

1774

Freitag, 23. Juli 1948.

Verhandlungen mit Argentinien.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 15. Juli 1948.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt mit:

Nachdem es nach überaus schwierigen Verhandlungen, die sich über mehrere Monate hinzogen, am 20. Januar 1947 endlich gelungen war, mit Argentinien ein Handelsabkommen abzuschliessen, dessen Inhalt allerdings teilweise mehr der Not der Zeit als unsern Wünschen entsprach, musste schon bald festgestellt werden, dass die argentinische Regierung und insbesondere der für die argentinische Wirtschaftspolitik massgebende Mann nicht gewillt waren, die vertraglichen Vereinbarungen innezuhalten.

Durch Vertragsverletzungen, die entweder gegen Treu und Glauben verstossen oder glattweg im Widerspruch zu den getroffenen Vereinbarungen stehen, wie u.a. die Nichtaufnahme der Zahlungen im Finanzverkehr, die Ausschaltung aller Importe von Schweizerwaren, welche in Argentinien als unwichtig angesehen werden und die mehrmalige willkürliche Verhängung von Ausfuhrsperrern nach der Schweiz wurde das Abkommen seitens Argentinien sabotiert. Seit dem 23. April 1948 besteht ein argentinisches Embargo für alle wesentlichen Lieferungen nach der Schweiz. Alle Bemühungen, die argentinische Regierung zur Aufhebung dieser vertragswidrigen Massnahme zu bewegen, blieben bis jetzt erfolglos.

Vor bald einem halben Jahr verlangte die argentinische Zentralbank unter Berufung auf ein Abkommen zwischen unserer Nationalbank und ihr selbst, das als technische Ergänzung zum Handelsabkommen vom 20. Januar 1947 anzusehen ist, die Umwandlung ihrer Guthaben in der Schweiz in Gold oder Dollars, worüber sie frei verfügen könnte. Die Nationalbank, im Einvernehmen mit der ständigen Wirtschaftsdelegation, lehnte dieses Begehren ab, da nach den Bestimmungen des erwähnten sogenannten Bankenabkommens Argentinien kein Recht zusteht, vor dem Ablauf des Handelsabkommens, d.h. vor Ende 1951, die freie Verfügung über seine jeweiligen Guthaben in der Schweiz zu beanspruchen und eine vorzeitige Freigabe derselben nicht in Frage kommen kann, so lange Argentinien sich nicht zur Aufgabe seiner unloyalen und vertragswidrigen Einstellung gegenüber dem Abkommen bequemen will, ohne die übrigens die in Frage stehenden Guthaben niemals in der heutigen Höhe entstanden wären, bzw. für die vertragsgemässen Zahlungen Verwendung gefunden hätten. Bevor sich der Konflikt zuspitzte, gelang es, das in Argentinien gekaufte Getreide sozusagen vollständig zur Verschiffung zu

- 2 -

bringen. Als jedoch im April 1948 die argentinische Forderung in energischer Form erneut gestellt wurde und die Schweizerische Nationalbank ihr nicht entsprach, schritt Argentinien ohne weiteres zu dem erwähnten Embargo.

II.

Die argentinische Regierung glaubt, wie erwähnt, ihr Begehren auf Freigabe ihrer Guthaben in der Schweiz aus dem Abkommen vom 14. August 1947 zwischen der Schweizerischen Nationalbank und der Zentralbank der argentinischen Republik herleiten zu können. Dieses sogenannte Bankenabkommen, das wir in Abschrift beilegen, trägt den Titel "Procedure regarding application of Article 17 of the Trade Agreement between the Argentine Republic and Switzerland of January 20, 1947" u. ist eine Durchführungsvereinbarung zwischen den beiden Notenbanken zum Handelsabkommen, insbesondere zu dessen Artikel 17. Seine Auslegung hat sich infolgedessen an den Sinn und Geist des Handelsabkommens zu halten. Zur Klarstellung der Streitfrage zitieren wir nachstehend im Wortlaut den Artikel 17 des Handelsabkommens wie auch die im vorliegenden Fall massgebenden Ziffern 8 und 11 des Bankenabkommens.

