

1

E 2802(-)1967/78/11

[DoDiS-8274]

*Der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten
des Politischen Departements, A. Zehnder, an den schweizerischen Gesandten
in Stockholm, A. Daeniker*

Kopie

S AG

Bern, 1. Mai 1952

Bei unserer letzten Besprechung über Ihre Mission in Schweden habe ich Sie auf verschiedene Angelegenheiten aufmerksam gemacht, die ich seit drei Jahren entweder direkt mit Herrn Hammarskjöld oder durch Vermittlung der Schwedischen Gesandtschaft in Bern mit dem schwedischen Aussenministerium behandelt habe. – Ich würde nun grossen Wert darauf legen, dass Sie diese Angelegenheiten in die Hand bekämen. Es handelt sich um folgendes:

1. Handel West-Ost.

Infolge der amerikanischen Politik des «Stockpiling» gerieten wir kurz nach dem Ausbruch des koreanischen Krieges in eine schwierige wirtschaftliche Lage, weil wir plötzlich vor eine knappe Rohstoffversorgung der Schweiz gestellt wurden. Versuche, diese Knappheit durch massive Käufe im Auslande zu überwinden, stiessen auf Schwierigkeiten doppelter Natur: Einerseits die Unmöglichkeit der Oststaaten, uns mit Rohstoffen zu versorgen, und andererseits die Weigerung der USA, uns Rohstoffe zu geben, solange wir uns nicht der amerikanischen Blockadepolitik gegenüber der Sowjetunion, China und den Satellitenstaaten angeschlossen haben. Zu unserem Leidwesen mussten wir feststellen, dass zu Ende des Jahres 1950 die Schweiz mit ihrer freien Währung als Drehscheibe für alle unerlaubten Geschäfte zwischen West und Ost benutzt wurde. Zunächst versuchten wir, diesem für uns unerfreulichen Zustand beizukommen, indem wir für besonders empfindliche Waren das Einfuhrzertifikat einführten, d. h. indem der Staat die Garantie dafür übernahm, dass die mit dem Einfuhrzertifikat versehenen Waren aus der Schweiz nicht «en l'état» weiterausgeführt werden¹. Auf finanziellem Gebiet wurde unter den wichtigsten schweizerischen Banken ein Gentlemen's Agreement abgeschlossen, das Richtlinien für die Mitwirkung bei finanziellen Transaktionen im West-Osthandel enthält². Ferner traten wir der westlichen Rohstofforganisation in Washington bei, wo international die knappen Rohstoffe auf alle westlichen Länder verteilt wurden und heute noch verteilt werden. Zu Ihrer Dokumentation lege ich hier den einschlägigen Antrag an den Bundesrat³,

1. Vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 84, Annex (DoDiS-8911), Anm. 7 und 8.

2. Vgl. das Rundschreiben Nr. 51 D. der Schweizerischen Bankiervereinigung an die Direktionen der Mitgliedbanken vom 28. Mai 1951, E 2001(E)1969/121/5. Vgl. auch die Notiz von G. de Rham an M. Petitpierre vom 22. Juli 1952, *ibid.* (DoDiS-10260).

3. Vgl. den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements an den Bundesrat vom 25. Januar 1951, E 2200.148(-)1971/93/12. Vgl. auch den publizierten Bundesratsbeschluss Nr. 2 über die Überwachung der Einfuhr (vom 30. Januar 1951), AS, 1951, S. 45 f.

unsere Beitrittserklärung zur Rohstofforganisation⁴ sowie das Zirkular der Bankiervereinigung⁵ bei.

