

Bericht über die Verhandlungen mit den amerikanischen Behörden betreffend "letter of intent" und "bilateral agreement" vom Zeitpunkt der Annahme des Economic Cooperation Act durch den amerikanischen Kongress am 3. April 1948 bis zur Rückkehr von Herrn Minister Bruggmann aus der Schweiz Ende September 1948.

Das amerikanische Grundgesetz (Foreign Assistance Act - Economic Cooperation Act; abgekürzt ECA) sieht vor, dass die Beziehungen der am Marshallplan beteiligten europäischen Staaten zu den USA in zwei bilateralen Dokumenten geregelt werden: die sogenannte "letter of intent" und das "bilateral agreement".

Der Text der "letter of intent" wurde den in Washington akkreditierten Missionschefs der am Marshallplan beteiligten Staaten sofort nach Annahme des ECA durch den amerikanischen Kongress zugestellt. Der Zweck dieses Briefwechsels war eine bindende Erklärung der betreffenden Staaten Amerika gegenüber, sich den in Sektion 2a des ECA aufgezählten Zielen der Europahilfe anzuschliessen und die zur Erreichung dieser Ziele in Sektion 2b umschriebene Politik befolgen zu wollen. Die in Sektion 15b enthaltenen Verpflichtungen sollten als Voraussetzung für die von Amerika zu erwartende Finanzhilfe ausdrücklich anerkannt und der baldige Abschluss des im gleichen Abschnitt des Grundgesetzes vorgesehenen "bilateral agreement" in Aussicht gestellt werden.

Das amerikanische Ersuchen, diesen auf Hilfe empfangende Staaten zugeschnittenen Briefwechsel zu unterzeichnen, ergab den ersten Anlass, die Sonderstellung der Schweiz im Rahmen des Marshallplanes hervorzuheben. Ueberraschend schnell wurde der Gesandtschaft vom State Department am 1. April ein revidierter Entwurf unterbreitet, der dem Politischen Departement am 2. April zur Stellungnahme zuing. Die ersten Besprechungen mit führenden Beamten der ECA, vor allem dem Vorsteher der Rechtsabteilung, Henderson, und dem Chef der Finanzsektion, Chatfield Taylor, brachten Herrn Minister Bruggmann zum Schluss, dass die amerikanische Regierung den eigenen Entwurf als Basis für den Briefwechsel durchsetzen wollte und geringe Aussicht bestehe, die weit divergierenden Auffassungen in der Formulierung eines neuen Textes zu vereinbaren. Aus Gesprächen mit den Missionschefs der andern am Marshallplan beteiligten europäischen Staaten ging jedoch hervor, dass die Unterzeichnung der "letter of intent" vor allem bezwecke, die Grundlage für den sofortigen Empfang von Finanzhilfe zu schaffen und sich für die Schweiz daher ohne Bedenken hinausschieben lasse, bis über die Bestimmungen des bilateral agreement grössere Klarheit herrsche. Dieser Verzug schien sich umsomehr zu rechtfertigen, als die Zuteilungen von knappem Material weiterhin von den kompetenten Bewirtschaftungsorganen und noch nicht vom Administrator der



- 2 -

Europahilfe vorgenommen wurden. In der Folge konnte die Frage der "letter of intent" überhaupt als überholt betrachtet werden und die weiteren Besprechungen konzentrierten sich daher auf das bilaterale Abkommen, welches die Hauptvereinbarung der einzelnen Marshallplankländer mit den Vereinigten Staaten darstellt.

Am 22. Mai teilte Herr Minister Bruggmann dem Politischen Departement mit, dass er im State Department und in der ECA die Meinung durchzusetzen suchte, dass für die Schweiz zufolge ihrer Sonderstellung der Abschluss eines bilateralen Agreements nicht in Frage komme.

