

1595

Dienstag, 8. Juli 1947.

Zahlungsverkehr mit dem Sterlinggebiet.
 Multilaterale Verwendung von £-Sterling; Vertraulich
 Verwendungsmöglichkeit der schweizeri-
 schen Sterlingguthaben in England.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 26. Juni 1947.

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 5. Juli 1947.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt folgendes mit:

"I

Wir hatten bereits Gelegenheit, in unserem Bericht vom 5. März 1947 über die Februar-Verhandlungen mit England den Bundesrat über das Problem der Verwendung der schweizerischen Sterlingguthaben in London zu orientieren.

In Ausführung einer von England in seinem Loan-Agreement gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika eingegangenen Verpflichtung, vom 15. Juli 1947 an auflaufende Pfundbeträge zur Ausführung von Zahlungen für normale Transaktionen auch im Verkehr mit Drittstaaten zur Verfügung zu stellen, schlugen die Engländer bereits in den Februar-Verhandlungen in Bern eine Ergänzung des Monetary Agreement vor. Die ursprünglich von den Vereinigten Staaten von Amerika den Engländern aufgedrängte Massnahme, die aus laufenden Transaktionen stammenden Sterling-Beträge zur multilateralen Verwendung auch in andern Währungsgebieten zur Verfügung zu stellen, erfährt nun durch die englischen Behörden eine sehr weitgehende und für die Schweiz tragweite Interpretation. Die britischen Behörden stellen sich nämlich auf den Standpunkt, dass die freie Verfügbarkeit der besagten Pfund-Sterling-Beträge nur jenen Ländern eingeräumt werden könne, die ihrerseits bereit seien, Pfund-Sterling unbeschränkt auch an Stelle der eigenen Landeswährung in Zahlung anzunehmen. Ob diese Interpretation von Art. 8, Ziff. 2 des anglo-amerikanischen Abkommens vom amerikanischen Vertragspartner geteilt wird, wird gegenwärtig in unserem Auftrage von unserer Gesandtschaft in Washington abgeklärt. Für die Schweiz, die ohnehin an der Aktivseite des englischen Vorschlages der freien Verwendbarkeit des Pfundes zur Bezahlung in dritten Zahlungsgebieten nicht besonders vordringlich interessiert ist, da sie nicht genötigt ist, zusätzliche Devisen (beispielsweise Dollars) aus Pfunden zu schaffen, wiegt die negative Seite der britischen Anregung, unbeschränkt Pfunde von Drittstaaten annehmen zu müssen, umso schwerer. Die Schweiz besitzt keine Devisenbewirtschaftung, die ihr erlauben würde, die aus der neuen multilateralen Verwendbarkeit des Pfundes erwachsenden Einflüsse auf ihre bilateralen Abkommen und bilateralen Zahlungsbilanzen



