

Bern, den 2. August 1954

An den B u n d e s r a t

Bericht über Konvertibilitäts-  
konferenz in London vom 15. und  
16. Juli 1954.

---

Zweck der den Konvertibilitätsproblemen gewidmeten Londoner Ministerkonferenz der OECE war es, die Richtlinien festzulegen, nach denen die Pläne ausgearbeitet werden sollen für die beim Uebergang einer Gruppe von Mitgliedern zur Konvertibilität notwendig werdenden neuen Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Konvertibilität im klassischen Sinne bedeutet die Bereitschaft eines Landes, insbesondere im Verkehr mit dem Ausland seine Währung jederzeit unbeschränkt gegen Gold oder in Gold convertible Devisen zu verkaufen und gegen Gold oder in Gold convertible Devisen zurückzukaufen.

Die Umwandelbarkeit der Währungen auf den gemeinsamen Nenner Gold gestattet es den Ländern, sich auf den Ausgleich der Gesamtzahlungsbilanz zu konzentrieren, also ohne Rücksicht auf den Stand bilateraler Zahlungsbilanzen am günstigsten Ort einzukaufen. Dies ermöglicht die Erreichung einer rationellen internationalen Arbeitsteilung, einer zunehmenden Produktivität und eines steigenden Wohlstandes und bringt eine engere Bindung der nationalen Wirtschaften an die Weltwirtschaft.

Da die Gold- und Devisenreserven eines Landes beschränkt sind, muss dafür gesorgt werden, dass unter dem Regime der Konvertibilität der Zahlungsverkehr mit dem Ausland nicht in einem die Gold- und Devisenreserven übersteigenden Masse passiv wird. Hiezu gibt es hauptsächlich zwei Mittel: Einerseits die mengenmässige Beschränkung der Einfuhr, hohe Zölle, sowie andere, die Zahlungen nach dem Ausland beschränkende Massnahmen, und andererseits eine Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf den Zahlungsbilanzausgleich, d.h. insbesondere Verzicht auf Massnahmen, die zu einer Aufblähung der Nachfrage führen oder die Preise in einem Ausmasse in die Höhe treiben, das die Konkurrenzfähigkeit des Landes gefährdet.

Die Erreichung des Zahlungsbilanzausgleiches durch mengenmässige Einfuhrbeschränkungen oder andere, den Handel direkt behindernde Massnahmen wäre mit dem Ziel der Konvertibilität in direktem Widerspruch, sodass deren Anwendung verhindert werden sollte. Der Zahlungsbilanzausgleich wäre daher, wenn vom Mittel der Währungsabwertung abgesehen wird, durch eine zahlungsbilanzkonforme Wirtschaftspolitik zu sichern. Begangene Fehler müssten durch Diskonterhöhungen, Kredit-, Investitions- und Staatsausgabenbeschränkungen, Steuererhöhungen und andere nachfragevermindernde Massnahmen korrigiert werden. Die Rückkehr zur Konvertibilität bedeutet daher nicht nur eine Aenderung des Zahlungsverkehrs, sondern bis zu einem gewissen Grade die Unterwerfung der inneren Wirtschaftspolitik unter

./.



die Erfordernisse des Zahlungsbilanzausgleichs; je geringer die Gold- und Devisenreserven, desto unbedingter diese Unterwerfung und damit unter Umständen der Zwang zu einer gewöhnlich nicht leicht durchführbaren Deflationspolitik. Um in dieser Richtung extreme Entwicklungen, welche die Stabilität der Wechselkurse oder die Aufwärtsbewegung des internationalen Wirtschaftsverkehrs oder die Konvertibilität selbst gefährden könnten, möglichst zu vermeiden, müssten die Devisenreserven der konvertiblen Länder so gestärkt werden, dass sich selten eigentlich deflatorische Massnahmen als Zahlungsbilanzausgleichsmittel aufdrängen.

Aus diesen Zusammenhängen ergaben sich die Hauptthemen der Londoner Konferenz, nämlich:

1. Aufstellung von Handelsregeln (d.h. Abbau der Handelsschranken).
2. Schaffung von Krediterleichterungen bzw. zusätzlichen Devisenreserven.
3. Bestimmung der Organisationen, die sich mit diesen Fragen zu befassen haben.

