

1860

Freitag, 3. August 1945.

Wirtschaftsverhandlungen zwischen  
der Schweiz und Grossbritannien.Vertraulich

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 1. August 1945.

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet was folgt:

" I.

Der Waren- und Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz und dem britischen Wirtschaftskreis ("United Kingdom", "British Empire" und "Sterling Area") wickelt sich gegenwärtig auf der Grundlage der folgenden beiden Verträge ab:

- 1) dem "Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Ihrer Majestät der Königin des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Irland" vom 6. September 1855, sowie
- 2) dem "Memorandum of Agreement between the Bank of England and the National Bank of Switzerland" vom 18. Dezember 1943, das den gegenseitigen Zahlungsverkehr regelt.

Der Staatsvertrag von 1855, dessen wirtschaftspolitischen Inhalt im wesentlichen in der gegenseitigen Zusage der klassischen Meistbegünstigung besteht, vermochte so lang als Grundlage des Warenverkehrs zwischen der Schweiz und Grossbritannien - und später auch mit dem britischen Weltreich - zu genügen, als dieser Handel nach den Prinzipien des Freihandels vor sich ging und die staatsrechtliche Differenzierung innerhalb des britischen Reiches noch wenig ausgebildet war. Mit der zunehmenden staatsrechtlichen Differenzierung zwischen den einzelnen Teilen des Weltreichs (Vereinigtes Königreich unter Verselbständigung eines Teils von Irland, zunehmende Souveränität der Dominions, Kolonien mit verschiedenen Zwischenstufen ihrer staatsrechtlichen Stellung und Sonderfälle wie Indien und Burma, Mandatgebiete) und insbesondere mit dem Abgehen der britischen Handelspolitik vom Freihandelsprinzip in den Abkommen von Ottawa im Jahre 1932 über die Empire-Präferenz und weiteren Zollgesetzen musste der alte "Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag" als revisionsbedürftig erscheinen. Die Besprechungen zur Schaffung eines den veränderten Verhältnissen entsprechender



Handelsvertrages wurden im Herbst 1937 in London aufgenommen und in mehreren Etappen bis in den Winter 1939/40 fortgesetzt. Ihr Ergebnis war ein weitgediehener Entwurf zu einem neuen Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Grossbritannien; der Krieg brachte eine völlige Problemverschiebung (Blockade) und hat die letzte Bereinigung und die Inkraftsetzung des Vertrages verhindert.

Bis zum Krieg kannte Grossbritannien keine Devisenbewirtschaftung, was eine besondere Regelung des Zahlungsverkehrs mit der Schweiz überflüssig machte. Im Frühjahr 1940 interessierte sich das Britische Schatzamt um die Aufnahme eines 100 Millionen-Frankencredits, der an den Konditionen der schweizerischen Banken gescheitert ist. Nach einem langdauernden Provisorium, während welchem die Schweizerische Nationalbank der Bank von England Franken gegen Gold in Kanada abtrat, kam es im Dezember 1943 zu einer vertraglichen Regelung, auf Grund derer sich das Britische Schatzamt die für seine Zahlungen in der Schweiz notwendigen Frankenbeträge gegen freies Gold anschafft. Obwohl diese Regelung nach der ausdrücklichen Meinung der britischen Stellen nur für die Dauer der Feindseligkeiten in Europa berechnet war, ist das Abkommen vom 18. Dezember 1943 von der Bank von England bis heute noch nicht gekündigt worden. Es stellt sich aber die Frage, ob seine Weiterführung im Interesse der schweizerischen Wirtschaft liegt. Dies führt uns zu einer kurzen Charakteristik der Lage des Wirtschaftsverkehrs zwischen der Schweiz und dem britischen Wirtschaftskreis am Ende des zweiten Weltkriegs.

