

45
3105

Donnerstag, 8. Januar 1948.

Wirtschaftsverhandlungen
mit Grossbritannien

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 5. Januar 1948.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt folgendes mit:

"I.

Die britische Regierung hat kürzlich gegenüber der Schweizerischen Gesandtschaft in London den Wunsch geäußert, mit der schweizerischen Regierung die sich im Zusammenhang mit der Abwicklung des "Monetary Agreement" vom 12. März 1946 stellenden Fragen zu besprechen. Das genannte Abkommen sieht bekanntlich vor, dass sich Grossbritannien die für Zahlungen des Sterlinggebietes an die Schweiz über den schweizerischen Vorschuss von 260 Mio Franken hinaus benötigten Schweizerfranken gegen Hingabe von Gold zu beschaffen hat. Die für das erste Vertragsjahr (1946/47) freigegebene erste Vorschussstranche von 173 Mio Franken war bereits im Oktober 1946 erschöpft; die zur Deckung des weiteren Franken-Bedarfes bis Ende Februar 1947 erforderlichen britischen Goldrimessen betragen rund 135 Mio Franken. Die restliche Vorschussquote von rund 87 Mio Franken reichte nur bis Juni 1947, was zur Folge hatte, dass Grossbritannien für seine darüber hinaus benötigten Franken bis zum Dezember 1947 der Schweiz weitere 305 Mio in Gold abzutreten hatte. Stellt man diese Tatsache der prekären Finanzlage gegenüber, in welcher sich Grossbritannien befindet, so liegt auf der Hand, dass das britische Begehren um Aufnahme von Verhandlungen durch die Notwendigkeit der weiteren Beschränkung seiner Devisenausgaben diktiert wurde.

Nach den uns aus London zugekommenen Informationen kann der britische Standpunkt wie folgt umschrieben werden: Die gegenwärtige britische Finanzlage gestattet keine weiteren Goldrimessen an die Schweiz, d.h. für das Vertragsjahr 1947/48 muss eine ausgeglichene Zahlungsbilanz erreicht werden. Den Schlüssel zu diesem Ausgleich bildet die schweizerische Aufnahmefähigkeit für britische Lieferungen, die unter dem sogenannten "export drive" erhöht werden sollen. Zur Sicherstellung einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz ist für das Vertragsjahr 1947/48 ein Budget aufzustellen, wobei die Dotierung der verschiedenen schweizerischen Interessen wie Export, Tourismus, Finanzverkehr vom Umfang des aus britischen Lieferungen nach der Schweiz entstehenden Ueberschusses abhängen wird. (Die unsichtbaren Exporte der Sterlingländer nach der Schweiz spielen im Verhältnis zu den sichtbaren Exporten nur eine untergeordnete Rolle). In bezug auf die von der Schweiz schon bei Abschluss des Zahlungsabkommens verlangte, damals aber nicht erhältliche Kursgarantie für die schweizerischen Sterlingguthaben hat die britische Regierung, offenbar um die Lage zum vornherein klarzustellen, auf ihre kürzlich mit Schweden und Belgien getroffenen Vereinbarungen hingewiesen. (Die beiden genannten Länder haben die Kursgarantie nur gegen neue wesentliche Konzessionen erhalten, d.h. gegen die Bereitschaft der Erhöhung ihrer im Rahmen der Zahlungsbilanz zu haltenden Sterlingguthaben und nur für die neu gewährten Kreditfazilitäten).



- 2 -

Die schweizerischen Bestrebungen müssen darauf gerichtet sein, die durch den Reisebann einerseits und die in zunehmendem Masse zur Anwendung gelangende Beschränkung der Einfuhr unserer Erzeugnisse in die verschiedenen Sterlingländer andererseits gestörte Interessenlage generell wiederherzustellen. Es wird davon auszugehen sein, dass der Tourismus einen der Hauptpfeiler des "Monetary Agreement" bildete und dass wir mit Rücksicht auf diesen wichtigen schweizerischen Wirtschaftszweig die Wiederaufnahme der Devisenzuteilungen für Ferienaufenthalte verlangen müssen. In bezug auf die schweizerischen Exportmöglichkeiten ist eine Lockerung der in England und den andern Sterlinggebieten erlassenen Importrestriktionen anzustreben, um den Erzeugnissen unserer Industrie, auch wenn es sich um "non essential" d.h. nicht unbedingt lebenswichtige Waren handelt, wieder den Weg zu den traditionellen Absatzgebieten zu öffnen.