#### 1. Die Handelsregeln

Die Minister waren der Meinung, dass die Aufstellung weltweiter Handelsregeln notwendig sei. Diese sollten zwar erst nach einer Uebergangsperiode voll zur Anwendung kommen, doch bereits in der Zwischenzeit als Ausrichtpunkte dienen.

Als solche Handelsregeln wurden insbesondere von den angelsächsischen Ländern empfohlen:

- a) Die Aufhebung sämtlicher mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen.
- b) Die strikte Befolgung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung gegenüber allen Ländern und als eine der Konsequenzen dieses Grundsatzes der völlige Verzicht auf bilaterale Handels- und Zahlungsabkommen.

Lediglich in "seltenen" Ausnahmefällen sollte ein Abweichen von diesen Grundsätzen möglich sein: So bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten im Sinne der zeitweisen Rückgabe der Handlungsfreiheit an das mit Schwierigkeiten zu kämpfende Land, und beim Knappwerden einer Währung durch die Verleihung des Rechts an die anderen Länder, den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem betreffenden Gläubigerlande zu beschränken. Dies bedeutet eine völlige handelspolitische Abrüstung der Gläubigerländer und einen handelspolitischen Freipass an den Rest der Welt.

Als definitive Regeln, auf die schon die Bemühungen der Uebergangszeit ausgerichtet werden sollen, wurden somit von diesen Ländern Bestimmungen genannt, wie sie hauptsächlich im Gatt und im Währungsfonds niedergelegt sind und von der Schweiz in dieser extremen Form bisher nicht angenommen werden konnten, da sie unser Land, dessen wichtigste Industrien zum grössten Teil vom Export abhängen, vollständig entwaffnen und der handelspolitischen Willkür der leider noch allzu zahlreichen Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten aussetzen würden. Die angelsächsische These, die sich wie ein roter Faden durch die künftigen Diskussionen ziehen wird, wurde an dieser Konferenz glücklicherweise offenbar nicht mehr in jedem Punkte von allen kontinentaleuropäischen Ländern geteilt.

Diese strikten Regeln haben in den Augen der Angelsachsen vermutlich auch eine wichtige konvertibilitätspolitische Funktion. Einerseits soll damit den zur Konvertibilität zurückkehrenden Ländern verunmöglicht werden, mit den Mitteln der Handelspolitik auch Zahlungsbilanzpolitik zu betreiben und sich damit gegenseitig die Aufrechterhaltung der Konvertibilität zu erschweren. Andererseits will man offenbar durch die völlige Abrüstung der konvertiblen gegenüber den nichtkonvertiblen Ländern erreichen, dass die Risiken der Koexistenz verschiedener Systeme auf möglichst viele Währungsgebiete verteilt und daher für das einzelne Land tragbarer gemacht werden. Es sieht fast so aus, als ob das strikte Verbot mengenmässiger Beschränkungen, der Grundsatz der strikten Nichtdiskriminierung und die Abschaffung bilateraler Abkommen bezüglich der Abschirmung gegen Schädigungen durch nichtkonvertible Länder ähnliche Funktionen zu erfüllen hätten wie das schweizerische Institut der Einzahlungspflicht. Diese mit unseren Interessen nicht ohne weiteres zu vereinbarende Methode entspringt wahrscheinlich der Schwierigkeit der Engländer, im weltweiten E-Raum anspruchsvollere und wirksamere Abwehrwege zu gehen.

Die Minister sahen in dieser Konferenz davon ab, sich bezüglich des Problems der definitiven Handelsregeln im einzelnen festzulegen. In den kommenden Expertenberatungen werden aber Auseinandersetzungen über das Ausmass und die Umstände der Anwendung dieser Prinzipien eine wichtige Rolle spielen, wobei die Schweiz in einem gewissen Gegensatz zu den Angelsachsen stehen wird.