## II.

Die schweizerische Handelsbilanz mit Grossbritannien entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

<u>Jahr</u>	<u>Einfuhr</u>	<u>Ausfuhr</u>	<u>Differenz</u>
	in Millionen Franken		
1937	112,7	143,8	+ 31,1
1938	95,0	148,1	+ 53,1
1939	109,3	164,5	+ 55,2
1940	88,0	94,9	+ 6,9
1941	14,3	23,0	+ 8,7
1942	20,0	21,6	+ 1,6
1943	3,6	35,8	+ 32,2
1944	1,2	34,0	+ 32,8

Aus diesen Zahlen ergibt sich die Schrumpfung unserer normalen Einfuhren aus Grossbritannien auf einen Hundertstel ihres Vorkriegsstandes, was in erster Linie auf die völlige Indienstellung der britischen Produktion zur Herstellung der kriegsnotwendigen Güter, in zweiter Linie auf die Schwierigkeiten im Transportwesen sowie auf die exporthemmenden Auswirkungen des Systems von "lend and lease" zurückzuführen ist.

Die im Jahre 1944 noch verbliebenen schweizerischen Importe aus Grossbritannien bestanden zu drei Fünfteln aus Büchern, während die wichtigsten der gewohnten Einfuhren: Textilien, Maschinen, Kohle und technische Grundstoffe völlig weggefallen sind. Der schweizerische Import aus Grossbritannien muss deshalb in der Nachkriegszeit von Grund auf neu aufgebaut werden.

Die schweizerische Ausfuhr nach Grossbritannien sank während des Krieges ungefähr auf einen Fünftel ihres Vorkriegswerts. Die Gründe für diese Entwicklung sind etwas komplexer als auf der Einfuhrseite. Sie lagen einmal in der Gegenblockade der Achsenmächte, die die schweizerische Ausfuhr beschnitt und sie für die Besteller im Westen lange Zeit unsicher gestaltete; und sie lagen andererseits insbesondere in der britischen Einfuhrpolitik, welche aus Gründen der allgemeinen Verbrauchslenkung und Sparpolitik und der Knappheit der Verfügung über Schweizerfranken die Zufuhr aller nicht als lebensnotwendig oder kriegswichtig erachteten Waren verunmöglicht hat. Der Einfluss dieser wirtschaftspolitischen Kräfte erklärt nicht allein die grosse Schrumpfung des schweizerischen Exports nach Grossbritannien, sondern auch die Tatsache, dass rund drei Viertel der Ausfuhr des Jahres 1944 auf Uhren entfielen, während manche der traditionellen Exporte völlig weggefallen sind. Auch auf der Ausfuhrseite stellen sich bedeutsame Probleme der schweizerischen Nachkriegs-Wirtschaft, deren Gewicht umso grösser wird, als die Ausfuhr nach Deutschland vorläufig stockt.

Für das Gesamtgebiet des Britischen Reiches sind die entsprechenden Ein- und Ausfuhrzahlen wie folgt:

<u>Jahr</u>	<u>Einfuhr</u>	<u>Ausfuhr</u>	<u>Differenz</u>
1937	202,6	227,8	+ 25,2
1938	183,6	236,8	+ 53,2
1939	209,2	252,1	+ 42,9
1940	172,4	166,2	- 6,2
1941	55,8	73,6	+ 17,8
1942	47,2	72,3	+ 25,1
1943	95,3	103,2	+ 7,9
1944	27,4	95,1	+ 67,7

Für die "Sterling Area", die sich mit dem Britischen Reich nicht völlig deckt (Kanada, als ein Dollar-Land, scheidet aus, wogegen eine Reihe Länder des Nahen Ostens und auch Aegypten mit einzubeziehen sind) verschieben sich zwar die einzelnen Zahlen, doch bleibt die allgemeine Entwicklung die selbe: sehr starker Rückgang der Einfuhr, etwas geringerer Rückgang der Ausfuhr und als Folge eine zunehmende Aktivierung der Handelsbilanz, was zu steigenden Goldabgaben des britischen Schatzamtes an die schweizerische Nationalbank führen musste. Da auch die Forderungsbilanz, soweit sie bekannt ist, für die Schweiz aktiv steht, erfährt die Transferfrage für London von dieser Seite keine Entlastung.

