

Bern, den 5. Juli 1951.

Notiz für den Herrn Departementsvorsteher

Ha. 795.0.
 Schuman-Plan.
 Traité instituant la Communauté
 Européenne du Charbon et de l'Acier
 und dazugehörige Convention relative
 aux Dispositions Transitoires.

S. C. M. A. M. B. A. (1)

Herr Bundesrat,

Sie haben kürzlich das Generalsekretariat ersucht, das Wesentliche der randvermerkten Publikationen zusammenzufassen unter besonderer Berücksichtigung derjenigen Bestimmungen, die uns als Verbraucherland und Nicht-Mitglied des Schuman-Planes interessieren. Das Generalsekretariat ist in der Folge mit dem Ersuchen an uns getreten, wir möchten Ihnen über die vorliegende Materie direkt berichten.

Wir kommen heute diesem Wunsche nach, wobei wir zum vornherein festhalten möchten, dass es sich im Hinblick auf den erheblichen Umfang der Vertragsdokumente nicht um eine umfassende Berichterstattung, sondern nur um die Hervorhebung einiger wesentlicher Gesichtspunkte handeln kann. Dies umso mehr, als über die Tragweite vieler Bestimmungen des ganzen Vertragswerkes, das am 18. April 1951 in Paris durch die Vertreter Frankreichs, Deutschlands, Hollands, Belgiens, Luxemburgs und Italiens unterzeichnet worden ist, bis jetzt noch recht kontroverse Auffassungen bestehen. Wir behalten uns gerne vor, in einem späteren Zeitpunkt diesen vorläufigen Bericht durch weitere Darlegungen zu ergänzen.

51/173/So/50



I. Grundzüge des Schuman-Planes

(Art. 1-6 *)

Der Schuman-Plan verfolgt das politische Ziel der Integration Europas, d.h. der Schaffung eines lebensfähigen und befriedeten Europas. Nach Aeusserungen der Schöpfer dieses Planes begibt er sich auf das wirtschaftliche Gebiet nur deshalb, um dort die erforderlichen Mittel zu einer solchen Aktion zu finden. Das wirtschaftliche Mittel zur Erreichung dieses hochgespannten politischen Zieles besteht in der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl** unter den sechs Mitgliedstaaten: Frankreich, Deutschland, Holland, Belgien, Luxemburg und Italien. Zu diesem Zweck werden die erforderlichen Organe, nämlich die Hohe Behörde, der ein beratender Ausschuss beigegeben wird, der Ministerrat, die Versammlung und der Gerichtshof geschaffen.

Besonders charakteristisch für diesen gemeinsamen Markt ist die Abschaffung der Zölle und Abgaben sowie aller mengenmässigen Beschränkungen betreffend Kohle und Stahl im Verkehr der Mitgliedstaaten untereinander. Grösstes Gewicht wird auf die Sicherstellung einer regulären Marktversorgung unter Berücksichtigung des Bedarfes der Drittländer gelegt, und zwar unter Anstrebung niedrigster Preise im Gemeinschaftsraum und angemessener Preise für den Export, wobei immerhin eine genügende Abschreibung und eine normale Kapitalverzinsung gewährleistet sein sollen. Als Ziel der Gemeinschaft (Communauté) gilt ferner die Erhöhung der Produktion und deren rationelle Verteilung unter Ausschaltung anhaltender Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten, sowie die Hebung des Lebensstandards. Im Zusammenhang damit soll die Gemeinschaft die rationelle Ausnützung der in ihrem Gebiet vorhandenen natürlichen Hilfsquellen und damit die Verbesserungen der Produktionsmethoden fördern. Alle diese Zielsetzungen sollen sich in einer Förderung des zwischenstaatlichen Warenverkehrs auswirken.

*) Der "Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier" (nachstehend "Traité" genannt) ist in Artikel eingeteilt. Immer dort, wo im vorliegenden Bericht von Art. die Rede ist, handelt es sich um Bestimmungen des "Traité". Im Gegensatz dazu ist die "Convention relative aux Dispositions Transitoires" (nachstehend "Convention" genannt) in Paragraphen unterteilt. Wenn also in diesem Bericht von § die Rede ist, handelt es sich um Bestimmungen der "Convention".

***) Vgl. die genauen Begriffe für die Bezeichnungen Kohle und Stahl in den Annexes I, II und III zum "Traité".

Besonders hervorzuheben ist auch die Tendenz, die Konkurrenzbedingungen unter den Produzenten, den Abnehmern und den Verbrauchern möglichst zu vereinheitlichen. Dabei werden namentlich diejenigen Diskriminierungen als unzulässig erklärt, die sich auf Preisgestaltung, Lieferbedingungen, Transporttarife und die freie Lieferantwahl beziehen. (Die schillernde Bedeutung des Wortes "Diskriminierung" wird noch zu schwierigen Interpretationsproblemen führen können und man kann sich beim Studium aller dieser Klauseln fragen, ob wirklich der Schuman-Plan noch etwas wie eine wirklich freie Konkurrenz übrig lässt!.) Dass schon in den grundlegenden Bestimmungen (Art. 4, lit. c und d) die staatlichen Subventionen und sonstigen Hilfen einerseits und die staatlich diktierten Sonderlasten andererseits sowie diejenigen Kartelle, die auf die Aufteilung und die Ausbeutung der Märkte hinzielen, mit dem gemeinsamen Markt als unvereinbar erklärt werden, sei nur erwähnt.

II. Auswirkungen des Schuman-Planes auf die Schweiz auf handelspolitischem und wirtschaftlichem Gebiet

Es ist klar, dass mit dem Inkrafttreten des "Traité" und der "Convention" die "Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl" (nachstehend "Gemeinschaft" genannt) erhebliche Auswirkungen auch für die Schweiz haben wird, und zwar schon deshalb, weil diese Gemeinschaft ein selbstständiges völkerrechtliches Gebilde darstellen wird, "dem von den sechs Teilnehmerstaaten die Hoheitsbefugnisse für Erze, Kohle und Eisen abgetreten werden".*) Wichtig ist dabei, wie der zitierte deutsche Autor feststellt, dass die Abtretung dieser Befugnisse nicht zum Zwecke treuhänderischer Verwaltung durch die Gemeinschaft, wobei diese ihre Weisungen von den Mitgliedstaaten zu empfangen hätte, erfolgt, sondern es ist vielmehr umgekehrt vorgesehen, der Gemeinschaft "eine übernationale Stellung einzuräumen", aus der sich ein weitgehendes Recht für die Gemeinschaft ergibt, nicht nur den Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern auch den einschlägigen Unternehmen auf den beiden Wirtschaftssektoren und ihren Verbänden verbindliche Weisungen zu erteilen und an deren Stelle zu handeln.