II

Um sich über die bei diesen diametral entgegengesetzten Verhandlungszielen bestehenden Aussichten auf eine befriedigende Lösung Rechenschaft geben zu können, erweist es sich u.E. als notwendig, die einzelnen Probleme etwas näher zu beleuchten und vor allem die Entwicklung des Zahlungsverkehrs in dem Ende Februar 1948 ablaufenden Vertragsjahr 1947/48 zu überprüfen.

1.) Das im Februar 1947 mit der britischen Regierung vereinbarte Budget lautete wie folgt:

| | | (in Mio Franken) | |
|---------------------|---|------------------|------------|
| <u>Belastungen:</u> | Schweizerische Ausfuhr | 420 | |
| | Unsichtbare schweiz. Exporte | 196 | |
| | Reiseverkehr aus England | <u>120</u> | 736 |
| <u>Einkünfte:</u> | Einfuhr aus England | 300 | |
| | Einfuhr aus übrigen Sterlingländern | 220 | |
| | Unsichtbare Importe | 40 | |
| | Vorschuss 2. Tranche | <u>87</u> | <u>647</u> |
| | britische Goldrimessen zur Deckung des Defizits | | <u>89</u> |

Demgegenüber werden sich die effektiven britischen Goldrimessen bis Ende Februar 1948 auf rund 305 Mio Franken belaufen. Der Hauptanteil der Differenz von 216 Mio entfällt auf den Finanzverkehr, der erheblich mehr Mittel beanspruchte, als vorgesehen; ferner blieben die Einfuhren aus dem Sterlinggebiet um fast 50 Mio unter den mit England besprochenen Zahlen, was aber offenbar nicht auf die mangelnde schweizerische Aufnahmebereitschaft, sondern auf die britischen Produktionsschwierigkeiten und die internationale Bewirtschaftung gewisser Nahrungsmittel zurückzuführen ist. Der Reiseverkehr aus England beanspruchte rund 140 Mio, was aber effektiv keine Ueberschreitung der Budgetzahl bedeutet, da für den Fehlbetrag im Juli 1947 mit England eine zusätzliche Goldrimesse vereinbart worden war. Bei dieser Sachlage wird sich die Schweiz bei den kommenden Verhandlungen auf den Standpunkt stellen können, dass auf den vereinbarungsgemäss von ihr zu kontrollierenden Sektoren (Export, Tourismus) die Budgetzahlen nicht überschritten wurden und dass die durch den wider Erwarten hohen Finanztransfer und die unter den Schätzungen gebliebenen britischen Lieferun-

- 3 -

gen entstandene Notwendigkeit erhöhter Goldtrimessen jedenfalls nicht ihr zur Last gelegt werden dürfen.

2.) Hinsichtlich des Reiseverkehrs wird schweizerischerseits versucht werden müssen, im Rahmen des wohl nicht zu vermeidenden Budgets einen angemessenen Betrag festzulegen, wobei gleichzeitig auch eine der normalen Frequenz entsprechende Verteilung auf das ganze Jahr sichergestellt werden sollte. Ganz abgesehen von der grundsätzlichen britischen Zustimmung zur Wiederaufnahme des Tourismus wird dieses letztere Problem eventuell gewisse Schwierigkeiten bieten, da die britische Regierung Winteraufenthalte in der Schweiz erfahrungsgemäss als Luxus bezeichnet. Es dürfte zum vornherein klar sein, dass England bei einer allfälligen Einigung über den Reiseverkehr die Kontrolle über die vereinbarte Quote nicht selbst durchführen, sondern wie bisher der Schweiz überbinden wird. Wir werden uns dieser an sich sehr undankbaren Aufgabe nicht entziehen können, ohne den Tourismus überhaupt zu gefährden. Dies würde bedingen, dass die gegenwärtig geschlossene "Ermächtigungsstelle" des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes in London wieder in Funktion zu treten hätte, wobei der dem genannten Verband vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement mit Zustimmung des Bundesrates erteilte Auftrag zu erneuern wäre. - Im Rahmen einer Lösung des Reiseverkehrsproblems muss auch versucht werden, die britische Zustimmung für Devisenzuteilungen für Erziehungs- und Kuraufenthalte britischer Staatsangehöriger in der Schweiz im früheren Umfange zu erreichen.