zu überblicken. Sie besitzt nur indirekt als Reflexwirkung aus der Summe der vielen einzelnen bilateralen Zahlungsverträge eine Art Devisenbewirtschaftung, die auf dem einzig grösseren freien Zahlungsbereich, nämlich dem Verkehr mit den Dollerländern, durch eine autonome Ordnung der Transferberechtigung ergänzt wird. Alle bilateralen Verträge und die Dollar-Regelung stellen auf das Prinzip des Ursprungs der Waren- oder Dienstleistung ab. Anstelle dieses Begriffes der der Schweiz im Rahmen des Systems der bilateralen Verträge erlaubt, die Geld- und Warenbewegungen ständig zu kontrollieren, würde durch den englischen Vorschlag ein vollständig neues Kriterium eingeführt, dasjenige der "Current Transaction", ein Begriff, der im Grunde genommen nur von einem Staat angewandt werden kann, der eine geschlossene Devisengesetzgebung besitzt, aus welcher Art und Umfang der "Current Transaction" abgeleitet werden kann. Schon aus diesem Grunde des Fehlens einer schweizerischen Devisenbewirtschaftung befindet sich unser Land mit Bezug auf den englischen Vorschlag in einer singulären Stellung, die zusätzliche Abklärungen, die notwendigerweise einige Zeit beanspruchen, unerlässlich macht.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat nicht verfehlt, zu diesem Problem die mitinteressierten Instanzen und die Vertreter der privaten Wirtschaft zu einer Vernehmlassung einzuladen. Alle angefragten Behörden kommen übereinstimmend zu der Auffassung, dass es der Schweiz in der gegenwärtigen Lage nicht möglich sei, auf den englischen Vorschlag einer multilateralen Verwendbarkeit, bzw. einer unbeschränkten Annahme des Pfundes in einem zustimmendem Sinne einzutreten. Wohl geben die britischen Behörden die Zusicherung ab, dass sie jeden den Plafond gemäss englisch-schweizerischem Abkommen (260 Mio Franken) übersteigenden Pfundanfall in Gold abdecken würden. Es wird zwar von den zur Vernehmlassung eingeladenen Behörden nicht bezweifelt, dass England dieses Versprechen in guten Treuen abgibt und dass es - solange es ihm faktisch möglich ist - auch Gold zedieren würde. Ganz abgesehen davon, dass vermehrte Goldzessionen rein vorübergehend aus konjunkturpolitischen Gründen von den schweizerischen Währungsbehörden nicht gerne gesehen werden, bleibt einmal die Schwierigkeit und auf die Dauer auch eine gewisse Unsicherheit, die wahrscheinlich sehr namhaften Goldzessionen von dem notleidenden England ausgerechnet durch den schweizerischen Kleinstaat einzutreiben, ohne dessen bilaterale Beziehungen zur Sterling-area zu beeinträchtigen. Es ist sowohl die Meinung der Währungs- wie insbesondere der Finanzbehörden, dass England in seiner starken Devisenbedrängnis und Goldknappheit (wie es dies schon in den Februarverhandlungen 1947 angetönt hat) entweder eine grössere Liberalität in der Goldeinkassierung oder neue schweizerische Kredite verlangen würde, Forderungen, die bei dem jetzigen Stand der Bundesfinanzen und unserer schon bestehenden Pfundrisiken vermieden werden sollten. Von englischer Seite ist dabei übrigens verschiedentlich gesagt worden, dass die Tatsache der freien Verwendbarkeit des Pfundes der Schweiz doch vielleicht ein Interesse geben würde, ein vermehrtes Pfundguthaben zu unterhalten. Nach den noch näher zu schildernden Enttäuschungen hinsichtlich der bereits aufgelaufenen Pfundguthaben dürfte diese englische Erwartung allerdings nicht sehr begründet sein.

Die zur Vernehmlassung eingeladenen Behörden äussern sich zu diesen Problemen wie folgt:

- 3 -

Schweizerische Nationalbank:

"... Aus der Entwicklungsgeschichte des englischen Vorschlages, wie aus den Eindrücken, die unser Delegierter aus seinen Unterhaltungen in London gewonnen hat, geht deutlich hervor, dass Grossbritannien durch die Vereinigten Staaten zur Freigabe der aus laufenden Transaktionen stammenden Sterlingbeträge gezwungen wird. Es handelt sich somit nicht um eine aus den ökonomischen Bedingungen in natürlicher Weise hervorgegangene Entwicklung, sondern um eine der britischen Regierung aufoktroyierte Massnahme. ... An hoher Stelle wurden sogar Zweifel in Bezug auf das Gelingen des Planes geäussert. ... Es lässt sich aber nicht übersehen, dass das neue System auf einer durch den Krieg geschwächten und wohl noch auf Jahre hinaus unter Mangelerscheinungen leidenden Volkswirtschaft beruht. So ingenios der Gesamtplan auch erscheinen mag, so bleibt doch die Tatsache bestehen, dass das Pfund als Währung dem amerikanischen Dollar oder dem Schweizerfranken nicht gleichgesetzt werden kann. ... Es wird sich somit kein Gleichgewichtszustand in der multilateralen Pfundverwendung herausbilden. Die Bank von England wird gezwungen sein, die Währungsreserven kontinuierlich einzusetzen, um die versprochene Konvertibilität des englischen Pfundes aufrecht zu erhalten. ... Auf Grund früherer Erfahrungen - vorgängig der Abwertung des Pfundes im Jahre 1931 - ist überdies damit zu rechnen, dass die automatische Umwandlung von Pfundsterling in Gold Verzögerungen erleiden könnte, sobald sich einmal auf englischer Seite eine wesentliche Verknappung der Währungsreserven einstellen sollte. ... Abschliessend möchten wir unsere Meinung dahingehend zusammenfassen, dass der englischen Regierung auf geeignete Weise erklärt werden soll, die Schweiz sei unter den gegenwärtigen Umständen noch nicht in der Lage, dem multilateralen Pfundzahlungsverkehr beizutreten, dass sie sich aber vorbehalten, diese Frage im Lichte der wirtschaftlichen Entwicklung der nächsten Zeit und der mit dem multilateralen Verkehr gemachten Erfahrungen erneut zu überprüfen."