*) Vgl. Dr. jur. Blankenagel, Düsseldorf, "Der Schuman-Plan - Eine zusammenfassende Darstellung und Erläuterung der Pariser Verträge", Sonderabdruck aus "Stahl und Eisen" 71 (1951) Heft 10, Seite 489/99. Es handelt sich hier u.W. um die erste gründliche und nach unserer Auffassung recht objektive zusammenfassende Darstellung des ganzen Vertragswerkes.

- 4 -

Daraus folgt, dass mit Bezug auf Kohle und Stahl in einem ausserordentlich weitgespannten Umfange für Drittländer wie die Schweiz der handelspolitische Partner nicht mehr die einzelnen Mitgliedstaaten sein werden, sondern dass an deren Stelle die Gemeinschaft als solche treten wird. Diese Feststellung gilt für die Verhältnisse in normalen Zeiten, in viel ausgeprägterem Sinne aber erst recht in aussergewöhnlichen Lagen, d.h. in Krisenzeiten, und zwar einerseits, wenn die Produktion die Nachfrage übersteigt (Ueberfluss) und andererseits, wenn die Nachfrage die Produktion übersteigt (Mangel).

A. Auswirkungen auf die Schweiz in normalen Zeiten

1. Handelspolitik

Die Aufgabe der Souveränität der Mitgliedstaaten auf dem Kohlen- und Stahlgebiet sowie die Schaffung des gemeinsamen Marktes auf diesem Sektor haben zur Folge, dass, wie bereits bemerkt, unser Partner in handelspolitischer Beziehung in diesem sachlich umgrenzten Rahmen die Gemeinschaft selbst sein wird, die an die Stelle des einzelnen Mitgliedstaates treten wird. Es wird sogar für nötig befunden, in Art. 66 ausdrücklich festzulegen, dass die Kompetenzen der Gemeinschaft in handelspolitischer Beziehung gegenüber Drittländern nicht weiterreichen als diejenigen, die den Mitgliedstaaten durch internationale Verträge, denen sie beigetreten sind, zuerkannt werden! Gemäss Art. 70 besteht sodann für die Mitgliedstaaten die Pflicht, die Hohe Behörde über erst vorgesehene Handelsverträge und ähnliche Vereinbarungen, soweit sie sich auf Kohle und Stahl oder auf die Einfuhr von Rohstoffen und Spezialausrüstungen* beziehen, die für die Erzeugung von Kohle und Stahl in den Mitgliedstaaten notwendig sind, zu orientieren. Enthalten solche Vertragsentwürfe dem "Traité" zuwiderlaufende Bestimmungen, so kann die Hohe Behörde Einspruch erheben. Das Gleiche gilt gemäss § 17 für bestehende Handelsverträge von mehr als einjähriger Dauer (diese Frist beginnt mit dem Inkrafttreten des "Traité" zu laufen) oder für Verträge, die eine Klausel über stillschweigende Verlängerung enthalten.

Auf Grund von §§ 1 und 14-17 (vgl. auch §§ 18-22) besteht im übrigen eine der ersten Pflichten der Hohen Behörde, in Verhandlungen mit den Drittstaaten - in erster Linie mit Grossbritannien - zu treten, mit denen eine allgemeine Zusammenarbeit anzubahnen ist.

* ("équipements spéciaux")

- 5 -

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen erscheint es notwendig, einige kurze Hinweise anzubringen betreffend die Zollpolitik und die Beschränkungen im Warenverkehr.

a) Zollpolitik

Die Schaffung des gemeinsamen Marktes hat zur Folge, dass für Kohle und Stahl die Ein- und Ausfuhrzölle sowie alle ähnlichen Belastungen unter den Mitgliedstaaten abzuschaffen sind (vgl. Art.4, sowie §§ 1, 9 & 20). Dadurch wird innerhalb der Gemeinschaft eine Präferenzzone geschaffen, die mit der Meistbegünstigungsklausel in krassem Widerspruch steht. Deshalb sind denn auch gemäss § 20 die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei den übrigen Partnern des "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) gemeinsam dahinzuwirken, dass sie sich damit einverstanden erklären, dass die Mitgliedstaaten auf dem Kohle- und Stahlgebiet von der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel befreit sind. Zu diesem Behufe soll nötigenfalls eine Sondersession des GATT verlangt werden. Soweit es sich um Drittländer wie die Schweiz handelt, die im Genuss der Meistbegünstigungsklausel nicht auf Grund des GATT, sondern auf Grund bilateraler Verträge stehen, sind nach der Unterzeichnung des "Traité" Verhandlungen zu verlangen zwecks Befreiung von der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel auch gegenüber dieser zweiten Kategorie von Nicht-Mitgliedstaaten*). Für den Fall, dass beispielsweise die Schweiz sich den Mitgliedstaaten oder einem von ihnen gegenüber weigern würde, auf die Meistbegünstigungsklausel zu verzichten, sind die Mitgliedstaaten insgesamt verpflichtet, sich gegenseitig eine "aide effective" zu gewähren, die bis zur Kündigung der von Seiten aller Mitgliedstaaten mit dem betreffenden Lande abgeschlossenen Handelsverträge gehen kann! Daraus folgt, dass die Gemeinschaft allenfalls nicht vor Anwendung sehr krasser Mittel zurückscheuen dürfte, um Drittstaaten gefügig zu machen!

Wir verweisen ferner auf § 16, welcher den Mitgliedstaaten ohne vorgängige Zustimmung der Hohen Behörde vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des "Traité" an untersagt, in internationalen Verträgen Zölle zu konsolidieren. Schliesslich sei noch auf Art. 67 verwiesen, wonach der einstimmige Rat auf Antrag der Hohen Behörde (und zwar aus eigener

*) Gemäss § 1 ist es Sache der Hohen Behörde, diese Verhandlungen mit den Drittstaaten zu führen. Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten ist in den einschlägigen Bestimmungen nicht mit restloser Klarheit umschrieben.