Mit den Arbeiten der Rohstofforganisation sind wir zufrieden und werden dort ebenso gut behandelt wie andere Länder. Das Einfuhrzertifikat hat sich eingespielt und wird seit einiger Zeit generell von fast allen westeuropäischen Staaten für Rohstoffe und strategisch wichtige Waren verlangt. Die USA erklärten aber, sie seien mit den von der Schweiz getroffenen Massnahmen noch nicht zufrieden, und forderten die Annahme durch die Schweiz der internationalen Listen I & II für strategische Waren⁶. Diese Listen enthielten neben Rohstoffen eine Vielzahl von Waren schweizerischer Produktion, die gemäss amerikanischer Konzeption nicht mehr nach dem Osten verkauft werden dürften (so Werkzeugmaschinen, Kugellager, elektrotechnische und feinmechanische Apparate). Wir weigerten uns aus neutralitätspolitischen Überlegungen, dem amerikanischen Blockadesystem beizutreten, und wurden daraufhin von USA blockiert für Waren, die Gegenstand der internationalen Listen I & II bildeten. Schwierig wurde die Lage für unsere Industrie vom Augenblick an als es klar wurde, dass die Amerikaner die Anwendung der Listen auch in europäischen Staaten, insbesondere in Deutschland, im Direktexport und Transit kontrollierten. Unsere europäischen Freunde erleichterten uns die Sache nicht. Da sie selber nur mit Widerwillen die amerikanische Politik befolgten, erklärten sie in Washington immer wieder, es hätte keinen Zweck, die Listen I & II strikte anzuwenden, solange die Schweiz mit ihrer Weigerung, die Richtlinien der Blockade zu befolgen, ein offenes Loch nach Osten im System darstelle.

Im Juli 1951 fanden schliesslich direkte Besprechungen in Bern statt zwischen einer amerikanischen Delegation (Unterstaatssekretär Linder vom State Department) und uns. Sie führten zu einem Gentlemen's Agreement über die schweizerische Handelspolitik gegenüber den Oststaaten, woraufhin die USA die Blockade gegen die Schweiz aufhoben. Seitdem haben wir keine Schwierigkeiten mehr, die Lager sind wieder ausgezeichnet aufgefüllt, und die Amerikaner geben Ausfuhrlicenzen für alle Waren, die wir benötigen. Ich lege Ihnen hier den Antrag an den Bundesrat nach dem erfolgten Abschluss der Besprechungen mit den Amerikanern bei⁷. Unterschrieben wurde nichts. Verhandlungen mit den Oststaaten nach diesem Termin erbrachten den Nachweis, dass die ausgesetzten Kontingente genügend sind.

In den Jahren 1950 und 1951 hatte Schweden die gleichen Schwierigkeiten zu bestehen wie wir und ging wie wir schliesslich auf ein Gentlemen's Agreement mit den USA ein. Über diesen Fragenkomplex konsultierten wir uns ständig. Herr Hammarskjöld war zweimal in der Schweiz⁸, und ich besuchte Stockholm anfangs März 1951⁹. Herr Vallotton begleitete mich zu allen

4. Vgl. die diplomatische Note des Volkswirtschaftsdepartements an die amerikanische Gesandtschaft in Bern vom 3. März 1951, E 2200.148(-)1971/93/12.

5. Vgl. Anm. 2.

6. Vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 105 (DoDiS-8820), Anm. 2.

7. Vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 106 (DoDiS-7230).

8. Am 30. September/1. Oktober 1950 und am 8. November 1951.

9. Vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 86 (DoDiS-8158).

Besprechungen. Ob er Notizen hinterliess, entzieht sich allerdings meiner Kenntnis.

2. OECE-UEP-NATO-Europarat.

Wir sind, wie Sie wissen, im Jahre 1948 der OECE als Vollmitglied beigetreten. Diese Organisation hatte zunächst die Aufgabe, die amerikanische Geldhilfe (Marshallplan) nach wirtschaftlichen Grundsätzen an die in der Organisation zusammengeschlossenen europäischen Staaten zu verteilen. Da die Schweiz kein «recipient country» war, so hat man für sie in Art. 14 des Abkommens eine Désintéressement-Klausel eingefügt. Sie finden beiliegend die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte¹⁰.