Es wurde ihm damals entgegengehalten, dass ohne Abschluss eines Agreement die Versorgung der Schweiz mit knappen Waren, die laut Artikel 111, 112g und 117d des ECA nur für Signatarstaaten vorgesehen sei, nicht gewährleistet werden könne. Dagegen erklärte sich das Staatsdepartement bereit, einen auf die Schweiz zugeschnittenen Sonderentwurf vorzubereiten und schlug vor, mit der Gesandtschaft darüber vorläufig vertrauliche Besprechungen zu führen. Als erster Schritt ersuchte das State Department um Mitteilung, welche Artikel des Masteragreement für die Schweiz eventuell annehmbar wären.

Mit Kabel vom 4. Juni lehnte das Politische Departement grundsätzlich das amerikanische Masteragreement als für die Schweiz unannehmbar ab, da es offensichtlich auf hilfsempfangende Länder zugeschnitten war. Dagegen wurde ein Notenaustausch vorgeschlagen, der die Sympathie der Schweiz für die von den Amerikanern verfolgten Ziele der wirtschaftlichen Gesundung Europas ausdrücken und andererseits die amerikanische Zusicherung enthalten würde, dass der Versorgung der Schweiz mit Mangelwaren keine Hindernisse in den Weg gelegt und der "Courant normal" erhalten bleiben würde.

Im Anschluss an dieses Kabel übermittelte das Politische Departement der Gesandtschaft einen Notenentwurf in diesem Sinne, der am 9. Juni dem State Department übergeben wurde.

Die Vorbesprechungen von Herrn Minister Bruggmann mit Advisor to Secretary of State, Clayton, und Vertretern der ECA, George Nebolsine, Henderson und Chatfield Taylor, zeigten, dass die Amerikaner zwar gewillt seien, der Sonderstellung der Schweiz in einem gewissen Masse Rechnung zu tragen, jedoch wegen der kritischen Haltung des Kongresses, der eine Kürzung der Marshallplankredite debattierte, einer Lockerung der vorgesehenen Kontrollmassnahmen nur schwer zustimmen konnten. Aus diesem Grund und um die Schaffung eines Präzedenzfalles für die andern Marshallplankländer zu verhindern, schien es wahrscheinlich, dass das State Department die Behandlung des Falles Schweiz möglichst hinauschieben möchte und jedenfalls durch rasches Vorgehen nichts gewonnen werden könnte.

Die Besprechungen, die Herr Minister Bruggmann Ende Juni vor seiner Abreise nach der Schweiz mit den Herren Galloway und Labouisse und den beiden "Assistant Secretaries of State"

- 3 -

Armour und Thorp hatte, bestärkten diese Annahme. Letzterer erklärte, er habe sich bisher hauptsächlich mit den grossen Alliierten befasst und noch wenig Gelegenheit gehabt, dem Falle Schweiz seine Aufmerksamkeit zu schenken. Es scheine ihm jedoch, dass die Unterzeichnung eines modifizierten Agreement für die Schweiz ohne Schwierigkeit möglich sein sollte.

Der Monat Juli verging in der Erwartung neuer amerikanischer Vorschläge. Inzwischen kamen die Verhandlungen mit den übrigen Marshallplan-Ländern zum Abschluss; es verblieben einzig Portugal und die Schweiz als "Sonderfälle".

Am 6. August unterbreitete das State Department der Gesandtschaft den Entwurf zu einem Notenaustausch, bezeichnet als "American suggestions for an exchange of identical notes to replace the bilateral agreement". Dieser Entwurf hielt sich nach wie vor im Rahmen der Formulierungen des "master agreement"; weggelassen waren im wesentlichen nur diejenigen Bestimmungen, die unmittelbar an den Empfang finanzieller Hilfe anknüpfen. Entsprechend hätte die Schweiz sich u.a. zu verpflichten gehabt, in Verfolgung der Ziele des Pariser Abkommens vom 16. April 1948 ihre Hilfskräfte voll einzusetzen, ihre Industrie und Landwirtschaft auf gesunder Basis zu entwickeln, die von der Pariser Organisation aufgestellten Produktionsziele zu erfüllen, den Abbau der bestehenden Handelsschranken anzustreben u.s.w. Weitere Bestimmungen sahen eine umfassende Informationspflicht der schweizerischen gegenüber der amerikanischen Regierung vor - "information regarding its economy and any other relevant information", wie die Formulierung lautete - ; ferner hätte die schweizerische Regierung sich bereit erklären müssen, dem Marshallplan in der Schweiz eine umfassende Publizistik zu geben. Die Einsetzung einer Spezialmission der Marshallplan-Verwaltung auch in der Schweiz wurde vorgeschlagen, um "die Verantwortlichkeiten der amerikanischen Regierung zu erfüllen". Als Gegenleistung war die amerikanische Regierung bereit, sich zu verpflichten, der Schweiz den Bezug der zur Förderung der Ziele des europäischen Wiederaufbauprogramms erforderlichen Waren zu erleichtern.