- 6 -

Initiative oder auf Gesuch eines Mitgliedstaates) gegenüber Drittstaaten Minimal- und Maximalzölle verbindlich erklären kann. Die Mitgliedstaaten sind nur innerhalb dieser Grenzen in ihrer Zollpolitik gegenüber Drittstaaten frei, wobei jedoch die Hohe Behörde von sich aus oder auf Gesuch eines Mitgliedstaates ihre Ansicht hinzielend auf eine Abänderung der Ansätze des in Frage stehenden Mitgliedstaates äussern kann.

Es ist also wichtig festzuhalten, dass die Zollpolitik auf dem Kohlen- und Stahlgebiet durch die Pariser Verträge schon grundsätzlich in sehr weitgehendem Masse berührt werden wird. Inwieweit für uns materielle Auswirkungen eintreten werden, ist zurzeit noch schwer abzuschätzen. Dies wird namentlich davon abhängen, in welchem Umfange wir in Zukunft siderurgische Produkte (vgl. Anhang I, II und III zum "Traité") nach Mitgliedstaaten des Schuman-Planes ausführen werden. Im Jahre 1950 führten wir gemäss beiliegender Aufstellung (Beilage 1) in den dem Schumanplan unterstellten siderurgischen Positionen insgesamt nach OECE-Staaten Waren im Werte von 7'354'000 Fr aus. Hiervon gingen Waren im Werte von 5'817'000 Fr nach Schumanplan-Ländern. (Entsprechende Ausfuhr im Jahre 1949: 10'052'000 Fr, bzw. 5'561'000 Fr)*).

b) Mengenmässige Beschränkungen im Warenverkehr

Die Schaffung des gemeinsamen Marktes hat ferner die Abschaffung der mengenmässigen Beschränkungen im Austausch von Kohle und Stahl im Gemeinschaftsraum zur Folge. (Vgl. Art. 4 und 68 sowie §§ 1, 9 und 21).

Gemäss Art. 4 des Kodex der Beschlüsse des Rates der OECE über die Liberalisierung des Handels vom 18. August 1950 sind bekanntlich die Mitglieder der im Rahmen der OECE gegründeten Zahlungsunion verpflichtet, die Liberalisierungsmassnahmen ohne Unterschied gegenüber allen andern Mitgliedsländern anzuwenden. Es ist klar, dass diese auf dem Gebiete der OECE übernommene Verpflichtung in Widerspruch steht mit der seitens der Schumanplan-Länder übernommenen Verpflichtung, unter sich alle mengenmässigen Beschränkungen auf dem Kohlen- und Stahlgebiet abzuschaffen. Zu diesem Zwecke hat die Hohe Behörde Verhandlungen mit den Drittländern zu führen, um die erforderlichen Ausnahmen von der Klausel der Nichtdiskriminierung, die

*) Da die dem Schumanplan unterstellten Positionen mit Bezug auf Nomenklatur und Warenbezeichnung dem z.T. sehr vagen Schema der OECE folgen, ist es nicht möglich, mit absoluter Genauigkeit eine sichere Gegenüberstellung mit den schweizerischen Tarifnummern und Warenbezeichnungen vorzunehmen und zu unbedingt eindeutigen Ausfuhrwerten zu gelangen.

- 7 -

der Liberalisierung des Handels im Rahmen der OECE zugrunde liegt, zu erwirken (§§ 1 & 21). Um diese Verhandlungen zu erleichtern, erklären die in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gemäss § 21, dass sie ein besonderes Zollsystem im Sinne des Art. 5 des Liberalisierungskodex der OECE bilden, wie er im Zeitpunkt der Unterzeichnung des "Traité" in Kraft war. Sie beschliessen demnach, im gegebenen Zeitpunkt dies der OECE zu notifizieren. In der Tat können gemäss Art. 5 des Liberalisierungskodex zwei oder mehrere Mitgliedländer, die durch ein besonderes Zoll- oder Währungssystem verbunden sind, untereinander zusätzlich zu den Liberalisierungsmassnahmen gegenüber Art. 2 des genannten Kodex weitere Liberalisierungsmassnahmen treffen, die sie nicht auf die übrigen Mitgliedländer auszudehnen brauchen. Mitgliedländer, die durch ein System dieser Art verbunden sind, haben hiervon der OECE Mitteilung zu machen.

Es ist nicht mit letzter Bestimmtheit vorauszusehen, welche Haltung die OECE gegenüber dem Antrag auf Befreiung von der Nichtdiskriminierungspflicht im Sinne der vorstehenden Ausführungen einnehmen wird. Da immerhin einige der sechs Schumanplan-Länder einen sehr bedeutenden Einfluss im Rate und in den übrigen Organen der OECE ausüben und da ferner von amerikanischer Seite auf die Inkraftsetzung des Schumanplanes gedrängt wird und Grossbritannien seit seiner Unterzeichnung dem Schumanplan gegenüber eine wesentlich freundlichere Haltung einnimmt als vorher, kann schon heute zum mindesten gesagt werden, dass zweifellos alle Mittel in Bewegung gesetzt werden dürften, um diejenigen OECE-Staaten, die dem Schumanplan nicht beigetreten sind, dazu zu bringen, ihre Zustimmung zur Befreiung der Schumanplan-Länder von der Nichtdiskriminierungspflicht auf dem liberalisierten Sektor (soweit Kohle und Stahl in Frage stehen) zu geben.

Auch dieses Problem hat für uns in grundsätzlicher Beziehung erhebliche Bedeutung. In materieller Beziehung kann durch die Aufhebung der Nichtdiskriminierungspflicht für die Schumanplan-Länder für unseren Export, namentlich von siderurgischen Produkten, nach diesen Staaten eine nicht unerhebliche Schädigung eintreten. Wir behalten uns vor, auf diesen Punkt in einem späteren Zeitpunkt zurückzukommen.*)

*) Vgl. betreffend unsere Ausfuhr an siderurgischen Produkten nach OECE- und Schumanplan-Staaten in den Jahren 1950 und 1949 die beiliegende Aufstellung (Beilage 1).