Eidg. Finanzverwaltung:

"L'attrait du franc suisse est si grand dans le monde qu'il faut s'attendre à voir les exportateurs étrangers profiter de la libre convertibilité pour demander la conversion de leurs livres en francs suisses. De cette manière, nous risquons d'être constamment créanciers dans nos rapports avec l'Angleterre, par suite d'opérations internationales sans rapport avec l'économie suisse. De ce fait, notre balance des paiements avec l'Angleterre dépendra d'éléments sur lesquels nous n'avons aucune prise. L'obligation pour l'Angleterre de nous livrer périodiquement de l'or en grande quantité risque fort d'avoir pour conséquence des restrictions anglaises sur les fournitures suisses et sur le tourisme anglo-suisse. ... Or, après l'expérience que nous venons de faire avec notre crédit, nous ne tenons nullement à ce que la Confédération se trouve obligée de conserver des montants plus grands encore de livres sterling. ... Le système anglais de la libre convertibilité a le grave inconvénient d'être bâti sur une monnaie qui n'est pas librement convertible pour tout paiement mais qui, au contraire,

- 4 -

est soumise à des rigoureuses restrictions concernant les transferts de capitaux, en particulier pour la dette extérieure du pays. ... Nous pensons donc qu'il convient de répondre aux propositions qui nous ont été faites en relevant d'une part que le projet constitue pour la Suisse un empirement considérable des conditions prévues par l'accord, d'autre part qu'il n'apporte aucune amélioration aux conditions d'utilisation du franc suisse puisque celui-ci est déjà convertible en toutes monnaies, enfin que les effets du nouveau système iraient à l'encontre de la politique de stérilisation de l'or et des efforts du Gouvernement suisse dans sa lutte contre la hausse des prix."

Es ist bei diesen negativen Stimmen, insbesondere bei der kategorischen Absage der Schweizerischen Nationalbank und der Eidg. Finanzverwaltung, allerdings nicht zu vergessen, dass der englische Vorschlag hinsichtlich der Erleichterung des Exportes und der Entwicklung freiheitlicher Handelsmöglichkeiten auch für die schweizerische Exportwirtschaft von ausserordentlicher Bedeutung ist. Viele unserer Handelspartner haben auch vor dem letzten Weltkrieg einen Ausgleich ihrer Passivität mit der Schweiz nur über ihre Lieferungen nach England gefunden und es liegt selbstverständlich im Interesse dieses natürlichen Zahlungsausgleichs, dass wiederum die Lieferanten Englands die Möglichkeit erhalten, die aus dem englischen Verkehr erworbenen Pfundbeträge sobald als möglich in vermehrtem Umfang für Warenbezüge aus der Schweiz zu verwenden. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins äussert in dieser Richtung folgende sehr zutreffende Ansichten:

"... Um die Angelegenheit mindestens vom handelspolitischen Standpunkt aus annähernd beurteilen zu können, müsste unseres Erachtens allerdings auch jetzt noch genauer abgeklärt und einwandfrei garantiert werden, dass die Gestaltung des bilateralen Wirtschafts- und Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und dem Sterlinggebiet in keiner Weise von eventuell durch den multilateralen Zahlungsverkehr entstehenden Sterlingüberschüssen der Schweiz tangiert wird. Wenn über diesen Punkt einwandfreie Garantien erreicht würden, will uns scheinen, dass, rein vom handelspolitischen Standpunkt aus gesehen, die positiven Seiten die negativen überwiegen. Es muss immer wieder betont werden, dass ein gewaltiges Interesse daran bestehen würde, aus dem unnatürlichen bilateralen Zahlungsverkehr wieder einmal herauszukommen. Wir sind der Ansicht, dass die Wiedererreichung eines multilateralen Zahlungsverkehrs innerhalb einer grösseren Anzahl von wichtigen Wirtschaftsgebieten so erstrebenswert wäre, dass auch gewisse damit verbundene Nachteile in Kauf genommen werden müssen. ... In diesem Zusammenhang wird man eben, um ein völlig objektives Bild zu gewinnen, auch die Nachteile nicht übersehen dürfen, die der Schweiz aus einem Fernbleiben des von Grossbritannien ausgehenden multilateralen Zahlungsverkehrs erwachsen können. Alles deutet darauf hin, dass Grossbritannien sehr viel daran liegt, auch die Schweiz für diese Ausweitung des Zahlungsverkehrs zu gewinnen; die Gründe hierfür sind nicht schwer zu finden. Man wird sich daher unbedingt hüten müssen, die unverkennbaren Drohungen zu unterschätzen, welche die Treasury und die Bank of England aussprechen, für den Fall, dass die Schweiz nicht mitmachen könne oder nicht

- 5 -

mitmachen wolle. ... Wir sind im übrigen überzeugt, dass von Industrie und Handel eine aktive Beteiligung an dem von Grossbritannien ausgehenden multilateralen Zahlungssystem lebhaft begrüsst würde. ... Es wird angesichts der Komplexität und Wichtigkeit der Materie doch noch einmal zu prüfen sein, ob die Schweiz sich dem multilateralen Zahlungsverkehr nicht unter solchen Vorbehalten anschliessen könnte, welche die befürchteten Nachteile ganz oder wenigstens weitgehend ausschliessen. ... Wir halten es aus den dargelegten Gründe für dringend geboten, den britischen Behörden nicht einfach auf schriftlichem Weg einen negativen Bescheid in dieser Frage zukommen zu lassen. Man wird vielmehr auf die verschiedenen, für die Schweiz noch ungeklärten Probleme hinweisen müssen, und gleichzeitig die Bereitschaft erklären, das Problem sobald als möglich einer Aussprache zu unterziehen; denn es ist ja von Anfang an vorgesehen worden, dass die Frage der Konvertibilität, bezw. des multilateralen Zahlungsverkehrs noch Gegenstand eigentlicher Verhandlungen bilden müsse."

Unsere Auffassung geht deshalb dahin, dass in unserer Antwort der englischen Regierung nicht ein endgültiges Nein auf die Anregung einer Ergänzung des Monetary Agreement erteilt werde. Schweizerischerseits sollte deshalb die Bereitschaft erklärt werden, in einem späteren Zeitpunkt auf Besprechungen über die durch die freie Verwendbarkeit der Pfundsterling aufgeworfenen Fragen einzutreten. Wenn dagegen bis Ende Juni eine Antwort unbedingt erteilt werden müsse, wie dies der englische Vertragspartner wünscht, so könne diese Antwort zufolge der mehrfach dargelegten einzigartigen Lage der Schweiz und der Unmöglichkeit, das Problem innert so kurzer Zeit zu überblicken, leider nicht positiv lauten. Die Schweiz würde demnach vorerst bei aller Bereitschaft, Verhandlungen aufzunehmen - sie waren auf die erste Juliwoche in Bern verabredet und mussten wegen anderweitigen englischen Engagements dahinfallen - nicht auf der Liste derjenigen Staaten figurieren, die auf den 15. Juli 1947 hin im Rahmen dieses englischen Systems untereinander unbeschränkt multilateral Pfunde aufnehmen und abgeben. Ein näherer Blick zeigt übrigens, dass keiner dieser Staaten sich in einer analogen Lage zu der Schweiz befindet. Einige dieser Staaten versuchen auf diesem Wege, sich fehlende Dollars zu verschaffen, andere erwarten für ihre Pfunde bei lieferfähigeren Staaten, als dies England zur Zeit leider ist, Ware zu erhalten.