Die Gesandtschaft erklärte dem State Department gegenüber die amerikanischen Vorschläge sofort als für den Fall Schweiz nicht passend und überhaupt als unannehmbar. Im Rahmen der Instruktionen des Politischen Departements unterrichteten die Vertreter der Gesandtschaft, die Herren Kessler und Weitnauer, das State Department in mündlicher Diskussion der einzelnen Bestimmungen des Entwurfes nochmals über den schweizerischen Standpunkt, den sie für einzelne Artikel des amerikanischen Textes in formulierte Gegenvorschläge zu kleiden suchten. Die Reaktion der amerikanischen Gesprächspartner - an der Besprechung beteiligt waren die beiden Länderbearbeiter des State Department für die Schweiz, Galloway und Walk, sowie der Rechtsberater des Departements, Auchincloss - liess neuerdings deutlich die amerikanische These hervortreten, wonach der Bezug amerikanischer Waren durch die Schweiz als

- 4 -

"assistance" im Sinne des ECA-Aktes zu betrachten sei und dass darum unser Land genau gleich wie die übrigen Marshallplanländer die allgemeinen Verpflichtungen des "master agreement" zu unterzeichnen habe. Dem Einwand, dass die Schweiz als ein Land, das seine Importe bar bezahlt, nicht strenger behandelt werden könne, als Nichtmarshallplanländer, wie z.B. die südamerikanischen Staaten, wurde entgegengehalten, einmal dass die Schweiz als europäischer Staat ein viel unmittelbarereres Interesse am Wiederaufbau Europas habe und zweitens, dass die Marshallplanländer im Unterschied zu allen übrigen Ländern beim Bezug knapper amerikanischer Waren ein Privileg geniessen würden.- Da die Standpunkte einander nicht näher kamen, wurden die Unterhandlungen neuerdings unterbrochen.

Gleichzeitig mit den Besprechungen zwischen der schweizerischen Gesandtschaft und dem State Department hatten die amerikanischen Behörden auch die Diskussionen mit Portugal weitergeführt. Den Portugiesen war ein Entwurf unterbreitet worden, der zwar grundsätzlich dem der Schweiz vorgelegten Text entsprach, aber in mancher Beziehung noch wesentlich belastendere Bestimmungen enthielt. Nach den Informationen der Gesandtschaft versuchten die Portugiesen da und dort mildere Formulierungen zu erreichen, doch ohne Erfolg. Wenn sie sich dennoch dazu bereit fanden, mit den Amerikanern abzuschliessen - die Unterzeichnung eines "bilateral agreement" fand am 28. September in Lissabon statt - so darum, weil Portugal sich im Gegensatz zur Schweiz zum mindesten an der künftigen Gewährung amerikanischer Kredite interessiert zeigte. Mitbestimmend waren zweifellos auch die starken politischen Bindungen Portugals an die Vereinigten Staaten, wie sie z.B. in der Weiterdauer der Verwendung der Azoren als amerikanischer Stützpunkt zum Ausdruck kommen. Die Entwicklung der Ereignisse im Falle Portugals bedeutete jedenfalls, dass die Amerikaner nicht länger das Bestehen einer Analogie zum Falle Schweiz geltend machen konnten. Ferner war die Unterzeichnung des portugiesischen Abkommens insofern eine Erleichterung, als nun die Schweiz als einziger Mitgliedstaat des Pariser Abkommens übrig blieb, der mit den Amerikanern noch nicht abgeschlossen hatte; was immer auch die Schweiz noch unterzeichnen würde, es konnte jedenfalls von anderen Ländern den Amerikanern gegenüber nicht mehr als Präzedenzfall angerufen werden.