- 8 -

Die Rechtsfrage, die allenfalls erhebliche Bedeutung erlangen kann, ob nämlich die von seiten der Mitgliedstaaten des Schumanplans unter sich später übernommene Verpflichtung der Abschaffung aller mengenmässigen Beschränkungen auf dem Kohlen- und Stahlgebiet völkerrechtlich den Vorrang hat vor der ihrerseits erheblich früher gegenüber allen OECE-Ländern übernommenen Verpflichtung der Nichtdiskriminierung im liberalisierten Sektor, bleibt noch abzuklären.

Ferner ist noch anzufügen, dass die Hohe Behörde gemäss Art. 46 zur Aufgabe hat, auch in normalen Zeiten u.a. periodische "programmes prévisionnels de caractère indicatif portant sur la production, la consommation, l'exportation et l'importation" aufzustellen, sodass sich also auch hier eine gewisse Einbusse der Selbständigkeit der Mitgliedstaaten und damit eine Abhängigkeit der Drittländer von der Hohen Behörde ergibt. Wenn auch gemäss Art. 68 die Import- bzw. Exportländer in ihren Beziehungen zu Drittländern die Lizenzen selbst verwalten, so hat doch sogar hier die Hohe Behörde ein Aufsichts- und Empfehlungsrecht, um eine zu restriktive Handhabung der Praxis zu verhüten. Hierin kann unter Umständen ein gewisser Schutz der Interessen der Drittländer liegen.

Wenn die Hohe Behörde feststellt, dass der gemeinsame Markt eine Verschiebung des Austausches von Kohle und Stahl mit den Drittländern zur Folge hat, die einem bestimmten Mitgliedstaat erheblichen Schaden zufügt, kann sie den Produzenten dieses Mitgliedstaates auf Gesuch seiner Regierung vorschreiben, in ihren Verträgen eine "clause de destination" einzufügen, um zu vermeiden, dass Direktausfuhren durch Ausfuhren auf indirektem Wege ersetzt werden (§ 19).

Aus der Fülle der Bestimmungen erwähnen wir noch folgende Fälle, in denen die Hohe Behörde alle erforderlichen Massnahmen vornehmen und erzwingen kann (Art. 69):

"wenn zu Lasten von Nicht-Mitgliedstaaten oder von Unternehmen dieser Länder Dumping oder solche Praktiken betrieben werden, die gegen die Havannacharta verstossen,
wenn Angebote von ausserhalb der Union mit der Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft in Widerspruch geraten,
wenn Einfuhren von Erz, Schrott, Kohle oder Eisen in die Union in solchen Mengen oder unter solchen Bedingungen erfolgen, dass für ähnliche oder gleiche Erzeugnisse und die sie herstellenden Unternehmen schwere Nachteile eintreten oder einzutreten drohen.

- 9 -

In solchen Fällen sind Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen durch die Hohe Behörde nur mit Zustimmung des Minister-rates zulässig!*)

Man sieht also, dass der Schumanplan protektionistische Vorschriften zugunsten seiner Mitglieder durchaus nicht vermissen lässt!

c) Transporttarife

Gemäss Art. 4 und 65 sind die Transporttarife der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen, um den Abnehmern in vergleichbarer Lage gleiche Preisbedingungen zu gewähren. Ueber die möglichen Auswirkungen dieser Bestimmungen herrscht zurzeit noch eine ziemliche Unklarheit, sodass wir davon absehen möchten, uns näher darüber auszulassen. Immerhin finden sich hier zweifellos Ansatzpunkte zur Schaffung eines europäischen Transportplanes (Plan Dautry), ein Projekt, das ja bereits im Europarat in Strassburg in Diskussion steht. In diesem Zusammenhang möchten wir lediglich erwähnen, dass gemäss § 10 eine Expertenkommission, deren Mitglieder durch die Regierungen der Schumanplan-Länder zu bezeichnen sind, durch die Hohe Behörde ohne Verzug zu beauftragen sein wird, Vorschriften auszuarbeiten betreffend die Kohlen- und Stahltransporte, um das eingangs dieser Litt. erwähnte Ziel zu erreichen. Diese Vorschriften wären vorgängig ihrer Inkraftsetzung den Mitgliedstaaten vorzulegen. Die Hohe Behörde wird nötigenfalls die Initiative zu Verhandlungen mit den interessierten Drittländern ergreifen.

Dass die Schweiz gerade in dieser Hinsicht erheblich in Mitleidenschaft gezogen werden kann, ergibt sich schon daraus, dass die genannte Expertenkommission u.a. auch die Frage internationaler Tarife für Kohle und Stahl zu prüfen hat, wenn auch vorderhand nur innerhalb der Gemeinschaft. Da aber gerade die Transporte deutscher Kohle nach Italien immer wieder im Transit durch die Schweiz erfolgen, muss mit Bestimmtheit damit gerechnet werden, dass auch die schweizerischen Bahnen und die schweizerische Rheinschifffahrt durch diese Bestrebungen stark berührt werden. (Man denke nur an die Gefahr der Umfahrung der Schweiz und die dadurch bedingte Anpassung der schweizerischen Transporttarifgestaltung).

Zurzeit sondiert unsere OECE-Delegation in Paris das Terrain auf diesem Sektor. Wir behalten uns vor, nach

*) Zusammenfassende Wiedergabe der Ziffern 1-3 und des letztes Absatzes von Art. 69 nach Dr. Blankenagel (a.a.O.S.496).

- 10 -

weiterer Abklärung des Sachverhalts auf die Angelegenheit zurückzukommen.

