

E 1004.1(-)/1/527
[DoDiS-7231]

BUNDESRAT
Beschlussprotokoll der Sitzung vom 16. März 1951

577. HALTUNG DER SCHWEIZ IM WEST-OST-HANDEL

Vertraulich

Volkswirtschaftsdept. Antrag vom 12. März 1951
Politisches Departement. Mitbericht vom 12. März 1951

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

«Als Folge der gegenwärtigen angespannten Weltlage und der Massnahmen, welche beide Mächtegruppen treffen, um ihre Interessen zu wahren, werden mehr und mehr auch die internationalen Handelsbeziehungen in Mitleidenschaft gezogen. Vor allem die Länder der westlichen Welt unter der Führung der Vereinigten Staaten von Amerika sind dazu übergegangen, den Warenverkehr mit dem Osten unter militärisch-politischen Gesichtspunkten einschränkenden Vorschriften zu unterwerfen¹. Wenn auch von einer eigentlichen Blockade nicht die Rede sein kann, so haben die westlichen Alliierten noch die Lieferung einer ganzen Reihe von sogenannten strategisch wichtigen Waren nach den Oststaaten mit einem Embargo belegt.

Aus dieser Situation erwachsen unserm Lande zunehmende Schwierigkeiten. Um unsere Haltung genauer abzuklären, haben das Politische Departement und das Volkswirtschaftsdepartement es als wünschenswert erachtet, mit unsern Gesandten in Washington, London und Paris einen ein-

1. Vgl. Nrn. 25, 105 und 106 in diesem Band.



lässlichen Meinungsaustausch zu pflegen. Diese Aussprache hat am 28. Februar und 1. März 1951 in Bern stattgefunden. Ihr Ergebnis, sowie die Richtlinien für das weitere Vorgehen, sind im Memorandum vom 9. März 1951 dargelegt, auf das wir für alle nähern Einzelheiten verweisen dürfen.»

Auf Grund der Beratung wird im Einverständnis mit dem Politischen Departement *beschlossen*:

Das Memorandum vom 9. März 1951 betreffend die Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel wird in der neuen berichtigten Fassung genehmigt (s. Beilage)².

ANNEX

MEMORANDUM BETREFFEND DIE HALTUNG DER SCHWEIZ IM WEST-OST-HANDEL

Berichtigtes Exemplar³. Vertraulich

Bern, 9. März 1951

Am 28. Februar und 1. März 1951 hat zwischen den Herren Bundesräten Petitpierre und Rubattel, ihren ersten Mitarbeitern⁴ und den schweizerischen Gesandten⁵ in Washington, London und Paris ein eingehender Meinungsaustausch stattgefunden, welcher der Stellung der Schweiz im West-Ost-Handel und insbesondere ihrer Haltung gegenüber den Forderungen der drei alliierten Hauptmächte USA, Grossbritannien und Frankreich auf Annahme von Verbotslisten für den schweizerischen Export nach den Ländern des Ostblocks gewidmet war. Der Meinungsaustausch hat ergeben, dass die internationale Situation auf diesem Gebiet noch durchaus unklar ist. Weder ist abzusehen, inwieweit die Vereinigten Staaten in der entschiedenen Embargopolitik, die

2. Vgl. *Annex* zu diesem Dokument (DoDiS-8911).

3. Für die ursprüngliche Version vgl. E 2001(E)1967/113/13. Für die vom Bundesrat vorgenommenen Änderungen vgl. *Anm. 12 und 13*; vgl. ferner die Notiz von R. Rubattel an J. Hotz vom 14. März 1951, E 7001(B)-/1/267. Für den Antrag des EVD vom 12. März 1951 vgl. E 1001(-)/1/634.