#### Abbau der Handelshemmnisse

Die Minister waren sich darüber einig, und hierin liegt einer der grössten Erfolge der Konferenz, dass beim Uebergang zur Konvertibilität die bisher erreichte Liberalisierung nicht gefährdet werden dürfe und daher der OEEC-Liberalisierungscode bis zur vollen Anwendung weltweiter Handelsregeln aufrechtzuerhalten und auszubauen sei. Die Experten wurden beauftragt, Vorschläge für die Sicherung und den weiteren Ausbau des bisher Erreichten auszuarbeiten. In Uebereinstimmung mit den schweizerischen Anträgen wurde beschlossen, dass der Abbau nicht nur die Beseitigung mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen, sondern auch die übrigen Handelshemmnisse, wie Zollschränken, künstliche Exporthilfen, Beschränkung der Invisibles-Transaktionen, Staatshandel, visieren sollte. Schweizerseits wurde auch betont, dass man zweifellos den Ländern ein gewisses Minimum an Schutzmassnahmen zugestehen müsse und dabei der Tatsache Rechnung zu tragen wäre, dass liberal gehandhabte Einfuhrbeschränkungen den internationalen Handel unter Umständen weit weniger beeinträchtigen als hohe Schutzzölle. Die schweizerische Delegation dachte in diesem Zusammenhang insbesondere an den Schutz der schweizerischen Landwirtschaft durch mengenmässige Einfuhrbeschränkungen.

#### Grundsatz der Nichtdiskriminierung

Es wurden vor allem drei Anwendungsbereiche dieses Grundsatzes behandelt:

- i) die Nichtdiskriminierung im Verkehr zwischen konvertiblen und nichtkonvertiblen OEEC-Ländern;
- ii) der Abbau der Diskriminierung gegenüber der Dollarzone;

- iii) der Abbau der bilateralen Handels- und Zahlungsabkommen;
- iv) ferner das Abweichen vom Prinzip im Falle des Vorliegens einer "knappen" Währung.

ad i) Die Minister erachteten es als dringend wünschbar, dass im Verkehr zwischen konvertiblen und nichtkonvertiblen Ländern der Grundsatz der Nichtdiskriminierung angewendet wird. Die Experten wurden in diesem Zusammenhang beauftragt zu prüfen, unter welchen Bedingungen die nichtkonvertiblen Länder die Bestimmungen des Liberalisierungscode auch weiterhin einhalten können, wobei man sich bewusst war, dass diese Möglichkeit in erster Linie von den diesen Ländern zu eröffnenden Krediterleichterungen abhängig sein wird. Die Schweiz wird bei diesen Diskussionen über die Anwendung der Nichtdiskriminierung darüber wachen müssen, dass sie im nichtliberalisierten Sektor nicht der Willkür ihrer Partner ausgeliefert wird. In diesem Sinne wurde von der schweizerischen Delegation darauf hingewiesen, dass exportorientierte Länder mit kleinem heimischem Markte unter Umständen gezwungen sind, sich gegen von anderen Ländern errichtete Handelshemmnisse mit der Drohung der Diskriminierung zu verteidigen.

ad ii) Man kam überein, dass der Abbau der Diskriminierung der Dollarländer empfehlenswert sei. Die Experten wurden beauftragt, Vorschläge für ein kollektives Vorgehen auszuarbeiten.

Der schweizerische Delegationschef benützte die Gelegenheit zu betonen, dass die Schweiz als einziges europäisches Land die Dollarzone bisher handelspolitisch in keiner Weise diskriminiert habe und auch nie die geringste Einschränkung für den Erwerb von Dollars verfügte. Diese Politik sei aufrechterhalten worden, trotzdem die schweizerische Einfuhr in den USA mit drei- bis viermal höheren Zöllen belastet werde als die USA-Einfuhr in die Schweiz. Insbesondere wurde der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die Regierung der Vereinigten Staaten es der Schweiz nicht durch Heraufsetzung der bereits ausgesprochen hohen Uhrenzölle verunmögliche, diese Politik weiterzuführen. Eine solche Massnahme stände zudem in völligem Widerspruch zu den an der Konferenz von der amerikanischen Delegation abgegebenen Erklärungen über die Wünschbarkeit des Abbaus der Handelsschranken.