3.) In bezug auf den Warenverkehr besteht auf britischer Seite die Tendenz, zur Herbeiführung des Zahlungsbilanz-Ausgleichs die Lieferungen nach der Schweiz zu erhöhen und gleichzeitig die Einfuhr schweizerischer Erzeugnisse nach Möglichkeit auf die absolut lebensnotwendigen Produkte zu beschränken. In den im Herbst 1947 in London abgehaltenen Besprechungen ist es Grossbritannien offenbar auch gelungen, gewisse Dominions (Australien, Neuseeland) zu vermehrtem Einschwenken in seine Politik der "austerity" zu veranlassen, was sich auf unseren Handel mit diesen Gebieten bereits spürbar auszuwirken beginnt. Dieselbe Feststellung ist leider auch bei den britischen Kolonien zu machen, deren Einfuhrpolitik praktisch von London diktiert wird.

Demgegenüber wird man schweizerischerseits den Standpunkt vertreten, dass in Anbetracht der gleich gelagerten wirtschaftlichen Struktur der beiden Länder - Grossbritannien und die Schweiz sind ausgesprochen auf den Export hochwertiger Fertigfabrikate eingestellt - ein dermassen einseitiger Warenverkehr nicht tragbar sei. Das schweizerische Begehren wird dahin lauten, die Einfuhr einer Reihe besonders gefährdeter Waren nach Grossbritannien in gewissem Umfang sicherzustellen, die britische Regierung soweit möglich zu veranlassen, durch entsprechende Empfehlungen an die Regierungen der Dominions eine Lockerung der von ihnen angeordneten Einfuhrbeschränkungen herbeizuführen und schliesslich von der britischen Regierung bestimmte Zusicherungen für die Lieferung gewisser, in der Schweiz dringend benötigter Waren (Kohle, Eisen- und Stahlprodukte) zu erwirken.

Schlussendlich ist der im Rahmen des "Monetary Agreement" vom 12. März 1946 unterzeichnete "Warenbrief" (gültig erstmals bis 12. März 1947 und am 24. Mai 1947 verlängert bis 12. März 1948) um weitere zwölf Monate zu verlängern. Dabei wird versucht werden

müssen, die Bestimmungen in Ziff 2 lit.c, welche Grossbritannien gestatten, gewisse Länder in bezug auf die Importe gegenüber der Schweiz bevorzugt zu behandeln, in einem für uns günstigen Sinne abzuändern. Der schweizerische Minister in London wäre nötigenfalls zu ermächtigen, die Gültigkeit dieses Briefwechsels um ein weiteres Jahr zu verlängern.

4.) Einen weiteren Verhandlungspunkt wird die Frage der Kursgarantie für die schweizerischen Sterlingguthaben bilden. Wie eingangs erwähnt, ist es anlässlich der Besprechungen, welche zum Abschluss des Abkommens vom 12. März 1946 führten, nicht möglich gewesen, diese Garantie zu erhalten. Grossbritannien lehnte damals mit der Begründung ab, dass es gegenüber keinem Land eine solche Zusicherung abgegeben habe und deshalb schon aus praejudiziellen Erwägungen die Schweiz nicht besser behandeln dürfe. In ihrer Vernehmlassung zu den bevorstehenden Verhandlungen hat die Eidg. Finanzverwaltung auf die Wünschbarkeit einer Kursgarantie hingewiesen, jedoch gleichzeitig betont, dass dies wohl nicht ohne besondere Konzessionen unsererseits zu erreichen sei. Es müsse daher gegebenenfalls wohl abgewogen werden, ob die Kursgarantie den von England verlangten "Kauspreis" wert sei.