4. Mit einem vertraulichen Schreiben vom 16. Februar 1951, E 2200.40(-)1968/126/25, lud M. Petitpierre, nebst R. Rubattel und den drei schweizerischen Gesandten, noch folgende Personen zur Sitzung vom 28. Februar 1951 ein: W. Stucki, J. Hotz, A. Zehnder, H. Schaffner, H. Homberger, O. Zipfel, M. Kaufmann, M. Iklé, L. Jacot, P. Keller, P. Rossy, R. von Wattenwyl, E. von Graffenried, F. Real, G. Bauer, V. H. Umbricht. Nach einer handschriftlichen Bemerkung von V. H. Umbricht dürften ferner auch L. de Montmollin, Ph. Zutter und J. Decroux an der Sitzung anwesend gewesen sein, vgl. *ebd.* Für Aufzeichnungen der verschiedenen, bereits ab dem 27. Februar 1951 abgehaltenen Sitzungen vgl. die Notiz Besprechung Minister de Torrenté, Minister Bruggmann und Minister von Salis vom 27. Februar 1951, 10 Uhr 15, *ebd.*; die Notiz von V. H. Umbricht vom 27. Februar 1951, 15 Uhr, Besprechung Minister de Torrenté, Minister Hotz, Dr. Homberger, Dr. Umbricht, *ebd.*; ferner die Notiz über die Konferenzen betreffend Rohstoffe & West/Ost-Handel, etc. mit den Gesandten in Washington, London und Paris, 28. Februar/1. März 1951 vom 1. März 1951, E 2802(-)1967/78/13; für die Voten von H. de Torrenté vgl. seine Notiz Séance du 1^{er} mars 1951, 9 h. Cabinet de M. Hotz, E 2200.40(-)1968/126/25; vgl. ferner die Notiz von V. H. Umbricht vom 12. März 1951 über die Sitzung vom Donnerstag, den 1. März, 9 Uhr, im Büro von Minister Hotz, Bern, *ebd.*

5. K. Bruggmann (Washington), H. de Torrenté (London) und P. A. von Salis (Paris).

sie selbst befolgen, auf die Gefolgschaft ihrer Alliierten und der übrigen nicht dem Ostblock angeschlossenen Staaten rechnen können, noch auch lässt sich abschliessend ermesen, welches die Aussichten unseres eigenen traditionell und unbedingt neutralen Landes sind, für sein Begehren auf Anerkennung seiner Sonderstellung auch im West-Ost-Handel bei den westlichen Alliierten Verständnis und Entgegenkommen zu finden. Für dringende Entschlüsse besteht daher kein Anlass, und es gilt vor allem Zeit zu gewinnen, um unsern Gesandten in den erwähnten drei Hauptstädten Gelegenheit zu geben, im Sinne informeller Sondierungen das Problem weiter abzuklären. Für diese Sondierungen sind die folgenden *Richtlinien* festgelegt worden:

Angesichts der weltpolitischen Auseinandersetzung zwischen West und Ost, die dank der von den Vereinigten Staaten eingeleiteten Aktion heute vor allem auch mit wirtschaftlichen Mitteln geführt wird, ist das Hauptbestreben der Schweiz darauf gerichtet, als neutrales Land nichts zu tun, was zur Vermehrung der Spannungen beitragen kann. Wenn daher die beiden gegnerischen Parteien in Verfolgung ihrer politischen Ziele ihrem Handel mit der Gegenseite Beschränkungen auferlegen, so anerkennt die Schweiz, dass sie aus dieser Situation nicht durch die Expansion ihres eigenen Handels in der einen oder andern Richtung Nutzen ziehen darf. Umgekehrt beansprucht die Schweiz als ihr Recht, ihren normalen Handel im traditionellen Umfang und in der traditionellen Zusammensetzung («normal trade») mit allen Ländern der Welt fortzusetzen. Sie wird daher ein Embargo, das die eine Mächtegruppe für den Export bestimmter Waren nach den Ländern der andern Mächtegruppe verfügt, niemals für ihren eigenen Export als verbindlich anerkennen können. Dass die Schweiz die ihr Anfang Januar 1951 überreichte alliierte Embargoliste⁶ übernimmt und von Staates wegen diskriminatorisch zuungunsten des Ostblocks handhabt, kommt somit keinesfalls in Betracht.