## III.

Angesichts des Ausfalles in anderen Richtungen des schweizerischen Aussenhandels stellt sich die Frage, in welcher Weise unser Handel mit dem Britischen Wirtschaftskreis wieder besser in Fluss gebracht werden kann. Dabei lässt sich auf Grund der Erfahrung als grösste Schwierigkeit für die wünschbare Entwicklung des gegenseitigen Warenverkehrs eindeutig die knappe Verfügung über Schweizerfranken in London feststellen. Die Ausfuhr Grossbritanniens nach der Schweiz beträgt noch 1 % und diejenige der "Sterling Area" deren Devisenzentrum London ist, beträgt noch 6 1/2 % der Vorkriegswerte. Es ergibt sich ein ungenügender Frankenanfall, der die Bank von England zu starken Goldabgaben zwingt. Und daraus folgt wiederum, dass die Aussenhandels- und Devisenbewirtschaftungsstellen in London unter den gegenwärtigen Verhältnissen Käufe in der Schweiz nur ungern sehen und es sich zweimal überlegen, bevor sie die dafür notwendigen Zahlungs- und Einfuhrbewilligungen erteilen. So stossen schweizerische Offerten, sofern es sich nicht gezielte Pharmazeutika, etc.) handelt, auf Ablehnung, immer öfter mit der Begründung, dass "under present arrangements" ein Bezug aus der Schweiz nicht möglich sei.

Grundsätzlich eröffnen sich zwei Wege, auf denen die Bank von England und das britische Schatzamt zu vermehrten Frankenbeständen ohne Goldabgabe gelangen können: entweder kauft die Schweiz mehr britische Waren oder sie stellt Grossbritannien die fehlende Kaufkraft in Schweizer Währung zur Verfügung.

Auf dem ersten Weg begegnen wir uns mit den Plänen der britischen Aussenhandelspolitik, die eine eigentliche "Export-offensive" vorsehen, durch welche die britischen Vorkriegsausfuhren nicht nur wiederhergestellt, sondern um rund 50 % gesteigert werden sollen. Die nüchterne Beurteilung der bestehenden Transportmöglichkeiten, sei es in Hinsicht auf England selbst oder die ferner liegenden Teile des britischen Reiches, ferner der notwendig werdenden Umstellungen im britischen Produktions-apparat von der Kriegsproduktion zurück auf die Friedenswirtschaft sowie des durch Jahre unbefriedigt gebliebenen Inlandsbedarfs an vielerlei Gütern lässt jedoch voraussehen, dass es noch eine Reihe von Monaten dauern wird, bis eine fühlbare Vermehrung der britischen Exporte einsetzen kann. In dieser Zeit wird der Frankenanfall aus dem Export und aus wirtschaftlichen Dienstleistungen gegenüber der Schweiz nicht genügen, um die britischen Bezugswünsche für Schweizer Waren zu decken und der Schweiz jenen Export in den britischen Wirtschaftskreis zu ermöglichen, den sie zur Aufrechterhaltung ihrer Marktbeziehungen für die Zukunft benötigt. Während dieser Zeit des Zurückbleibens der britischen Liefermöglichkeiten hinter dem Bedarf an schweizerischen Waren wird eine Ueberbrückung mit dem Mittel der Kreditgewährung für solange das einzige Abhilfsmittel sein, als Grossbritannien nicht durch eventuelle amerikanische Vorschüsse die wünschbare Kaufkraft auf dritten Märkten erhält.