2. Nach dem Gesagten ist es nicht erstaunlich, wenn wir feststellen müssen, dass auch auf den eigentlich privatwirtschaftlichen Gebieten - und namentlich auf dem Sektor der Preispolitik - die Auswirkungen des Schumanplans von grosser Bedeutung sein werden. Wir müssen es uns versagen, auf die grosse Zahl der besonderen Bestimmungen des "Traité" und der "Convention" näher einzutreten, durch die die Dispositionsfreiheit der Produzenten und der Exporteure der Mitgliedländer auf dem Kohlen- und Stahlgebiet stark eingeschränkt wird. Von besonderer Wichtigkeit sind für uns die Bestimmungen bezüglich der Preispolitik. Wenn auch in Art. 3 ausdrücklich erklärt wird, dass die Institutionen der Gemeinschaft darüber zu wachen haben, dass die Preise möglichst tief anzusetzen sind, wobei eine normale Kapitalverzinsung und Amortisation gewährleistet sein soll, lassen andererseits die namentlich in Art. 56 enthaltenen komplizierten Preisvorschriften den Schluss zu, dass zwar die freie Konkurrenz nicht gänzlich abgeschafft, aber doch in starkem Umfange gelähmt wird (vgl. hiezu auch S. 3 hievore). Verboten sind u.a. "der unlautere Wettbewerb, die örtlich oder zeitlich begrenzten, zur Erlangung einer Monopolstellung vorgenommenen Preissenkungen sowie die Geschäfte", bei denen ein Lieferant ungleiche Bedingungen für gleichgelagerte Geschäfte stellt. Derartige Geschäfte sind besonders dann untersagt, wenn sie eine ungleiche Behandlung von Abnehmern verschiedener Staatsangehörigkeit im Gebiete der Gemeinschaft zur Folge haben. Aus diesem Grunde sind Preislisten und Preisbedingungen zu veröffentlichen.

Bedeutsam ist sodann die ebenfalls in Art. 56 enthaltene Vorschrift, wonach die Hohe Behörde nicht nur Höchst- und Mindestpreise für das Gebiet der Gemeinschaft, sondern nach Konsultation der Verbände, des beratenden Ausschusses und des Ministerrates auch für den Export festsetzen kann. Bei mangelnder Initiative kann auch der Ministerrat durch einstimmigen Beschluss die Preisfestsetzung an die Hand nehmen.

Da besonders auf dem Kohlenggebiet in den verschiedenen Basins zu aussergewöhnlich verschiedenen Gesteigungskosten produziert wird, erhält die Hohe Behörde das weittragende Recht (Art. 56 in Verbindung mit Art. 71 sowie §§ 24 und 25), Ausgleichskassen zu bilden, die das Ziel haben, einerseits möglichst rasch eine Preisbildung auf mittlerer Kostenebene zu ermöglichen und andererseits den ungünstiger gelagerten Kohlenzechen eine Anpassung an die sich

- 11 -

aus der Errichtung des gemeinsamen Marktes ergebenden Konsequenzen zu gestatten. Ob es sich wirklich bei diesen Ausgleichskassen nur um eine vorübergehende Erscheinung handeln wird, dürfte die Zukunft lehren. Nach unserer Erfahrung haben jedenfalls alle solchen Preisausgleichssysteme den Hang zur Verewigung!

Sehr bedeutsam ist auch die Bestimmung in Art. 56, wonach die Hohe Behörde die "Unternehmer auf Einhaltung ihrer Preisregulierungen durch deren Abnehmer (besonders Händler), Vertreter und Kommissionäre verpflichten, sie gegebenenfalls bei Uebertretungen in Anspruch nehmen und, wenn nötig, den Abschluss von Geschäften mit einem unbotmässigen Abnehmer, Vertreter oder Kommissionär entweder einschränken oder sogar zeitweise verbieten kann." Die Preisfestsetzung wird im übrigen auch beeinflusst durch die in Art. 49 und 50 vorgesehene Finanzierung der Hohen Behörde u.a. durch eine Taxe von bis zu 1% des Durchschnittwertes von Kohle und Stahl. Diese Mittel dienen den dort näher umschriebenen Zwecken.

Schliesslich ist anzufügen, dass die weitschichtigen Bestimmungen über die Dekartellisierung und das Verbot bestimmter Zusammenschlüsse von Unternehmungen (Art. 60 und 61) sich voraussichtlich kaum in einer für die Abnehmerländer günstigeren Preisgestaltung auswirken dürften.

Abschliessend stellen wir fest, dass auf Grund der vorstehenden Ausführungen auch nach dem Inkrafttreten des Schumanplans bestimmt mit einer diskriminierenden Behandlung der Drittländer und damit auch der Schweiz bezüglich der Kohlen- und Stahlpreise gerechnet werden muss und das berichtigte System der "doubles prix" von seiten der Mitgliedstaaten auch in Zukunft auf die Drittländer zur Anwendung gelangen wird. Es steht zu befürchten, dass die Schumanplan-Länder durch entsprechende Entscheide der Hohen Behörde und allenfalls des Ministerrates auf dem Gebiete ihrer Gemeinschaft in den Genuss günstiger Einheitspreise gelangen werden und dass die Drittländer auf Grund entsprechender Entschliessungen der Hohen Behörde und des Ministerrates wesentlich höhere Preise anlegen und damit die Zeche bezahlen müssen. Dies ist der bestimmte Eindruck, den schon ein kurzes Studium der Vertragsinstrumente beim objektiven Leser hinterlässt.

B. Besondere Auswirkungen auf die Schweiz bei einem die Nachfrage übersteigendem Angebot (Ueberfluss). (Art. 58)

Wenn die Hohe Behörde durch indirekte Massnahmen auf dem Gebiete des Verbrauchs, der Preise und der Handelspolitik in Verbindung mit den beteiligten Regierungen der Lage nicht Herr wird und demnach eine "Crise manifeste" festgestellt werden muss, kann sie angemessene Produktionsbeschränkungen in Form von maximalen Produktionsquoten für die Kohlen- und Eisenunternehmen festsetzen. Dabei ist sie verpflichtet, die Ansicht des beratenden Ausschusses und der Unternehmer und ihrer Organisationen und schliesslich die Zustimmung des Ministerrates einzuholen. Bei Einstimmigkeit kann der Ministerrat sie seinerseits zum Einschreiten verpflichten. Sie kann ferner Umlagen für Quotenüberschreitungen verfügen und anordnen, dass diese denjenigen Produzenten zukommen, die ihre Quoten nicht erreichen.