Die bisher grundsätzlich ablehnende Haltung der britischen Regierung hat insofern eine Aenderung erfahren, als sie nun anscheinend bereit ist, eine bilaterale Kursgarantie zu offerieren. Sie besteht darin, dass sich die beiden Vertragsstaaten verpflichten, den Partner gegen eine Abwertung der eigenen Währung gegenüber der Währung des andern Vertragsstaates schadlos zu halten. Dabei ist eine Garantie gegenüber dem Dollar oder gegenüber Gold ausdrücklich ausgeschlossen. Die kürzlich von Grossbritannien mit Belgien und Schweden abgeschlossenen Abkommen enthalten eine solche Klausel. Die Dauer der Garantie ist mit der Dauer des Abkommens identisch, kann jedoch auch separat auf drei Monate gekündigt werden. Gegenüber Belgien hat England die Kursgarantie abgegeben, um das belgische Zugeständnis auf Erhöhung seiner Sterlingguthaben von ursprünglich 5 Mio Lg auf 27 Mio Lg zu kompensieren. Bei Schweden bildet die britische Kursgarantie das Gegenstück zum schwedischen Zugeständnis, seine 25 Mio Lg betragenden Guthaben weiterhin blockieren zu lassen und einen zusätzlichen Betrag von 8 Mio Lg im Rahmen der Zahlungsbilanz zu halten. Besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass sich die Kursgarantie nur auf die neu auflaufenden Sterlingguthaben erstreckt. Der Grund, warum Grossbritannien in den Fällen Belgien und Schweden die Kursgarantie ziemlich leicht erteilt hat, mag darin liegen, dass britischerseits damit gerechnet wird, die schwedische und belgische Währung würden einer Abwertung des Pfundes folgen und dass somit eine Pfundabwertung in dieser Hinsicht keine besondere Belastung bilden würde.

5.) Wie eingangs erwähnt, hat die britische Regierung im Zusammenhang mit der Frage einer Kursgarantie gegenüber der Schweiz auf ihre mit Belgien und Schweden geschlossenen Abkommen hingewiesen. Dies lässt u.E. darauf schliessen, dass Grossbritannien mit der Abgabe einer Kursgarantie die Schweiz veranlassen will, den Plafond für ihre "sterling holdings" zu erhöhen, d.h. die Vorschusslimite heraufzusetzen. Die Eidg. Finanzverwaltung ist grundsätzlich der Ansicht, dass eine Krediterhöhung aus politischen, wirtschaftlichen und fiskalischen Erwä-

gungen äusserst inopportun wäre. Der Bundesrat habe diese Auffassung in seiner letzten Budgetbotschaft geteilt, in welcher festgestellt worden sei, dass eine weitergehende Kreditgewährung nicht mehr ins Auge gefasst werden dürfe, solange die Produktionskapazität unserer Wirtschaft voll ausgenützt sei. Eine neue Kreditgewährung wäre ferner gerade im gegenwärtigen Augenblick gefährlich, wo Frankreich die Vorschusslimite erreicht und den Wunsch auf Erhöhung geäussert hat und ausserdem noch Verhandlungen mit Russland bevorstehen. Schliesslich könnte sich der Bund diese Mittel heute nur zu ungünstigen Bedingungen am Markt beschaffen.