- 5 -

Eine Zurverfügungstellung von Kaufkraft in der Schweiz kann auf verschiedene Weise erfolgen. Die einfachste und wirtschaftlich wünschbare Lösung wäre die Gewährung eines Frankenkredits durch eine Gruppe von Schweizerbanken an das britische Schatzamt. Wie bereits angedeutet, haben unsere Banken im Frühjahr 1940 die für eine solche Kreditgewährung gebotene Möglichkeit verpasst, die nun und vielleicht schon im Verlauf der Kriegsjahre zum Vorgang für weitere ähnliche Transaktionen hätte werden können. Heute hat sich die Lage für das britische Schatzamt verändert, und es darf mit Sicherheit angenommen werden, dass die Gewährung eines normal verzinslichen Bankenkredits in schweizerischer Währung als praktische Möglichkeit ausscheidet. London ist in der Zwischenzeit zum Zentrum eines ingenüösen Systems von Zahlungsabkommen (Payments Agreements) geworden, über welche es sich die notwendigen Devisen - rechtlich auf dem Boden voller Gegenseitigkeit, wirtschaftlich aber zunächst als Vorschuss der valutastarken Länder - zu verschaffen weiss. London tritt in diesen Abkommen als Treuhänder des gesamten "Pfund-Kreises" auf, dessen Devisenbewirtschaftung es zentral führt und dessen einzelnen Gliedern es die Schweizerfranken nach einem unbekanntem Schlüssel zuteilt. Es scheint uns hinter diesem System der Zahlungsabkommen der wirtschaftspolitische Gedanke einer Verteidigung der künftigen Stellung Londons als Finanzplatz, des englischen Pfundes als einer Weltwährung und der britischen Wirtschaftsinteressen ganz allgemein (über das wirksame Mittel der Devisenbewirtschaftung) zu stehen. Eine bewusste und starke Politik, die sich insbesondere gegen das Clearing-System und damit gegen die grundsätzliche Ausgeglichenheit der bilateralen Handels- und Forderungsbilanz richtet, wird hier deutlich spürbar; sie stellt die Schweiz in ihren Beziehungen zum Britischen Reich und zu dem noch etwas weiter gespannten "Pfund-Kreis" vor eine neue Lage.

Das neue System der Zahlungsabkommen ist bereits von Frankreich und Belgien an die Schweiz herangetragen worden und hat auf der Basis schweizerischer Vorschussleistungen zu unterschiedlichen neuen Regelungen des Zahlungsverkehrs geführt. Die britischen Behörden haben jüngst zwei neue solche Abkommen mit neutralen Ländern, mit Schweden und der Türkei, geschlossen. Sie stellen deshalb eine gewisse Fortentwicklung der früheren Verträge auf grundsätzlich gleicher Basis dar, weil im Abkommen mit Schweden kein Plafond für den zu gewährenden Vorschuss mehr fixiert wird, und weil der Vertrag mit der Türkei als "Trade and Payments Agreement", somit als eine neue Kombination von Handels- und Zahlungsabkommen aufgezogen ist. Aus der Presse war zu entnehmen, dass Schweden vorläufig einen Betrag von 250 Millionen Kronen im Rahmen des Abkommens mit Grossbritannien bereitstelle, und dass ausser der Regelung des Zahlungsverkehrs auch gewisse Abreden über den gegenseitigen Warenverkehr getroffen worden seien. Es muss mit grösster Wahrscheinlichkeit erwartet werden, dass die britische Regierung auch von der Schweiz die Ersetzung des bisherigen Finanzabkommens vom 18. Dezember 1943 durch ein solches Zahlungsabkommen begehren wird.