Wie gefährlich diese aussergewöhnliche Machtfülle, die hier der Hohen Behörde und dem Ministerrat erteilt wird, ist, braucht wohl nicht näher ausgeführt zu werden. In dem oft zitierten Aufsatz des Dr. Blankenagel wird offen ausgesprochen, dass die Anwendung dieser Bestimmungen, die zweifellos aussergewöhnlich heikel sein wird, sehr leicht den ganzen Vertragszweck und damit, wie wir beifügen möchten, auch das ganze Vertragswerk ernstlich gefährden könnte.

C. Auswirkungen auf die Schweiz bei einer das Angebot wesentlich überschreitenden Nachfrage (ernste Mangellage)

Der Art. 59, der diese Verhältnisse regelt, ist wohl bei weitem der für die Drittländer und damit für die Schweiz wichtigste Artikel des ganzen Vertragswerkes, und zwar schon deshalb, weil voraussichtlich der Schumanplan in einem Zeitpunkt in Kraft treten dürfte, wo tatsächlich für Kohle und Stahl eine ausgesprochene Mangellage besteht.

Auch für die Mitgliedstaaten selbst sind diese Bestimmungen von grösster Tragweite, indem die vorgesehenen Zuteilungen von Kohle und siderurgischen Rohstoffen die Höhe ihrer Stahlerzeugung mitbestimmen und weil die Kohlen- und Eisenzuteilungen für die übrigen Verbraucher-

- 13 -

gruppen sowie die Festsetzung der Ausfuhrmengen bezüglich dieser Warenkategorie eine eigentliche Kettenreaktion in ihrer Volkswirtschaft auslösen können.

Sobald die Hohe Behörde eine ernste Mengellage feststellt, hat sie dem Ministerrat die nötigen Massnahmen vorzuschlagen, der nur durch einstimmigen Beschluss ihr Einschreiten verhindern kann. Im übrigen kann der einstimmige Ministerrat auf Verlangen eines Mitgliedstaates die Initiative ergreifen. Sobald die ernste Mangellage auf diese Weise festgestellt ist, entscheidet der Ministerrat im Einvernehmen mit der Hohen Behörde über Verwendungsprioritäten, die Verteilung der Kohlen- und Stahldisponibilitäten auf die Kohlen- und Stahlunternehmungen der Gemeinschaft und die sonstigen Verbraucher innerhalb der Gemeinschaft sowie auf die Ausfuhr nach Drittstaaten. Die Hohe Behörde stellt ferner nach Anhörung der Unternehmer und unter Berücksichtigung der festgesetzten Prioritäten Fabrikationsprogramme für die einzelnen Unternehmen fest, die für diese verpflichtend sind. Ist eine einstimmige Beschlussfassung des Ministerrates nicht erreichbar, so kann die Hohe Behörde sogar von sich aus derartige Verwendungsprioritäten festlegen und Verteilungen vornehmen, wobei die Verteilung an die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihres Eigenbedarfes und ihrer Ausfuhr global erfolgt. Das Vertragswerk sieht keine Stichzeiten zur Berechnung des Eigenverbrauchs und der Ausfuhr der Mitgliedstaaten vor. Diese Lücke wird entweder vom Ministerrat oder der Hohen Behörde noch ausgefüllt werden müssen. Es ist klar, dass es sich um ein Problem handelt, an dem die Schweiz lebhaft interessiert ist, und es wäre zweifellos äusserst bedauerenswert, wenn wir hier nicht unser Wort mitsprechen könnten.

Wenn auch die Mitgliedstaaten die Verteilung im einzelnen durch ihre Regierungen frei vornehmen können, so steht doch fest, dass die Zustimmung der Hohen Behörde für die Aufteilung in die beiden Komponenten des Verbrauchs im Inland und des Exportes nötig ist. Die Hohe Behörde kann darüber hinaus sogar Einfluss auf die Zuteilungen an die Kohlen- und Stahlwirtschaft der sechs Mitgliedstaaten, und zwar auf die einzelnen Unternehmungen dieser Wirtschaftszweige, nehmen. Dr. Blankenagel führt hierzu wörtlich folgendes aus:

"Diese sehr weitgehende Bestimmung ist offenbar getroffen worden, um von der Werkstoffseite her unerwünschte Investitionen in Konjunkturzeiten zu unterbinden. Es ist die Frage, ob eine solche Bestimmung notwendig ist und ob die Hohe Behörde soweit

- 14 -

gehen kann, auch genehmigte Investitionsvorhaben durch Werkstoffentziehung zeitlich hinauszuschieben."

"Kürzen einzelne Mitgliedstaaten die für ihre Montanindustrie oder ihre Ausfuhr vorgesehenen Mengen, so wird bei der nächsten Globalverteilung durch die Hohe Behörde das Gesamtkontingent des Staates zugunsten der anderen Mitgliedstaaten um die entsprechenden Mengen gekürzt." (Zitat nach Dr. Blanke-nagel.)

Für ausschliessliche Importländer wie die Schweiz ist sodann von kapitaler Bedeutung Ziffer 5 des Art. 59, wonach die Hohe Behörde, bevor sie zu Verteilungs-massnahmen greift, nach Anhörung des beratenden Ausschusses und unter Zustimmung des Ministerrates Ausfuhrbeschränkungen für alle Mitgliedstaaten einführen kann. Wenn die Hohe Behörde nicht von selbst handelt, kann der einstimmige Rat auf Vorschlag der Regierung eines Mitgliedstaates derartige Ausfuhrbeschränkungen einführen. Die Aufhebung dieser ausserordentlichen Verteilungs-massnahmen erfolgt durch die Hohe Behörde, wenn nicht der einstimmige Ministerrat einen gegenteiligen Beschluss fasst. Der einstimmige Rat kann von sich aus einem solchen Verteilungssystem ein Ende setzen.

U.E. kann nicht genug betont werden, wie aussergewöhnlich weitreichend die Kompetenzen der Hohen Behörde und des Ministerrates gerade auf diesem uns aufs äusserste interessierenden Gebiete sind.