Das wichtigste Kind der OECE ist die Europäische Zahlungsunion, Union européenne de paiements (UEP). Sie brachte die Liberalisierung des Warenverkehrs und der Invisibles, die Nichtdiskriminierung eines Partners aus Gründen der Zahlungsbilanz und die beschränkte Konvertibilität der Währungen durch die Multilateralisierung der Kompensation der Saldi im gebundenen Zahlungsverkehr. Der Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte, die ich Ihnen ebenfalls beilege, entnehmen Sie alles Wissenswerte. Gegenwärtig ist eine neue Botschaft in Vorbereitung über die Weiterführung der UEP nach dem 30. Juni 1952¹¹. Sie werden sie in etwa drei Wochen erhalten. Da sie alles Wissenswerte enthält, brauche ich heute nicht auf Einzelheiten einzugehen. Die UEP hat uns mehr oder weniger befriedigt, trotz der Schwankungen, die sie durch ein zu weit gestecktes Ziel bei der Liberalisierung der Importe und deren teilweiser Rückgängigmachung gebracht hat.

Dringende praktische Fragen sind nun die folgenden:

a) Die EPU als formell selbständiges Organ der OECE wird geleitet durch ein Direktionskomitee, in welchem nicht alle Länder vertreten sind, wohl aber die Schweiz und zwar durch Generaldirektor Rossy von der Schweizerischen Nationalbank. Am 30. Juni erfolgen Neuwahlen. Wir wollen und müssen unbedingt die Vertretung hier beibehalten, entscheidet sich doch in diesem Komitee der Grad der Ausnützung der schweizerischen Quote und damit auch des Bundeskredites.

b) Die Koordination der Handelspolitik erfolgt im Rahmen der OECE im Handelskomitee. Dieses Komitee ist neu und ersetzt die bisherigen Comités restraints, vor welche die einzelnen Regierungen zitiert werden konnten, um sich für Massnahmen zu verantworten, die nicht im Einklang mit den Grundsätzen der OECE standen. Dieser Tage offerierten nun die Mitglieder der OECE Herrn Minister Hotz einen Sitz im neuen Comité commercial. Herr

10. Vgl. *DDS, Bd. 17, thematisches Verzeichnis: Die Schweiz und Europa / Marshallplan. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (vom 20. August 1948), BBl, 1948, Bd. 100, II, S. 1177–1222.*

11. Vgl. *die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Verlängerung der Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Zahlungsunion (vom 20. Mai 1952), BBl, 1952, Bd. 104, II, S. 221–264.*

Minister Hotz hat angenommen unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass die Schweiz dadurch nicht ihren Sitz im Comité de Direction der UEP verliere.

c) Vor dem 30. Juni ist schliesslich noch das Exekutivkomitee der OECE neu zu bestellen. Hier gilt die Regel der Rotation. Die Schweiz war in ihm 1948/49 vertreten und zwar durch unseren ständigen Delegierten bei der OECE, Herrn Bauer. 1950/51 war Herr Bauer Rapporteur général. Turnusmässig sollten wir nun für 1952/53 wieder Mitglied des Exekutivkomitees werden. Es ist uns klar, dass die Schweiz nicht in allen wichtigen Steeringkomitees vertreten sein kann. Um den Sitz in den beiden erstgenannten Komitees zu behalten, wären wir allenfalls bereit, auf den Sitz im Exekutivkomitee zu verzichten.