Auf diese Ueberlegungen müsste, falls Grossbritannien, wie zu erwarten ist, die Gewährung der Kursgarantie mit der Erhöhung der schweizerischen Vorschüsse zusammenhängt, Rücksicht genommen werden, d.h. es müsste abgewogen werden zwischen dem Abwertungsrisiko und der Sicherheit für die erhöhten Pfundguthaben. Den gleichen Ueberlegungen ist jedoch auch Rechnung zu tragen, falls sich die Frage der Krediterhöhung schon im Zusammenhang mit dem Budget 1948/49 bzw. mit der Gestaltung des Zahlungsverkehrs im kommenden Vertragsjahr stellt, was in Anbetracht der Erschöpfung des schweizerischen Vorschusses von 260 Mio Franken einerseits und der ablehnenden Haltung der britischen Regierung hinsichtlich weiterer Goldrimessen andererseits sehr wohl eintreffen kann.

6.) Ein weiteres Problem kann sich im Zusammenhang mit dem vertragsgemäss am 12. März 1949 erfolgenden Ablauf des "Monetary Agreement" vom 12. März 1946 stellen, nämlich die Frage der Verwendbarkeit der schweizerischen Sterlingguthaben. Gemäss Art. 11 läuft das Abkommen am 12. März 1949 ab, sofern die beiden vertragschliessenden Regierungen nichts anderes vereinbaren. Ebenso wenig wie die Frage der Kursgarantie konnte auch die Frage der Verwendbarkeit unserer Guthaben bei Abschluss des Abkommens geregelt werden. Wenn dieses Problem an den kommenden Verhandlungen überhaupt zur Sprache gelangt, so wird Grossbritannien vermutlich eine Verlängerung des Abkommens unter gleichzeitiger Blockierung unserer Guthaben vorschlagen. Schweizerischerseits besteht indessen ein Interesse an der Rückzahlung unseres Vorschusses, die jedoch nur unter der Voraussetzung britischer Goldlieferungen oder eines erheblichen Importüberschusses zu unsern Gunsten möglich ist. Es wäre konjunkturpolitisch vorteilhafter, wenn derartige "Amortisationsimporte" nicht erst in einer im Zeichen der Importdrosselung und Förderung der Ausfuhr stehenden Depressionsperiode hereingenommen werden müssten. Es liegt auf der Hand, dass dieses Problem angesichts der englischen Wirtschaftslage und der Erfordernisse der internationalen Wirtschaftshilfe nicht nur unter dem Gesichtspunkt der rein nationalen Interessen betrachtet werden darf. Dagegen sollte doch bei einer allfälligen Diskussion über eine Verlängerung des Abkommens das schweizerische Begehren um Aufnahme von Bestimmungen über die Rückzahlung unseres Vorschusses gestellt werden.

- 6 -

III

Zur Illustration der in den kommenden Verhandlungen zu erwartenden Schwierigkeiten sei noch kurz auf die allgemeine britische Finanzlage hingewiesen. Die Verschuldung Grossbritanniens gegenüber Drittstaaten betrug

| | | |
|---------------------|---------------------------|--------------------|
| im Februar 1947: | gegenüber Sterlingländern | 2950 Mio Lg |
| | gegenüber andern Staaten | <u>550 Mio Lg</u> |
| | total | <u>3500 Mio Lg</u> |
| Ende Dezember 1947: | gegenüber Sterlingländern | 2850 Mio Lg |
| | gegenüber andern Staaten | <u>632 Mio Lg</u> |
| | total | <u>3482 Mio Lg</u> |

Dabei ist zu bemerken, dass Grossbritannien zu Anfang des Jahres 1947 noch über einen erheblichen Teil der ihm von USA und Kanada gewährten Kredite sowie über seine Darlehensquote aus dem Internationalen Währungsfond verfügte.

Die britischen Gold- und Devisenreserven belaufen sich per 31. Dezember 1947 noch auf rund 500 Mio Lg inkl. Reserve der übrigen Sterlinggebiete, für welche die minimale Sicherheitsgrenze bei 300-350 Mio Lg liegt. An zusätzlichen Reserven werden Grossbritannien im Jahr 1948 noch zufließen:

| | |
|---|-------------------|
| Golddarlehen der Südafrikanischen Union | 80 Mio Lg |
| Rest des von USA gewährten Kredites | 75 " " |
| Rest des von Kanada gewährten Kredites | 75 " " |
| Rest Darlehensquote des Internationalen Währungsfonds | <u>21 " "</u> |
| total rund | <u>251 Mio Lg</u> |