II.

In engem Zusammenhang mit dieser multilateralen Verwendbarkeit der Pfundanfälle aus "laufenden Transaktionen" geht eine weitere englische Massnahme Hand in Hand, die für die Gläubigerstaaten Englands ausserordentlich unangenehm ist. Das System der multilateralen Verwendbarkeit der Pfunde und der Abdeckung der Pfundüberschüsse in Gold kann einigermaßen Aussicht auf Erfolg haben, wenn es England gelingt, den grössten Teil seiner Schulden einzugefrieren, d.h. dafür zu sorgen, dass der Grossteil der Pfundguthaben seiner Gläubiger nicht als Kaufkraft in der noch nicht sehr erstarkten englischen Volkswirtschaft in Erscheinung tritt, oder die britischen

- 6 -

Devisenreserven beanspruchen kann. Die Massnahme, die England hier trifft, ist ebenso einfach wie einschneidend. England versucht - und es steht deswegen auch mit all seinen Gläubigern zur Zeit in Unterhandlungen - alle bis zum 15. Juli auflaufenden Pfundguthaben praktisch einzugefrieren. Die Rechtsgrundlage zu diesem Einfrieren der vor dem 15. Juli auflaufenden Pfundguthaben ist prekär und willkürlich. England leitet sie aus dem Text des Financial Agreement vom 6. Dezember 1945 mit den Vereinigten Staaten ab, nach welchem es verpflichtet ist, ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrages (15. Juli 1947) die multilaterale Verwendbarkeit des Pfundes zuzugestehen. In diesem nämlichen Vertrag hat sich England eine Ausnahme für diejenigen Pfundbeträge ausbedungen, die vor dem sogenannten "effectif date" (15. Juli) von einem Lande geäuftet wurden. Dieser Artikel will nun aber nach schweizerischer Auffassung nicht besagen, dass England, welches in seinem Verkehr mit Drittstaaten, in casu der Schweiz, sich ohnehin nicht auf einen englisch-amerikanischen Vertrag berufen könnte, in der Lage wäre, in Abänderung des Monetary Agreement zwischen der Schweiz und England vom 12. März 1946 die von der Schweiz in ein "freiheitliches, an Bretton Woods inspiriertes Zahlungssystem" eingeschossenen Mittel in irgend einer Weise einzugefrieren. Es ist deshalb sehr enttäuschend und für die künftige Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Kraft Englands nicht besonders ermutigend, dass sich England genötigt sah, dem mit Vorbesprechungen in London beauftragten Direktor der Schweizerischen Nationalbank gegenüber die in den Februar-Verhandlungen 1947 englischerseits gemachten Zugeständnisse zu widerrufen. England hatte damals, wie wir in unserem Bericht vom 5. März 1947 darlegten, anerkannt, dass die Schweiz am Schlusse des Vertrages der sie verpflichtet, während seiner Dauer ständig 15 Mio Pfundsterling in London zu unterhalten, frei wäre, diese Pfundsterlingbilanz nach ihrem Belieben abzubauen. Der Chef der englischen Delegation, Herr Ellis-Rees, der diese Sachlage in Gegenwart des Direktors der Eidg. Finanzverwaltung und eines Direktors der Schweizerischen Nationalbank anerkannt hat, erklärte damals, dass, ohne Rücksicht auf diese Rechtslage, England seine Freunde bitten müsse, ihm die helfende Hand zu geben und die in London am Vertragsende freiwerdenden Pfundbeträge nicht sofort abzubauen, sondern vielmehr Hand zu bieten zu einem Gentleman-Agreement über eine langsame, sukzessive und für England tragbare Rückführung dieser schweizerischen Pfundbilanz. Es war deshalb sehr betrüblich, dass England in aller Form sowohl unserer Gesandtschaft wie dem mit Vorarbeiten beauftragten Herrn Direktor Pfenninger gegenüber die Bereitschaft zurückzog, über einen allmählichen Abbau der schweizerischen Pfundguthaben jetzt schon zu sprechen, wie dies mit der englischen Delegation verabredet worden war. Die schweizerische Gesandtschaft in London berichtet über diesen Punkt folgendes:

- 7 -

"... Darüber hinaus hat Herr Ellis-Rees erklärt, dass die im vergangenen Februar angeschnittene Frage der Abtragung der schweizerischen Sterling-Guthaben vorderhand nicht weiter verfolgt werden könne.

Er möchte die schweizerischen Behörden bitten, die aufgelaufenen £ 15 Mio. bis Ende Vertragsdauer zu halten ("to hold the sterling balances") (eine ohnehin vertragliche Verpflichtung, die wir nicht abändern können). Rund 6 Monate vor Ablauf des Vertrages werde die britische Regierung mit der Schweiz über die Frage der Amortisation erneut in Kontakt treten. Hiebei hat Herr Ellis-Rees ausdrücklich betont, dass er diese Erklärung der Rückstellung einer Regelung über die £ 15 Mio. Guthaben unabhängig vom Abschluss oder Nichtabschluss einer Zusatzvereinbarung abgebe. Es habe somit auch der Abschluss einer solchen zusätzlichen Vereinbarung über "free availability" keinen Einfluss auf eine gewünschte schweizerische Verwendungsmöglichkeit der aufgelaufenen £-Sterlingguthaben. Herr Ellis-Rees hat versprochen, über diese Frage der Gesandtschaft noch eine schriftliche Verlautbarung zugehen zu lassen (die offenbar noch nicht eingetroffen ist).

III.

Wir kommen demnach in Uebereinstimmung mit der Schweizerischen Nationalbank, dem Politischen Departement und der Eidg. Finanzverwaltung zum Schluss, dass für die gegenwärtige Zeit ein Beitritt zu der Ländergruppe, die unumschränkt Pfunde als Zahlungsmittel, gleichwertig wie die eigene Landeswährung, entgegennimmt, nicht in Frage kommt. Da gewichtige Exportinteressen in einem späteren Zeitpunkt wiederum vor den heutigen währungs- und konjunkturpolitischen Bedenken den Vorrang bekommen dürften, wird die Handelsabteilung unseres Departementes das Problem mit den beteiligten Stellen weiterhin mit aller Aufmerksamkeit verfolgen und England gegenüber die Bereitschaft erklären, dieses Problem mit ihm weiter zu diskutieren. Für einmal beantragen wir indessen, durch unsere Gesandtschaft in London mündlich eröffnen und erklären zu lassen, dass wir gegenwärtig und sofern wir bis Ende Juni 1947 eine Antwort erteilen müssen, keinen positiven Bescheid erteilen können. Gleichzeitig wäre die Gesandtschaft zu beauftragen, gegen irgend einen Versuch, unsere Guthaben jetzt oder nach Vertragsablauf einzugefrieren, eine Rechtsverwahrung einzulegen."

Antragsgemäss und mit Zustimmung des Finanz- und Zolldepartementes wird vom vorstehenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und die vorgelegte Instruktion an unsere Gesandtschaft in London genehmigt.

Protokollauszug (vertraulich) an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handelsabteilung 10 Expl.), an das Politische Departement (5 Expl.) und an das Finanz- und Zolldepartement.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

F. Weber.