- 6 -

## IV.

Für die Schweiz stellt sich allgemein die Aufgabe, aus der Atmosphäre und Politik der einengenden Blockade-Abkommen herauszukommen und mit den für die Aussenhandelspolitik des britischen Reiches kompetenten Stellen zu neuen Vereinbarungen über den gegenseitigen Waren- und Zahlungsverkehr im Frieden zu gelangen. Man wird dabei angesichts der noch wenig übersichtlichen Wirtschaftsverhältnisse schrittweise vorgehen müssen. Ein blosses Wiederanknüpfen an den in den Jahren 1937-1940 geleisteten Vorarbeiten zu einem neuen Handelsvertrag wäre nicht das richtige Vorgehen; denn einmal haben sich die Verhältnisse unter dem Einfluss des langen Krieges wiederum verändert, und andererseits ist die Ordnung eines irgendwie gebundenen Zahlungsverkehrs zur Notwendigkeit geworden, während sich diese Frage bis zum Kriegsausbruch im schweizerisch-britischen Verhältnis gar nicht gestellt hat. Als besondere Schwierigkeit wird sich dabei die in den letzten Jahren noch verstärkte staatsrechtliche Differenzierung zwischen den einzelnen Gliedern des britischen Reiches erweisen. Die Selbständigkeit der Dominions in ihren Aussenwirtschaftsbeziehungen, die unterschiedlich weitreichende Selbstverwaltung von Gebieten wie Indien und Burma sowie der einzelnen Kolonien verunmöglichen zum Teil oder erschweren eine Regelung in und über London. In manchen Fällen wird einzig ein direktes Verhandeln mit den Dominion-Regierungen zum Ziele führen können.

Umso wichtiger erscheint es deshalb, mit der Neuregelung dort einzusetzen, wo das staatsrechtlich so komplexe Gebilde auf einer gemeinsamen Ebene erreicht werden kann: bei der Devisenfrage. Hier tritt London als Vertreter des gesamten "Pfund-Kreises" auf, und da die Verfügbarkeiten über Schweizerwaren in London von direktem Einfluss auf die Einfuhr schweizerischer Waren in die Länder dieses Kreises sind, liesse sich hier auch eine nützliche Verbindung zum Warenverkehr finden. Wie die Erfahrungen zu belegen scheinen, besteht der Zusammenhang zwischen der Devisenbewirtschaftung und dem Warenverkehr in London nicht nur auf der Einfuhr- sondern auch auf der Auszugsweise nach jenen Ländern gelenkt werden, mit denen Grossbritannien Zahlungsabkommen abgeschlossen hat. An diesen Auszugsinteressen liegt sowohl im schweizerischen Verden Grossbritannien über schweizerische Warenkäufe entstehende Frankenanzahl. Die Aufnahme von Besprechungen über die Neu- und den mit den verschiedenen vertraglichen Mitteln über London erreichbaren Teilen des britischen Wirtschaftskreises erscheint uns notwendig geworden zu sein.

## V.

Wir haben Ihnen im Vorstehenden eine allgemeingehaltene Beurteilung der Lage der schweizerisch-britischen Wirtschaftsbeziehungen im gegenwärtigen Zeitpunkt gegeben. Bevor wir Ihnen konkrete Vorschläge im Sinne von Instruktionen an eine schwei-

- 7 -

zerische Verhandlungsdelegation unterbreiten, halten wir es für richtig, durch eine Fühlungnahme mit den kompetenten Stellen in London - wobei nach langer Unterbrechung der Board of Trade wieder anstelle des Ministry of Economic Warfare als Partner erscheinen wird - die britische Einstellung zu den dargelegten Fragen abzuklären und den Boden für künftige Verhandlungen vorzubereiten. Wir beabsichtigten zunächst, Ihnen für die Durchführung dieser Vorbereitungsarbeiten eine Dreier-Delegation vorzuschlagen, haben diesen Gedanken dann jedoch mit Rücksicht auf die kaum zu vermeidende öffentliche Diskussion über die Zusammensetzung der Delegation wieder aufgegeben."

Antragsgemäss wird

b e s c h l o s s e n :

Vom vorstehenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und Herr Prof. Dr. P. K e l l e r , Delegierter für Handelsverträge, mit den vorbereitenden Schritten im Sinne der oben gemachten Darlegungen beauftragt. Seine Reise ist auf Anfang September vorzusehen.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel, 10 Expl.), an das Politische Departement und an das Finanz- und Zolldepartement.

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:

Ch. Oser