

Vertraulich

Bern, den 9. März 1951.

M e m o r a n d u mbetreffend die Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel.

Am 28. Februar und 1. März 1951 hat zwischen den Herren Bundesräten Petitpierre und Rubattel, ihren ersten Mitarbeitern und den schweizerischen Gesandten in Washington, London und Paris ein eingehender Meinungs austausch 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 Meinungs austausch 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 sie selbst befolgen, auf die Gefolgschaft ihrer Alliierten und der übrigen nicht dem Ostblock angeschlossenen Staaten rechnen können, noch auch lässt sich abschliessend ermassen, 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 Partei





- 2 -

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 Embargoliste 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 1950 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 1951 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 Ermessen, 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 Alliiierter der Vereinigten



- 3 -

Staaten (z.B. Holland, vgl. Angelegenheit Metallbodio!).

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 1938 über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern wird jedoch vorbereitet; sie soll von den eidgenössischen Räten in der diesjährigen Frühjahrssession beschlossen werden. 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. Uebrigens 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 Ueberwachungsmassnahmen 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 Interesse 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" Waren-



- 4 -

gruppen wieder einzuführen. 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 tatbestandliche 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



- 5 -

eine schweizerische Firma nicht der Kontrolle durch eine ausländische Behörde zu unterziehen hat, ist gegen solche individuelle Erklärungen nichts einzuwenden.

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 Ueberwachungssystems durch die zuständige schweizerische Behörde eine tatbeständliche 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.). 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 entgegensetzt 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 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.