Artikel 17 des Handelsabkommens (Texte spanisch und französisch):

" Article 17. - Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le principe de parité doit exister entre le montant total des transferts argentins qui reviennent à la Suisse et les transferts suisses qui reviennent à l'Argentine sous n'importe quelle rubrique du trafic des paiements suisses-argentins (livraisons de marchandises, frais diplomatiques et consulaires, frais accessoires au trafic des marchandises, frais d'administration, droits de licences, assurances, réassurances, intérêts, services financiers ou n'importe quelle autre rubrique y relative).

Pour le calcul de cette parité on tiendra cependant compte des divers aspects et caractéristiques de la production de chaque pays.

La Banque Nationale Suisse et le Banco Central de la República Argentina conviendront la forme dans laquelle s'établiront périodiquement les soldes en faveur de l'un ou de l'autre pays, résultant des opérations comme conséquence de la réalisation de cet accord par les normes y établies.

Au moment où le présent accord prendra fin, les soldes existants seront liquidés d'un commun accord entre les deux gouvernements moyennant vente de marchandises ou machines mentionnées dans cet accord ou en francs suisses, pesos monnaie nationale argentine, autres devises étrangères ou or. "

Artikel 8 des Bankenabkommens (einziger Text englisch):

" Cipher 8. In accordance with the parity principle for transfers of funds between the Swiss Confederation and the Argentine Republic laid down in Article 17 of the Agreement signed by these countries on January 20, 1947, Central Bank of Argentine Republic shall repurchase from Banque Nationale Suisse to the extent to which it owns Swiss francs in excess of its current needs such gold as it may have delivered to Banque Nationale Suisse in accordance with cipher 5 above. "

Artikel 11 des Bankenabkommens:

" Cipher 11. Without prejudice to what is stated in cipher 8 above Banque Nationale Suisse assures the Central Bank of Argentine Republic that it will take at its request at any moment any surplus it may have of Swiss francs on its ordinary account against gold placed in Berne at the official selling price of gold fixed by Banque Nationale Suisse and in force at date when the respective transaction is made. "

Während der letzte Absatz von Artikel 17 des Handelsabkommens erst auf den Zeitpunkt des Ablaufs des Abkommens, das bis 31. Dezember 1951 Gültigkeit hat, die Liquidierung der gegenseitigen Guthaben und die freie Verfügbarkeit des alsdann vorhandenen Saldos vorsieht, will die argentinische Regierung aus der im dritten Absatz des Art. 17 des Handelsabkommens vorgesehenen periodischen Feststellung der beidseitigen Guthabensaldi und der in der Ziffer 11 des Bankenabkommens festgelegten Verpflichtung der Schweizerischen Nationalbank, auf Verlangen jederzeit einen Schweizerfrankenüberschuss auf dem Konto der argentinischen Zentralbank gegen Gold zu übernehmen, das Recht ableiten, schon während der Dauer des Handelsabkommens nicht nur die Umwandlung ihrer Guthaben bei der Schweizerischen Nationalbank in Gold oder Dollars zu verlangen, sondern über das Ergebnis der Konversion dann auch frei disponieren zu können.

Aus dem Text und dem Geist des Handelsabkommens und seines Artikels 17 insbesondere ergibt sich aber nach schweizerischer Auffassung eindeutig, dass der Ziffer 11 des Bankenabkommens niemals die Bedeutung zukommen kann, welche ihr die argentinische Regierung beimessen möchte. Da die argentinische Zentralbank seinerzeit im Hinblick auf die Saldoliquidierung bei Ablauf des Abkommens eine Kursgarantie für ihre Schweizerfrankenguthaben gewünscht hatte, wurde ihr von der Schweizerischen Nationalbank durch den Artikel 11 des Bankenabkommens als Kurssicherung die Möglichkeit zur jederzeitigen Konversion in Gold zugesichert. Durch diese Kurssicherungsklausel wurde aber an dem Grundsatz, dass die freie Verfügung über einen Guthabensaldo erst nach Ablauf des Handelsabkommens gegeben sein soll, wie er im letzten Alinea von Artikel 17 des Handelsabkommens festgelegt wurde, nichts geändert.

- 4 -

Vorzeitige Dispositionen, wie sie nun Argentinien vornehmen möchte, würden zudem dem in Artikel 17, Absatz 1, des Handelsabkommens verankerten Paritätsprinzip, wonach sich die beidseitigen Zahlungen ungefähr die Waage halten sollen, widersprechen. Soll dieses Prinzip gewahrt sein, so kann unmöglich der einen oder andern Vertragspartei das Recht zu beliebiger Disposition über ihre Guthaben zustehen, solange sie ihren abkommensgemässen Zahlungsverpflichtungen nicht nachgekommen ist, wie dies in krassester Form für Argentinien heute zutrifft.