Mit dem Ziel, den Anforderungen zu genügen, die ihr als neutralem Land die gegenwärtige Situation auferlegt, hat die Schweiz bereits sehr wesentliche Massnahmen getroffen. Durch die Bundesratsbeschlüsse vom 11. Dezember 1950⁷ wurde eine Anzahl knapper Rohstoffe der Ein- und Ausfuhrbewilligungspflicht unterstellt. Die Einfuhrbewilligung erhält nur, wer sich im voraus verpflichtet, die Ware unverzüglich in die Schweiz zu importieren; eine Wiederausfuhr en l'état wird nicht gestattet. Ferner hat der Bundesrat durch Beschluss vom 30. Januar 1951⁸ das Einfuhrzertifikat allgemein anwendbar gemacht und damit ein Instrument geschaffen, das einen Transit von Waren, die nicht mehr direkt zwischen den Ländern der beiden Mächtegruppen ausgetauscht werden können, über die Schweiz – oder unter Missbrauch des schweizerischen Namens – wirksam zu verhindern geeignet ist. In das Ermes-

6. Für die Übergabe der Liste am 8. Januar durch J. C. Vincent, am 9. Januar durch H. Hoppenot und am 10. Januar 1951 durch P. S. Scrivener vgl. die Notizen von A. Zehnder an M. Petitpierre vom 8., 9. und 10. Januar 1951, E 2001(E)1967/113/13. Vgl. ferner das Schreiben von J. C. Vincent an A. Zehnder vom 9. Januar 1951, ebd.

7. Vgl. AS, 1950, S. 1336–1338, S. 1339–1343 und S. 1344–1345. Vgl. ferner AS, 1950, S. 403 bis 408 und S. 409–410.

8. Vgl. AS, 1951, S. 45–46. Vgl. ferner Nr. 106, Anm. 4 und 5, in diesem Band.

sen, aber auch in die Verantwortung der ausländischen Ausfuhrbehörden ist es inskünftig gestellt, sich durch vorgängige Einforderung des schweizerischen Importzertifikats darüber zu vergewissern, dass eine Ware, für die eine Exportlizenz mit dem Bestimmungsort Schweiz beantragt wird, tatsächlich in die Schweiz gelangt und hier verbraucht wird. Mit dieser Regelung ist unser Land, indem es ein zwar fakultatives, bei seiner Anwendung aber lückenloses Kontrollsystem geschaffen hat, für das Gebiet des Transits weiter gegangen als mancher Alliierte der Vereinigten Staaten (z. B. Holland, vgl. Angelegenheit Metallbodio!⁹).

Um hinsichtlich des Exportes *schweizerischer* Waren Vorkehren treffen zu können, fehlt uns zurzeit noch die rechtliche Grundlage. Eine entsprechende Ergänzung des Bundesgesetzes vom 1. April 1938¹⁰ über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern wird jedoch vorbereitet; sie soll von den eidgenössischen Räten in der diesjährigen Frühjahrssession beschlossen werden¹¹. Das neue Gesetz wird dem Bundesrat die erforderliche Ermächtigung geben, den schweizerischen Export, sei es ganz oder teilweise, neu der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die Ausfuhrbewilligungspflicht wird gegebenenfalls das Instrument bilden, das der Bundesrat braucht, um den schweizerischen Export an sogenannten «kritischen» Waren im traditionellen Umfang des «normal trade» zu halten. Übrigens wird auch aus andern Gründen die Ausfuhrbewilligungspflicht kaum mehr entbehrt werden können (so vor allem zur Schaffung eines handelspolitischen Kompensationsobjektes, um die Ausfuhr wichtiger Rohstoffe und anderer Waren in Drittstaaten zugestanden zu erhalten, sowie zur Erleichterung der Kontrolle der Nichtwiederausfuhr en l'état). Unsere Gesandten in Washington, London und Paris sind ermächtigt, im Verlaufe der nun einzuleitenden weitem Abklärungen, die schweizerische Absicht erkennen zu lassen, wenn nötig mit bezug auf die schweizerische Ausfuhr generelle neue Überwachungsmaßnahmen zu ergreifen, gleichzeitig aber klarzustellen, dass solche Massnahmen grundsätzlich nur zur Erhaltung der schweizerischen Lieferungen im Rahmen des «normal trade» und zur Sicherstellung adäquater Gegenleistungen im Inte-