Im Laufe des Monats September, d.h. noch vor der Rückkehr des Postenchefs, konnte die Gesandtschaft wahrnehmen, dass die amerikanische Haltung gegenüber der Schweiz sich wesentlich entspannte. Am 4. September hatte in Bern eine Unterredung zwischen dem Unterstaatssekretär für Wirtschaftsfragen im State Department W. Thorp und den Herren Bundesrat Petitpierre, Minister Stucki und Minister Zehnder stattgefunden, die u.a. dem Problem des Marshallplan Agreement zwischen den USA und der Schweiz gewidmet war. Soweit der Gesandtschaft amerikanische Eindrücke von dieser Unterredung bekannt wurden, lauteten sie dahin, dass

- 5 -

auch Herr Thorp Anlass genommen hatte, im gleichen Sinne wie seine Mitarbeiter wenige Wochen vorher den amerikanischen Standpunkt zu umschreiben. Jedenfalls erklärte Herr Thorp selbst nach seinem Wiedereintreffen in Washington - dies beiläufig an einer Besprechung Ende September, die einem anderen Gegenstand gewidmet war - nach wie vor den Austausch eines Notenwechsels zwischen den beiden Ländern betreffend die Stellung der Schweiz im Marshallplan als unerlässlich. Dennoch begannen sowohl die fortgesetzten schweizerischen Bemühungen, die amerikanischen Behörden mit der schweizerischen Betrachtungsweise des Problems vertraut zu machen wie auch die Entwicklung der allgemeinen politischen Lage nun offenbar ihre Früchte zu tragen; denn - bereits vor der Rückkehr von Herrn Minister Bruggmann nach Washington anfang Oktober - liessen Persönlichkeiten des State Department der Gesandtschaft gegenüber durchblicken, dass das Departement die Situation als verändert ansehe und in der Lage sei, nunmehr wesentliche Abstriche gegenüber seinen ursprünglichen Forderungen zu konzedieren.

Der neue amerikanische Formulierungsvorschlag, der von Herrn Galloway am 26. Oktober Herrn Minister Bruggmann unterbreitet wurde, wies jedoch immer noch keine grundlegende Abweichungen vom ursprünglichen Text auf. Zwar wurde eine Anzahl Artikel, die im Entwurf vom 6. August enthalten waren, weggelassen, so z.B. Artikel II ("General Undertaking") betreffend Produktionsmassnahmen, Verwendung ausländischer Arbeitskräfte und Verhinderung von monopolistischen Geschäftspraktiken. Ferner waren die Artikel betreffend die Verpflichtungen der Schweiz unter dem Pariser Abkommen (I,2); die gegenseitigen Konsultierungen und Informationspflicht (VII,1); die Publizität (VIII, 2 & 3); die Entsendung einer Sondermission nach der Schweiz (IX, 1 & 3) und die Revision oder Kündigung des Abkommens (XII,2) durch Weglassen einzelner Absätze stark gekürzt worden. Der übrige Text blieb jedoch in unveränderter Form bestehen und enthielt die ganze Präambel und die abgekürzten Bestimmungen über Konsultierung und Informationspflicht, Verbreitung von Meldungen und Druckerzeugnissen über den Fortschritt des europäischen Wiederaufbauprogramms, Aufnahme einer Sondermission mit diplomatischem Rang, sowie Gewährung besonderer Vergünstigungen dem Kongresskomitee für Europahilfe gegenüber, wenn es sich in die Schweiz begeben sollte.

Die amerikanische Zusicherung, der Schweiz bei der Beschaffung von Mangelwaren behilflich zu sein, blieb ebenfalls bestehen, wogegen die Schweiz ihren Willen zur Zusammenarbeit im Rahmen der Pariserkonvention zu bestätigen hatte. Diese letzte Bestimmung war jedoch stark gekürzt worden und hätte eventuell weggelassen werden können.

Den 26. November 1948.

Jo/W/ss