III.

Wie alle seit Abschluss des Handelsabkommens mit den Argentinern gepflogenen Verhandlungen blieben auch die nun seit April dieses Jahres geführten Besprechungen mit den massgebenden Leuten in der argentinischen Regierung resultatlos. Die Schweiz schlug vor, die Hälfte des unlängst noch etwa 230 Millionen Franken, heute allerdings nur noch rund 180 Millionen Franken ausmachenden argentinischen Guthabensaldos freizugeben (Gold- oder Dollarabgabe) sofern ihr schriftliche Zusicherungen namentlich darüber abgegeben würden, dass die Zahlungen im Finanzverkehr entsprechend unserm Begehren wieder aufgenommen und gemäss den von uns vorgebrachten Vorschlägen wiederum Einfuhrbewilligungen für alle uns interessierenden Waren erteilt würden. Argentinien hält aber hartnäckig daran fest, die Schweiz habe zuerst die argentinischen Guthaben freizugeben, worauf dann über die uns interessierenden Fragen diskutiert werden könne. Es liegt auf der Hand, dass unser Land - insbesondere auch angesichts der in bezug auf die Vertragstreue der Argentinier gemachten Erfahrungen - niemals auf Vorschläge eintreten kann, bei denen sie zuerst das einzige Pfand, nämlich die argentinischen Guthaben in der Schweiz, freigeben müsste, um dann mit vollständig leeren Händen weiter zu verhandeln.

Trotz aller schweizerischen Kompromissbestrebungen konnte bis heute keine Annäherung der beidseitigen Standpunkte erzielt werden. Ohne auf unsere Vorschläge zu einer praktischen Lösung überhaupt einzutreten, versteifen sich die Argentinier je länger je mehr auf unfruchtbare Rechtsdiskussionen, die den Weg zu einer Verständigung vollends zu versperren drohen. Den gegenwärtigen Zustand können wir jedoch unmöglich untätig andauern lassen. Verschiedene Umstände, wie insbesondere die je länger je schwieriger werdende wirtschaftliche Situation Argentiniens und die zufolge seiner Misswirtschaft anscheinend stark erschütterte Position des für die negative Einstellung der Schweiz gegenüber hauptsächlich verantwortlichen argentinischen Wirtschaftsministers und Diktators Miranda sprechen allerdings dafür, dass die Zeit zu unserm Gunsten arbeiten wird. Andererseits besteht aber die Gefahr, dass bei untätigem Zusehen unsererseits Argentinien versuchen wird, auf indirektem Wege sein Ziel zu erreichen. So liegen verschiedene Anzeichen dafür vor, dass versucht wird, unter dem Titel von Diplomatenzahlungen, welchen wir bis jetzt kulanterweise keine Schwierigkeiten machten, sowie durch massive Bezüge von Kriegsmaterial

- 5 -

die vorhandenen Guthaben abzurufen.

Bei dieser Situation erscheint es uns unerlässlich, Massnahmen zu ergreifen, um einerseits den erwähnten Versuchen zur Aushöhlung des Handelsabkommens durch Abzurufen seiner Mittel zu abkommensfremden Zwecken entgegenzutreten und andererseits auf die argentinische Regierung einen Druck zur Aufgabe ihrer sturen Negation jeden Entgegenkommens und zur Herbeiführung einer effektiven Verhandlungsbereitschaft auszuüben. Rücksichten politischer Natur stehen einem solchen Vorgehen nach der Ansicht des Politischen Departements nicht im Wege.

IV.

Bis jetzt hat die Schweizerische Nationalbank aus Gründen der Kulanz und im übrigen gemäss langjähriger Übung aus den argentinischen Guthaben nicht nur Diplomatenzahlungen für die argentinische Gesandtschaft in Bern und die in der Schweiz arbeitenden argentinischen Konsulate vorgenommen, sondern auch für den argentinischen diplomatischen und konsularischen Dienst in einer Reihe anderer Länder. Diese Diplomatenzahlungen haben nun aber ein derart grosses Ausmass angenommen, dass vermutet werden muss, es handle sich in Tat und Wahrheit auch um Zahlungen zu andern Zwecken. Während wir somit nicht nur unsern Verpflichtungen nachkommen, sondern zudem noch die erwähnte Kulanz an den Tag legen, setzt sich Argentinien rücksichtslos über seine vertraglichen Verpflichtungen hinweg und missbraucht unsere Kulanz zum Zwecke der Erreichung seiner vertragswidrigen Ziele.