Das Defizit der britischen Zahlungsbilanz betrug

| | |
|------|-----------|
| 1938 | 70 Mio Lg |
| 1946 | 400 " " |
| 1947 | 770 " " |

Trotz aller Einsparungen auf den Importen aus Hartwährungsländern und trotz der völligen Einstellung der Devisenzuteilungen für den Tourismus verbleibt nach Ansicht der britischen Regierung für das Jahr 1948 ein Defizit von ca. 600 Mio Lg, dessen Ausgleich das Ziel der britischen Aussenhandelspolitik bildet. Der Ausweg aus dieser Sackgasse ist nach Ansicht der britischen Regierung nur möglich durch weitere Beschränkung der Importe einerseits und Steigerung der Exporte andererseits. Die vorstehenden Zahlen geben ein deutliches Bild der äusserst prekären britischen Finanzlage, welche bei den kommenden Verhandlungen für die britische Konzeption wegleitend sein wird.

IV

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das schweizerische Verhandlungsziel an den bevorstehenden Besprechungen darin wird bestehen müssen, ohne Gewährung neuer Kredite mit Hilfe verbesserter Einfuhren aus der Sterling-area die Zahlungsbilanz zu verbessern und die

- 7 -

für ihren Ausgleich erforderlichen britischen Goldrimessen zu erkämpfen, wobei selbstverständlich alles daran gesetzt werden muss, um auch dem Tourismus wieder einen angemessenen Betrag im Gesamtrahmen zu sichern. Die schweizerische Position ist nicht sehr stark. Um zu einer tragbaren Lösung zu kommen, muss der Verhandlungsdelegation im Rahmen der dargelegten Konzeption ein gewisser Spielraum gewährt werden. Sollte Grossbritannien mit massiven Begehren an uns herantreten, so würde die Delegation selbstverständlich rückfragen oder zur Berichterstattung nach Bern zurückkehren. Da demgemäss auch nicht vorauszusehen ist, ob die Verhandlungen in einem Zug zu Ende geführt werden können, wäre die Delegation zu ermächtigen, nötigenfalls in Etappen vorzugehen.

Es wird auch diesmal nicht zu umgehen sein, sich der englischen Verhandlungsweise anzupassen, bei welcher die Besprechungen nur in kleinem Kreise geführt werden. Die schweizerische Delegation muss daher möglichst klein gehalten werden, wobei der Delegationschef zu ermächtigen wäre, im Verlaufe der Verhandlungen nach Bedarf Experten beizuziehen."

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen wird antragsgemäss

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

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

2. Für die am 15. Januar 1948 in London beginnenden schweizerisch-britischen Wirtschaftsverhandlungen wird eine Delegation bezeichnet bestehend aus den Herren

Fürsprech H. Schaffner, Delegierter für Handelsverträge (Delegationschef),

Fürsprech H. Bühler, 1. Sektionschef der Handelsabteilung des EVD,

R. Pfenninger, Direktor der Schweizerischen Nationalbank,
Dr. C. Böhi, Direktor der Schweizerischen Verrechnungsstelle,
Dr. E. Frey, Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins,

Prof. W. Hunziker, Direktor des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes.

3. Der Delegationschef wird ermächtigt, je nach Bedarf Experten zu den Verhandlungen beizuziehen.

4. Dem schweizerischen Minister in London wird nötigenfalls Vollmacht erteilt, die Gültigkeit der im Warenbrief getroffenen Vereinbarungen (allenfalls mit den im Sinne des vorliegenden Berichtes zu Gunsten der Schweiz vorgesehenen Änderungen) um ein weiteres Jahr zu verlängern.

Protokollauszug vertraulich an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef Generalsekretariat, Handel 10 Expl.), an das Politische Departement (8 Expl.), an das Finanz- und Zolldepartement, an das Post- und Eisenbahndepartement und an das Departement des Innern.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. O. J.