Bis jetzt haben wir beispielsweise bei allen internationalen Kohlénverteilungsorganisationen (ab 1946 bei der ECO in London, ab Ende 1947 beim Kohlenkomitee der Europäischen Wirtschaftskommission (ECE) in Genf und seit einiger Zeit auch beim Kohlenkomitee der OECE in Paris) als kleines Konsumland gleichberechtigt mit allen andern Konsumländern sowie mit den Produktionsländern unser Wort bei allen Verteilungsfragen mitreden und namentlich auch unsere Bedürfnisse in freier Diskussion darlegen können. Mit dem Inkrafttreten des Schumanplans dürfte hier ein voraussichtlich sehr unliebsamer Wandel eintreten, und man kann sich tatsächlich fragen, was dann die Verteilungsbemühungen auf multilateraler Basis in Genf und in Paris noch für eine Bedeutung hätten. Ebenso werden natürlich durch das Inkrafttreten des Schumanplans unsere bilateralen Abmachungen auf dem Kohlengebiet - und auf dem Stahlsektor! - ernstlich in Frage gestellt, was umso schwerer wiegt, als diese Abmachungen ja nach wie vor die einzig sichere Grundlage für unsere Versorgung in diesen Rohstoffen bilden.

- 15 -

Es ist zwar anzunehmen, dass unsere Lieferländer sich für ihre Ausfuhr und damit auch für unsere Versorgungsinteressen wehren werden. Immerhin dürfte es nicht zu umgehen sein, dass die Schweiz auch mit den zuständigen Behörden des Schumanplans zu gegebener Zeit gerade über Fragen der Zuteilungen von Kohle und Stahl an unser Land Besprechungen wird führen müssen.

III. Bisherige Erfahrungen

Dass das Inkrafttreten des Schumanplans für die Kohlen- und Stahlversorgung von Ländern wie der Schweiz, die diese Waren weitgehend in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eindecken*), erhebliche neue Schwierigkeiten schaffen dürfte, ergibt sich schon aus gewissen Erfahrungen, die unsere Delegation im Verteilungsausschuss des Kohlenkomitees der OECE am 1. und 2. Mai 1951 in Paris sammeln konnte. Der genannte Ausschuss hat die Pflicht, in der heutigen Mangellage auf Grund von Entscheidungen des Rates der OECE und von Richtlinien, die er selbst ausgearbeitet hat, die vorhandenen Kohlendisponibilitäten nach gerechten Grundsätzen ("principes équitables") zu verteilen. Erstaunlicherweise gab zu Beginn der genannten Tagung die niederländische Delegation eine Erklärung folgenden Inhalts ab:

"Etant donné qu'il est possible que l'Organisation du Plan Schuman commence ses travaux au cours du quatrième trimestre de la présente année, le Gouvernement des Pays-Bas est d'avis que l'examen des principes de la distribution ne devrait porter, pour le moment, que sur le troisième trimestre".

Daraus geht hervor, dass offensichtlich die holländische Delegation schon damals sich Rechenschaft darüber gab, dass die Verteilungsprinzipien des "Traité" (Art. 59) nicht mit den Grundsätzen einer "répartition équitable" vereinbar sind, wie sie allen Verteilungsbemühungen der OECE (und ebenfalls der ECE in Genf) klar zugrunde liegen. Diese niederländische Erklärung rief einer schweizerischen Intervention, wonach der Verteilungsausschuss für

*) Eine zusammenfassende Uebersicht über die Bedeutung unserer Bezüge sämtlicher Waren, die dem Schumanplan unterstellt sind, aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft werden wir Ihnen anlässlich unserer nächsten Berichterstattung noch zukommen lassen.

- 16 -

Kohle der OECE dem Rat dieser Organisation beantragen sollte, sich mit dieser wichtigen Frage zu befassen. Der OECE-Rat sollte nach schweizerischer Auffassung sich über die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der beiden einander gegenüberstehenden Verteilungssysteme aussprechen. Dem schweizerischen Antrag wurde leider keine Folge gegeben. Dafür arbeiteten die sechs Schumanplan-Länder ein "Projet de déclaration des 6 délégations des pays participants du Plan Schuman au Conseil de l'O.E.C.E." aus, das hier beiliegt (Beilage 2). Dieser Erklärungsentwurf stellt in Ziff. 1 nicht nur die Tatbestände unrichtig dar, sondern enthält in den Ziff. 2-5 Feststellungen, die alles andere als beruhigend wirken und bewusst einer klaren Antwort ausweichen. Wir möchten für heute auf diese Erklärung nicht näher eintreten, sondern nur festhalten, dass unsere OECE-Delegation im Rate eine Richtigstellung von Ziffer 1 verlangen, von den übrigen Teilen der Erklärung jedoch lediglich Kenntnis nehmen wird. Es hätte keinen Sinn, im jetzigen Zeitpunkt im OECE-Rat eine lange Diskussion herbeizuführen. Die Erklärung ist trotzdem insoweit von Wichtigkeit, als sie verrät, wo die Ansatzpunkte für unsere künftige Diskussion betreffend das Schumanplan-Problem liegen.

Inzwischen befasst sich eine sog. "Commission intermédiaire" damit, die Verbindung zwischen den früheren Arbeiten der sechs nationalen Schumanplan-Delegationen und der künftigen Tätigkeit der Hohen Behörde herzustellen. Die "Commission intermédiaire" versammelte sich bereits in Bonn und neuerdings in Rom. Sie hat eine besondere Arbeitsgruppe gegründet, die sich mit den Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der OECE befasst, was vor allem wichtig ist für die künftige Gestaltung der Tätigkeit der OECE-Comités für Siderurgie und Kohle. Unsere OECE-Delegation hält uns über diese Entwicklung auf dem laufenden.