Wir beabsichtigen daher, im Einvernehmen mit der Schweizerischen Nationalbank für diese Diplomatenzahlungen (sie machten in den letzten neun Monaten den ausserordentlich hohen Betrag von etwa 25 Millionen Franken und im zweiten Quartal 1948 allein 11,2 Millionen Franken aus) vorerst einmal eine monatliche Höchstgrenze festzusetzen und unter Umständen im Sinne einer Verstärkung des Druckes auf Argentinien diese Zahlungen nur noch für das argentinische Personal in der Schweiz zuzulassen.

Als weitere Massnahme fassen wir die Kontrolle und nötigenfalls Beschränkung der schweizerischen Kriegsmateriallieferungen nach Argentinien ins Auge. Aus seit anfangs 1946 vorliegenden argentinischen Kriegsmaterialbestellungen in Höhe von 18 Millionen Franken, die von der Kriegstechnischen Abteilung des Eidg. Militärdepartements zur Ausführung genehmigt worden sind, sind Lieferungen im Werte von 4 Millionen Franken noch nicht zur Ausfuhr gelangt. Ueberdies sollen bei der Firma HISPANO SUIZA in Genf weitere Aufträge Argentinien für Kriegsmateriallieferungen in Höhe von 20 - 25 Millionen Franken vorliegen, für welche die Fabrikationsbewilligung der Kriegstechnischen Abteilung noch nicht nachgesucht wurde. Geschäfte dieser Art

- 6 -

in der erwähnten Grössenordnung haben mit unserem regulären Export nach Argentinien wenig zu tun. Sie tragen zur Zeit wesentlich dazu bei, dem normalen Exportgeschäft und den andern Zahlungserfordernissen Mittel zu entziehen und geben bei unbeschränkter Zulassung Argentinien die Möglichkeit, die Guthaben in der Schweiz, deren Herausgabe wir verweigern, binnen kurzer Frist zum Verschwinden zu bringen.

Wir beabsichtigen daher, auf dem Wege der Ausfuhrüberwachung im Rahmen der Kompetenzen des Bundesratsbeschlusses vom 22. September 1939 über die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr die Kriegsmaterialausfuhr nach Argentinien neben der Bewilligung durch die Kriegstechnische Abteilung des Eidg. Militärdepartements von der Zustimmung der Handelsabteilung abhängig zu machen. Es bedarf hiezu keines neuen gesetzlichen Erlasses, da die nötigen Vorschriften in dem erwähnten Bundesratsbeschluss vom 22. September 1939 und dessen Ausführungsvorschriften bereits enthalten sind. Erforderlich ist lediglich eine Verständigung zwischen der Handelsabteilung und der Kriegstechnischen Abteilung über die Anwendung der betreffenden Regelung auf die Kriegsmaterialausfuhr nach Argentinien, die zwischen den beiden Stellen bereits getroffen ist.

Die Handhabung dieser Massnahme ist so gedacht, dass ihre blosse Existenz zunächst dazu dienen soll, uns eine Waffe bei den weitern Verhandlungen mit Argentinien in die Hand zu geben. Je nach der Entwicklung dieser Verhandlungen wird sich zeigen, ob und in welchem Masse von der Möglichkeit zur Beschränkung der Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Argentinien tatsächlich Gebrauch zu machen ist. Dabei wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob und unter welchen Bedingungen die Ausfuhr zugelassen werden kann, wobei auch dem schweizerischen Interesse an der Ausfuhr von Kriegsmaterial vom Standpunkt der Aufrechterhaltung unserer Rüstungsindustrie Rechnung zu tragen sein wird."

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird antragsgemäss von diesen Darlegungen in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat, Handel, 12 Exemplare). Politisches Departement, Finanz- und Zolldepartement, Militärdepartement und Schweizerische Nationalbank.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

F. Weber.