9. Die Metallbodio A. G. (Basel) betrieb Handel mit Metallen, Berg- und Hüttenprodukten und besass Beteiligungen an ähnlichen Unternehmungen. Zur Mitteilung des State Department an die schweizerische Gesandtschaft in Washington, dass sich am 23. Januar 1951 in Rotterdam 100 Tonnen Rohkupfer im Eigentum der Metallbodio A. G. im Transit von Japan nach der Tschechoslowakei befänden, und dass die niederländische Regierung keine rechtliche Möglichkeit besitze, den Weitertransport nach der Tschechoslowakei zu verhindern, vgl. das Telegramm Nr. 2 der schweizerischen Gesandtschaft in Washington an das EPD vom 26. Januar 1951, E 2001(E)1967/113/13. Diese Angelegenheit wurde im *De Telegraaf* vom 9. Februar 1951 publik, vgl. ebd. Vgl. auch die interne Notiz des EPD vom 16. März 1951, ebd.: Wir brachten die Firma Metallbodio mit der amerikanischen Gesandtschaft in telephonischen Kontakt. Das Ergebnis war, dass die Firma – offenbar hauptsächlich aus Furcht, auf eine amerikanische schwarze Liste zu geraten – es fertig brachte, sich aus ihrem Engagement gegenüber dem tschechoslowakischen Besteller zu befreien und die Ware in die Schweiz hineinzunehmen.

10. Vgl. AS, 1938, Bd. 54, S. 309–313.

11. Beschlossen am 26. April 1951, vgl. AS, 1951, S. 417–419.

resse der Versorgung der Schweiz dienen können, nicht aber zur Diskrimination des einen Mächteblocks zuungunsten des andern.

Herr Minister Bruggmann im besondern ist überdies gebeten, seine amerikanischen Gesprächspartner daraufhin zu sondieren, ob nicht zur Beseitigung der mit den Vereinigten Staaten (und Westdeutschland) seit einiger Zeit bestehenden Bezugsschwierigkeiten eine Einigung in folgender Weise möglich wäre:

1. Die schweizerische Regierung würde in Aussicht nehmen, die Ausfuhrbewilligungspflicht u. a. auch für die «kritischen» Warengruppen wieder einzuführen¹². Sie würde ferner die Ausfuhrbewilligungspflicht so handhaben, dass die Lieferungen nach allen Ländern in den einzelnen kritischen Warengruppen den Umfang eines in normalen Zeiten erzielbaren Exportes nicht überschreiten. Die Länder des Ostblocks (Sowjetrussland, Polen, Rumänien, Bulgarien, Tschechoslowakei, Ungarn, deutsche Ostzone) würden zu diesem Zweck als eine Einheit behandelt. Bei der Beurteilung dessen, was im besondern als «normal trade» mit dem Osten anzusehen ist, wären einerseits die in der Vergangenheit erzielten oder vertraglich vereinbarten Exporte und andererseits Umfang und wirtschaftliche Bedeutung der Gegenleistungen zu berücksichtigen, die wir von den Ländern des Ostblocks erhalten (Kohlen, Schmiedestücke, Kurbelwellen und andere Eisenhalbfabrikate, Futtermittel, Saatgut, usw.). Die Abwicklung der bestehenden schweizerischen Handelsabkommen mit den Oststaaten und die Ausführung der einzelnen hängigen Aufträge müssen unter allen Umständen gewährleistet sein, sofern auch unsere Partner ihren Verpflichtungen nachkommen.