IV. Einige politische Gesichtspunkte

Obwohl die Institutionen des Schumanplans, wie von seinen Schöpfern immer wieder betont wird, ihre Tätigkeit ausschliesslich internationalen Wirtschaftsproblemen widmen sollen, liegt unleugbar der Hauptakzent der Zielsetzung auf politischem Gebiet. Der Schumanplan soll in der Tat die Integration Europas fördern. Es ist daher selbstverständlich, dass die Inkraftsetzung des Schumanplans grosse politische Konsequenzen haben muss. So ist dem ganzen Vertragswerk denn auch ein "Protocole relatif aux relations avec le Conseil de l'Europe" beigefügt, worin die Notwendigkeit betont wird, zwischen der Gemein-

- 17 -

schaft und dem Europarat, vor allem zwischen den beiden Versammlungen so enge Beziehungen als möglich herzustellen. Zu diesem Behufe sind die Mitgliedstaaten verhalten, ihren Parlamenten zu empfehlen, die nationalen Vertreter in die Versammlung des Schumanplans aus der Mitte derjenigen Parlamentarier zu wählen, die die betreffenden Länder in der Assemblée consultative des Europarates vertreten. Ferner hat die Versammlung der Gemeinschaft den Jahresbericht über die Tätigkeit der Schumanplan-Institutionen der Assemblée consultative des Europarates zu unterbreiten. Art. 87 des "Traité" verpflichtet ferner die Hohe Behörde, mit den Vereinten Nationen und dem Europarat die nötigen Verbindungen aufrecht zu erhalten und sie fortlaufend über die Tätigkeit der Gemeinschaft zu unterrichten.

Einem Bericht unserer OECE-Delegation vom 2. Dezember 1950 entnehmen wir, dass, obwohl der Spiritus rector des Schumanplans, Herr Monnet, darauf bedacht sei, den ausschliesslich wirtschaftlichen und neutralen Charakter des Schumanplans zu wahren, kein Zweifel darüber bestehen könne, dass die Organe des NATO tatsächlich einen sehr beträchtlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Hohen Behörde vor allem bei Ahhalten der gegenwärtigen Rüstungskonjunktur haben werden. Diese Querverbindungen des Schumanplans dürften von vornherein auch vom politischen Gesichtspunkt einen allfälligen Beitritt unseres Landes zum Schumanplan, der nach Art. 94 an sich jedem europäischen Staate offen steht, als ein äusserst heikles Problem und daher wohl als ausgeschlossen erscheinen lassen.

V. Inkrafttreten des Schumanplans

Gemäss Art. 95 wird der Schumanplan erst nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft treten. Bis jetzt hat u.W. nur Italien ratifiziert*) Die Ratifikation durch Westdeutschland ist neuerdings hinausgeschoben worden, und nach jüngsten Meldungen aus Paris dürfte die französische Nationalversammlung den Schumanplan kaum vor Oktober in Beratung ziehen.

Vor Inkrafttreten des Schumanplans werden auch seine Institutionen ihre Tätigkeit nicht aufnehmen können. Dann wird erst noch eine Anlaufzeit bis zur Errichtung des gemeinsamen Marktes beginnen. Der gemeinsame Markt soll für Kohle, Erz und Schrott sechs Monate nach Tätigkeitsbeginn der Hohen Behörde und für Stahl zwei weitere Monate später gebildet werden.

*) Diese uns kürzlich zugekommene Meldung hat sich als falsch erwiesen. Demnach ist der Schuman-Plan noch von keinem Lande ratifiziert worden.

Es ist also nicht mit einer überstürzten Wirksamkeit des Schumanplanes zu rechnen. Immerhin kann die Hohe Behörde sofort nach ihrer Einsetzung in Verhandlungen mit den Drittstaaten treten, um deren Beziehungen mit der Gemeinschaft zu regeln.

In diesem Zusammenhange sei erwähnt, dass in den massgeblichen privatwirtschaftlichen Kreisen fast aller Schumanplanstaaten eine zum Teil sehr scharfe Kritik am Schumanplan eingesetzt hat, bzw. andauert. Es können in dieser Beziehung noch Ueberraschungen eintreten, und es wird voraussichtlich schon in diesen Kreisen dafür gesorgt, dass die Suppe nicht so heiss gegessen werden muss, wie sie gekocht wurde. Wir können es uns nicht versagen, hier noch den Satz zu zitieren, womit der "Economist" einen in seinem Spalten erschienenen Leitartikel, betitelt "Shaping the Schuman Plan", abschliesst. Der Satz lautet: "The Schuman Plan's heart is on the right place; what is not yet clear is whether its feet are on the ground" (Economist, August 26, 1950).

VI. Schlussfolgerungen:

1. Das Inkrafttreten des Schumanplans wird zweifellos für unsere Kohlen- und Stahlversorgung ganz erhebliche Komplikationen und voraussichtlich auch erhebliche Erschwerungen bringen. Namentlich wird die Ausstattung der Hohen Behörde und des Ministerrates mit geradezu diktatorischen Kompetenzen sich für uns sehr nachteilig auswirken, wenn es nicht gelingt, einigermaßen tragbare Verständigungen mit den Mitgliedstaaten und den Institutionen des Schumanplans im gegebenen Zeitpunkt herbeizuführen.
2. Es ist daher notwendig, die weitere Entwicklung mit grösster Aufmerksamkeit zu verfolgen. In diesem Sinne ist denn auch unsere OECE-Delegation in Paris anlässlich einer von der ständigen Wirtschaftsdelegation einberufenen Konferenz mit den massgebenden Vertretern der interessierten schweizerischen Wirtschaftskreise, die am 19. April 1951 in Bern stattfand, beauftragt worden, ihre bisherige Informations-tätigkeit intensiv fortzusetzen, um so eine grundsätzliche Stellungnahme der zuständigen Behörden und des Bundesrates zum ganzen Vertragswerk zu erleichtern.
3. Es wird notwendig sein, nach Vervollständigung unserer Dokumentation in einigen Wochen das ganze Problem mit den massgebenden Vertretern der schweizerischen Privatwirtschaft einer nochmaligen gründlichen Prüfung zu unterziehen.

- 19 -

4. Sobald diese interne schweizerische Abklärung und Ueberprüfung zu einem vorläufigen Abschluss gelangt sein wird, behalten wir uns vor, erneut auf die ganze Angelegenheit zurückzukommen.

In der Beilage stellen wir Ihnen die uns vom Generalsekretariat übermittelten Akten wieder zu.

Beilagen
erwähnt.

Hauswirth

Kopie an HH.: Minister Hotz,
Minister Zehnder
Minister Troendle
Fürsprech Schaffner

Landesreferenten der Schumanplanländer
[Frankreich, Deutschland, Holland, Belgien,
Luxemburg, Italien]

OECE-Delegation, Paris

OECE-Dienst, Bern

Hss, Bd,

Ha, And, Jt.