d) Eines der wichtigsten Postulate der Schweiz ist die Unabhängigkeit der OECE von allen politischen Einmischungen aller internationalen Organisationen mit militärischem Charakter. Vor etwa zwei Jahren mussten wir den Versuch des Europarates abwehren, sich der OECE zu bemächtigen. Die Schweden unterbreiteten damals eine Kompromissformel, die für uns unannehmbar war. Schliesslich wurde ein Comité mixte gegründet, welches zu entscheiden hatte, ob und welche wirtschaftlichen Fragen von der OECE oder dem Europarat behandelt werden müssen und welche Dokumente gegenseitig ausgetauscht werden können. Vor Jahresfrist begann dann der starke Druck der NATO auf die OECE. Artikel 2 des Nordatlantikpaktes sieht nämlich im Interesse der reibungslosen Abwicklung der Aufrüstung eine Koordination der Handelspolitik der beteiligten Staaten vor. Es wurde beschlossen, ein solches Koordinationskomitee ins Leben zu rufen. Man stellte jedoch sehr bald fest, dass seine Aufgaben analog jenen der OECE wären und es keinen Zweck hätte, von vorne anzufangen. Deshalb tauchte in erster Linie in England die Idee auf, die OECE durch die NATO aufzusaugen. Die «Neutralen» setzten sich zur Wehr. Herr Bundesrat Petitpierre erhielt am 28. März 1952 anlässlich der Zusammenkunft des Rates der OECE à l'échelon ministériel die Zusicherung, dass die OECE unabhängig von der NATO bleiben und sich mit Fragen der Aufrüstung nicht zu befassen haben werde. Praktisch sieht die Sache trotzdem noch recht heikel aus¹². In der Tat haben alle Länder der NATO beschlossen, seitdem der Sitz nach Paris verlegt worden ist, aus Ersparnisgründen identische Delegationen bei der OECE und bei der NATO für Wirtschaftsfragen zu unterhalten. Die NATO-Länder sind somit durch ein und dieselben Delegierten bei der NATO wie bei der OECE vertreten. Im Interesse des Friedens haben wir dieser Lösung zugestimmt. Herr Hammarskjöld beabsichtigt nun offenbar, den Bock zum Gärtner zu machen und den Engländern das Präsidium der OECE (bisher Stikker, holländischer Aussenminister) vorzuschlagen, damit der Druck der NATO auf die OECE aufhört. Ich glaube, es wäre eine gute Lösung. Der englische Schatzkanzler¹³, der in einem solchen Falle zum Präsidenten gewählt würde, hat auf Herrn Bundesrat Petitpierre den besten Eindruck gemacht und ihm auch persönlich versprochen, die Interessen der «Neutralen» zu schützen.

12. Vgl. Nr. 20 in diesem Band.

13. R. A. Butler.

3. Kriegsmaterial-Käufe in USA¹⁴.

Für die Modernisierung der Ausrüstung der schweizerischen Armee brauchen wir amerikanisches Kriegsmaterial. Damit dieses geliefert werden kann, verlangt die amerikanische Regierung einen Briefwechsel gemäss Sektion 408 e des Mutual Security Act. Diese Bestimmungen sind auf Länder zugeschnitten, die amerikanische Militärhilfe erhalten. Alle Länder der NATO haben solche bilaterale Abkommen mit USA unterzeichnet, Schweden und die Schweiz aber nicht. Herr Bruggmann hat darüber Verhandlungen mit dem State Department begonnen und eine Formel gefunden, die annehmbar erscheint. Wenn wir bis heute diese auf einen neutralen Staat zugeschnittene Formel noch nicht unterschrieben haben, so deshalb, weil Schweden versucht, überhaupt ohne schriftliches Engagement durchzukommen. Wir glauben zu wissen, dass dies Schweden nicht gelingen werde. Sobald dieser Punkt endgültig abgeklärt sein wird, werden wir, auch ohne Schweden, die von Herrn Minister Bruggmann vereinbarte Erklärung unterzeichnen. Zu ihrer Orientierung lege ich Ihnen den einschlägigen Antrag an den Bundesrat bei¹⁵.

Dies sind nun für den Augenblick die wichtigsten Fragen im Verkehr Schweiz–Schweden, über die Sie restlos im Bild sein müssen. Wenn noch etwas unklar ist, können wir es ja bei Ihrem nächsten Besuch in Bern besprechen.

14. Vgl. Nr. 24 in diesem Band.

15. Vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 139 (DoDiS-8296).