Diese Intervention fand sichtlich den uneingeschränkten Beifall der Vertreter der europäischen Länder und blieb nicht ohne Eindruck auf die amerikanische Delegation.

ad iii) Es wurde von den Ministern anerkannt, dass unter dem Regime der Konvertibilität die Beseitigung bilateraler Verträge ein erstrebenswerter Idealzustand sei und daher die Rückkehr zur Konvertibilität nicht zu einer Vermehrung, sondern zu einer Verminderung der bilateralen Verträge führen sollte. Da solche Verträge während einer Uebergangsperiode oder gar noch länger im Verkehr mit nichtkonvertiblen Ländern nicht völlig vermeidbar sind, wurden die Experten beauftragt zu untersuchen, ob die Aufstellung von Regeln für die Gestaltung und Anwendung bilateraler Abkommen möglich ist.

ad iv) Von der überwiegenden Mehrzahl der Länder wurde der Idee der Diskriminierung der Länder mit knapper Währung zugestimmt (d.h. das Recht der Schuldnerländer, die Einfuhr aus "extremen"

Gläubigerländern einzuschränken). Da in der Vergangenheit der Schweizerfranken wiederholt als "knappe Währung" galt, wies die schweizerische Delegation darauf hin, dass der Begriff "knappe Währung" eigentlich dem System der Konvertibilität fremd sei, da konvertible Währungen jederzeit gegen Gold erworben werden könnten. Gemeint sei wohl der Fall, wo sich ein Land durch eine restriktive Einfuhrpolitik, hohe Zölle, Beschränkung der Invisibles-Transaktionen sowie der Kapitalausfuhr dauernd eine aktive Zahlungsbilanz sichere. Sie lehnte es ab, dass ein Land mit aktiver Zahlungsbilanz diskriminiert werden könne, sofern es seinen Liberalisierungsverpflichtungen voll nachkomme, verhältnismässig niedrige Zölle aufweise, die Invisibles-Transaktionen und den Kapitalverkehr völlig frei zulasse. Insbesondere dürfe eine auf Währungsstabilität ausgerichtete Wirtschaftspolitik nicht die Diskriminierung eines Landes mit aktiver Zahlungsbilanz zur Folge haben. Hingegen könnten sie sich einverstanden erklären mit einer Diskriminierung von Ländern, die durch übermässige Einfuhrbeschränkungen, hohe Zölle und andere Restriktionen systematisch darauf ausgingen, eine aktive Zahlungsbilanz zu erzielen. Nur noch die Beneluxländer vertraten einen ähnlichen Standpunkt. Die Experten wurden auch in diesem Falle mit der eingehenderen Prüfung dieses Problems beauftragt.

## 2. Die Einräumung von Kreditleichterungen

Es wurde anerkannt, dass sowohl für die zur Konvertibilität zurückkehrenden Länder als auch für die nichtkonvertiblen Länder Kreditleichterungen notwendig sind, damit bei einer vorübergehenden Störung des Zahlungsbilanzgleichgewichtes die Liberalisierung und ein hohes Handelsvolumen aufrechterhalten bleiben können. Als eine der Hauptkreditquellen wurde der Internationale Währungsfonds bezeichnet. Die Minister beauftragten die Experten mit der Abklärung der Kreditbedürfnisse und der erhältlichen Kreditleichterungen.

Die Minister kamen überein, dass aber auch die Schaffung einer Kreditquelle im Rahmen der OECE, an die alle Mitglieder beizutragen hätten und die auch allen Mitgliedern zur Verfügung stünde, durch die Sachverständigen zu prüfen sei. Ueber die Struktur dieser Kreditleichterungen, die von einzelnen Delegationen als "Europäischer Fonds" bezeichnet wurden, herrschen noch wenig konkrete Vorstellungen. Lediglich von seiten Italiens und der Beneluxländer wurden diesbezüglich einige Erklärungen abgegeben. Italien sieht einen Fonds von 1 Milliarde \$ vor, wovon die Hälfte von den beteiligten europäischen Ländern und die andere Hälfte aus den Barbeständen der EZU und von den USA aufzubringen wäre. Die Beneluxländer glauben, dass es genüge, wenn dem Fonds die Betriebsmittel der EZU, also rund 270 Mio. \$, überwiesen würden.

Auch die Schweiz dürfte nicht darum herumkommen, sich an einem solchen Fonds zu beteiligen.