2. Grundsätzlich sollte die in Ziffer 1 skizzierte Regelung genügen und Einzelerklärungen schweizerischer Firmen über die Verwendung von importierten Rohstoffen, Halb- und Fertigfabrikaten entbehrlich machen. Es steht jedoch fest, dass schon bisher auf Grund amerikanischer Vorschriften (bzw. alliierter Vorschriften in Westdeutschland) derartige Erklärungen von schweizerischen Importeuren regelmässig abgegeben worden sind und dass gestützt darauf die bestellten Waren geliefert wurden. Nach einem von der amerikanischen Regierung am 1. März 1951 in Kraft gesetzten neuen Verfahren müssen inskünftig ganz allgemein für alle in USA ausfuhrbewilligungspflichtigen Waren durch den amerikanischen Exporteur beim Warenempfänger im Ausland Informationen über den Verwendungszweck der Ware eingeholt werden. Es ist davon auszugehen, dass in zahlreichen Fällen solche rein tatbeständliche Auskünfte ohne Schwierigkeit gegeben werden können, und es darf angenommen werden, dass die amerikanischen Behörden – wie schon in der Vergangenheit – auf Grund solcher individueller Auskünfte die Ausfuhrbewilligung erteilen. Solange sich eine schweizerische Firma nicht der Kontrolle durch eine ausländische Behörde zu unterziehen hat, ist gegen solche individuelle Erklärungen nichts einzuwenden.

12. *Die ursprüngliche Formulierung im Antrag des EVD, vgl. Anm. 3, lautete:* 1. Die schweizerische Regierung würde in Aussicht nehmen, die Ausfuhrbewilligungspflicht u. a. auch für die Warengruppen, in denen die gemäss den alliierten Verbotslisten als strategisch wichtig betrachteten Waren enthalten sind, wieder einzuführen.

Sollte sich zeigen, dass in einzelnen Fällen die individuellen Erklärungen der schweizerischen Importeure an ihre amerikanischen (oder westdeutschen) Exporteure nicht zum Ziel führen, und handelt es sich dabei um besonders dringend benötigte Rohstoffe oder Halbfabrikate, so könnte daran gedacht werden, in Ergänzung des gemäss Ziffer 1 vorgesehenen allgemeinen Überwachungssystems durch die zuständige schweizerische Behörde eine tatbeständige Erklärung darüber abzugeben, dass die in der Schweiz aus den importierten Rohstoffen oder Halbfabrikaten hergestellten Waren entweder überhaupt in der Schweiz verbleiben oder jedenfalls nicht nach den Ländern des Ostblocks exportiert werden (unter Vorbehalt der Abwicklung der bestehenden Verpflichtungen gemäss Ziffer 1 a. E.)¹³. Unter der gleichen Voraussetzung könnte unter Umständen im Einzelfall auch eine behördliche Garantie übernommen werden, dass aus bestimmten Rohstoffen oder Halbfabrikaten keine «kritischen» Fertigprodukte hergestellt werden. Selbstverständlich würde die Einhaltung solcher Erklärungen und Garantien durch die schweizerischen Behörden überwacht.

3. Als Gegenleistung würde die schweizerische Regierung von der amerikanischen Regierung erwarten, dass sie der normalen Belieferung unserer Wirtschaft mit amerikanischen (und westdeutschen) Waren keine Hindernisse entgegengesetzt und dass sie bei der Zuteilung bewirtschafteter knapper Waren die Schweiz auf dem Fusse voller Gleichbehandlung berücksichtigt.

Die in Ziffer 2 umschriebenen Möglichkeiten stellen an und für sich keine besonders befriedigenden Lösungen dar; sie sind vielmehr als Notbehelfe zu betrachten. Aus diesem Grunde sollten sie den amerikanischen Behörden im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht von uns aus angeboten werden. Wir erwähnen diese Lösungsmöglichkeiten lediglich im Sinne der Ermächtigung, sie zur Sprache zu bringen, sofern die Haltung der Gegenseite es als angezeigt erscheinen lässt.

13. Diese Klammerbemerkung wurde gegenüber der ursprünglichen Formulierung, vgl. Anm. 3, hinzugefügt.