion des Memorandums Briand bereit erklären und an einer bezüglichen Besprechung teilnehmen, selbstverständlich ohne sich auf das Programm politisch oder wirtschaftlich irgendwie zu verpflichten.

2. Sie sollte in politischer Hinsicht schon in der Antwort, wie ja bereits vom Chef des Politischen Departements dargelegt wurde, ausdrückliche Vorbehalte machen und betonen, dass eine wirtschaftliche Annäherung auch möglich sein sollte ohne politische Bindungen. Sie könnte dabei wohl auf die Genfer Konferenz der europäischen Staaten verweisen und hervorheben, dass abgesehen von dem bescheidenen Erfolge, der durch den Abschluss einer Handelskonvention erreicht wurde – der die Schweiz zustimmte –, in dem Programm für die «Action ultérieure» sozusagen alle wirtschaftlichen Probleme enthalten seien, die aufgeworfen werden könnten.

3. Die Schweiz kann sich natürlich auch auf wirtschaftlichem Gebiete nicht von vorneherein verpflichten mitzumachen, und noch weniger, die angedeuteten Lösungen zu akzeptieren. Dagegen kann sie ihre Bereitschaft erklären, in eine

17. *La réponse de l'Union suisse des paysans, le 27 juin 1930, au Chef du Département de l'Economie publique, est signée par le Président F. Moser-Schaer et le Directeur E. Laur* (E 2001 (C) 5/71).

Diskussion einzutreten und getreu ihrer bisherigen Haltung alle Vorschläge, die geeignet sind, die wirtschaftliche Lage Europas zu verbessern, mit Interesse und wohlwollend zu prüfen.

Wir nehmen an, dass Sie dem Bundesrat eine Antwort vorschlagen, die zugleich auch die wirtschaftliche Seite des Programms betrifft¹⁸.

18. *La réponse du Conseil fédéral est adoptée lors de la séance du 4 août 1930 (FF, 1931, I, pp.243ss.)*

Sur proposition de la conférence réunie à Genève en septembre par la France, la XI^e Assemblée générale de la SdN adopte le 17 septembre une résolution invitant les gouvernements européens à poursuivre l'enquête entamée par le mémorandum français du 17 mai et à constituer pour cela une commission agissant avec le concours du Secrétariat, en tant que commission de la Société. Cette Commission d'étude pour l'Union européenne tient sa première séance peu après et désigne son président en la personne d'A. Briand (JO.SDN, 1930, pp.1780-1781).