Die schweizerische Delegation gab in diesem Zusammenhang die Erklärung ab, dass, wie immer auch die Konstruktionen lauten würden, sie so beschaffen sein müssten, dass die bisher erreichte Liberalisierung und Multilateralität des Verkehrs im Rahmen des OECE-Raums nicht gefährdet werde. Die andern Länder teilten zweifellos grundsätzlich diese Ansicht. Vorderhand macht es aber

nicht den Anschein, dass die Konvertibilitätskandidaten trotz dieser grundsätzlichen Uebereinstimmung der Ziele an eine Fortführung des EZU-Mechanismus im Verkehr mit den nichtkonvertiblen Länder denken, da ihnen das von der Schweiz im Verkehr mit nichtkonvertiblen Ländern entwickelte Institut der "Einzahlungspflicht" entweder noch nicht völlig bekannt ist oder nicht durchführbar erscheint. Die Schweiz, die dieses Problem während bald 20 Jahren zu lösen hatte, erklärte sich daher bereit, ihre bezüglichen Erfahrungen den andern Ländern zur Verfügung zu stellen. In dieser Hinsicht dürften recht anspruchsvolle Auseinandersetzungen bevorstehen.

Auf Wunsch der Schweiz wurde schliesslich noch beschlossen, dass sich die Sachverständigen auch eingehend mit der Frage der Schaffung stabiler Wechselkurse zu befassen hätten.

Trotz Insistenz der schweizerischen Delegation war es nicht möglich, im Laufe der Londoner Konferenz Klarheit darüber zu erhalten, wie sich die verschiedenen Länder die Gestaltung der Konvertibilität im einzelnen vorstellen. Aus der Diskussion war aber immerhin indirekt zu schliessen, dass wohl meistens an eine auf den laufenden Zahlungsverkehr beschränkte Ausländer-Konvertibilität gedacht wird.

### 3. Organisationsfragen

Die Konferenz kam nicht mehr dazu, sich zu diesem Fragenkomplex eingehend zu äussern. Doch herrschte der Eindruck vor, dass mindestens während der Uebergangszeit die neuen Formen im Rahmen der OECE gesucht werden sollten, wobei die USA und Kanada, ohne Mitglieder dieser Organisation zu werden, bereit wären, wie bisher in loser Form mitzuarbeiten.

Die im Laufe der Konferenz vom Chef des Eidgenössischen Politischen Departements als Leiter der schweizerischen Delegation abgegebenen wichtigsten Erklärungen sind diesem Bericht als Anhang beigeheftet.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen ersichtlich ist, fasste die Londoner Konferenz keinerlei grundlegende Beschlüsse, dagegen stellte sie die Richtlinien auf, nach denen die Vorarbeiten fortzusetzen sind. Ihr Verlauf kann insofern als befriedigend bezeichnet werden, als der von schweizerischer Seite vertretene Grundsatz, dass die Konvertibilität keinen Rückschritt in der Liberalisierung und der Multilateralität des Zahlungsbilanzausgleiches im jetzigen OECE-Raum bewirken dürfe, allgemein Anerkennung fand. Die Diskussion über die zur Verwirklichung dieses Grundsatzes anzuwendenden Methoden steht noch bevor. Es ist zu befürchten, dass anfänglich die Meinungen in vielen Punkten weit auseinandergehen werden. Insbesondere sind wohl hartnäckige Auseinandersetzungen mit den angelsächsischen Thesen zu befürchten.

Die Konferenz hinterliess den Eindruck, dass die einzelnen Länder sich immer mehr Rechenschaft über die Komplexität der sich im Zusammenhang mit der Rückkehr zur Konvertibilität stellenden Probleme geben. Daraus wächst das Bestreben, die einzelnen Probleme einem

vertieften Studium zu unterziehen, bevor der Schritt zur Konvertibilität gewagt wird, ein Schritt, der nicht unternommen werden sollte, bevor die Konvertibilitätskandidaten ein relativ stabiles wirtschaftliches Zahlungsbilanzgleichgewicht erreicht haben. Gerade die von den meisten Ländern immer noch nicht ohne weiteres als sofort aufhebbar erachtete Dollargüter-Diskriminierung zeigt, dass dieser Gleichgewichtszustand noch nicht voll verwirklicht ist. Es sah nicht darnach aus, wie wenn einzelne Länder schon in den nächsten Monaten zur Konvertibilität schreiten würden.

Wir

b e a n t r a g e n

Ihnen, vom vorstehenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

EIDG.POLITISCHES DEPARTEMENT

sig. Max Petitpierre

Beilagen erwähnt

P.A. an:

Eidg.Politisches Departement (15 Ex.)  
Eidg.Volkswirtschaftsdepartement (20 Ex.)  
Eidg.Finanz- und Zolldepartement (10 Ex.)