

1346

Freitag, 17. Juli 1964.

Wirtschaftsverhandlungen
mit Polen.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 15. Juli 1964 (Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 16. Juli 1964
(Einverstanden).
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 16. Juli 1964
(Einverstanden).

Auf Grund der Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements
und mit Zustimmung des Politischen Departements und des Finanz-
und Zolldepartements hat der Bundesrat

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

Der Antrag des Volkswirtschaftsdepartements wird zum Beschluss
erhoben.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Departement-
schef, Generalsekretariat, Handelsabteilung 8), an das Politi-
sche Departement (8), an das Finanz- und Zolldepartement und an
die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (2).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



Bern, den

A n d e n B u n d e s r a t

Ro.- Pol.890.0.
 Wirtschaftsverhandlungen
 mit Polen

I.

Mit Beschluss vom 30. März 1962 beauftragten Sie eine schweizerische Delegation, mit Polen Verhandlungen aufzunehmen, um das seit längerer Zeit notleidende Problem des Transfers der Nationalisierungsentschädigung einer Lösung entgegenzuführen.

Bekanntlich verpflichtete sich Polen im Jahre 1949, der Eidgenossenschaft zuhanden der durch verschiedene polnische Massnahmen betroffenen Schweizerbürger eine Globalentschädigung von insgesamt 53,5 Millionen Schweizerfranken "dans un délai de 13 ans à partir du 1er janvier 1951, conformément aux modalités convenues entre les deux gouvernements" zu bezahlen. Diese in bezug auf den Fälligkeitstermin nicht ganz klare Formulierung bildete ein wichtiges Element in den weiteren Auseinandersetzungen. Für den Transfer dieser Summe war folgende Abspaltungsprozedur vorgesehen: eine Quote von 3% auf sämtlichen Einzahlungen in den Clearing; zusätzliche, je nach Menge gestaffelte Quoten auf den Kohlenlieferungen und zwar, soweit diese pro Jahr 100'000 Tonnen überstiegen, 6% von 100'000 Tonnen an, 13% von 200'000 Tonnen an und 18% für Kohlenlieferungen über 250'000 Tonnen.

Die Bezahlung der polnischen Nationalisierungsschuld innert der Frist von 13 Jahren auf Grund der vereinbarten Abspaltungsprozedur hätte jährliche Clearingeinzahlungen von mindestens 62,5 Millionen Schweizerfranken und Kohlenlieferungen in Höhe von 325'000 Tonnen vorausgesetzt. Aus verschiedenen Gründen sind jedoch diese Werte bei weitem nie erreicht worden, sodass der nicht bezahlte Teil der Schuld Ende 1963 ca. 29 Millionen Schweizerfranken betrug.

Die schweizerischen Behörden haben schon frühzeitig, d.h. bereits ab 1951 versucht, die vertragliche Transferregelung den veränderten Verhältnissen anzupassen, um eine fristgemässe Bezahlung der Schuld sicherzustellen. Die polnischen Behörden stellten sich jedoch kompromisslos auf den Standpunkt, es sei in erster Linie Sache der schweizerischen Instanzen, dafür zu sorgen, dass die Einfuhr polnischer Waren in die Schweiz die zur fristgemässen Bezahlung der Globalsumme erforderliche Höhe erreiche. Im Jahre 1954 wurden die Verhandlungen mit einer polnischen Delegation abgebrochen, da es sich als unmöglich erwies, eine für beide Teile annehmbare Lösung dieser Schuldentilgungsfrage zu finden. Seitdem hat dieses unerledigte Vergangenheitsproblem

- 2 -

unsere Wirtschaftsbeziehungen mit Polen zusehends mehr belastet.

II.

Der im Hinblick auf den bevorstehenden Ablauf der 13-jährigen Frist im Jahre 1962 erneut unternommene Versuch, für die Abtragung der Restschuld eine Lösung zu finden, verlief zunächst wiederum ergebnislos. Die schweizerische Delegation verfocht mit Nachdruck den seit jeher eingenommenen Rechtsstandpunkt, wonach die 1949 vereinbarte Globalsumme innert 13 Jahren zu bezahlen sei und der noch nicht beglichene Saldo von damals ca. 30 Millionen Schweizerfranken somit spätestens Ende 1963 fällig werde. Sie deutete jedoch der polnischen Delegation gegenüber an, dass, analog wie im Fall Jugoslawien, eine angemessene Verlängerung der Transferfrist zugestanden werden könnte, falls sich die polnische Regierung verpflichte, den Saldo in festen Raten zu amortisieren.

Demgegenüber vertrat die polnische Delegation die Auffassung, dass rechtlich aus dem Abkommen vom Jahre 1949 keine zum voraus fixierte Frist für die Bezahlung der Summe abgeleitet werden könne. Der genannte Zeitraum von 13 Jahren habe bloss indikativen Charakter. Die polnische Regierung betrachte sich lediglich verpflichtet, die im Vertrag vorgesehene Abspaltungsprozedur bis zur gänzlichen Bezahlung der Schuld weiterzuführen. Ausserdem gab die polnische Delegation klar zu verstehen, dass die polnische Regierung schon wegen der äusserst prekären Devisenlage unter keinen Umständen in der Lage sei, die Restschuld anders als durch Warenlieferungen zu begleichen. Im Hinblick auf die Bedeutung, die dieser Liquidationsfrage für die schweizerisch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen zukommt, erklärte die polnische Delegation jedoch schon anlässlich der ersten Verhandlungsphase im Jahre 1962, dass die polnische Regierung bereit sein könnte, nach Lösungen für eine Beschleunigung der Zahlungen zu suchen, falls von schweizerischer Seite entsprechende Konzessionen auf handelspolitischem Gebiet erhältlich seien. Polnischerseits wurden zusätzliche Quoten auf den Clearingeinzahlungen für Lieferungen bestimmter Agrarprodukte (Schlachtvieh, Fleisch, Eier, Butter) und von Textilerzeugnissen zur Diskussion gestellt, indessen unter der Bedingung, dass schweizerischerseits bei der Einfuhr dieser Erzeugnisse auf die gehandhabten Junktims (s. unten Abschnitt III, Ziff. 4, Agrar- und Textilsektor) vollständig verzichtet werde. Auf Grund dieser Vorschläge stellte die polnische Delegation eine Rechnung auf, wonach durch diese erhöhten Abspaltungen auf bestimmten Erzeugnissen und unter der allerdings optimistischen Annahme einer schweizerischen Gesamteinfuhr aus Polen in der Höhe von 60 Millionen Schweizerfranken, sich der durchschnittliche Abspaltungssatz von bisher 3,1% (inkl. Kohle) auf 5,16% erhöhen würde, was eine Verlängerung der Zahlungsfrist um etwa 9-10 Jahre zur Folge hätte.

Obschon in diesem Vorschlag die polnische Absicht, etwas zur Beschleunigung der Schuldentilgung vorzukehren, erstmals zum Ausdruck kam, konnte die schweizerische Delegation nicht näher darauf eingetreten. Entgegen der polnischen Annahme, hätte nach schweizerischen Schätzungen mit einer zusätzlichen Zahlungsfrist von mindestens 15 Jahren gerechnet werden müssen, was für die schweizerischen Gläubiger

unannehmbar erschien. Zudem wäre es vom handelspolitischen Standpunkt aus nicht tragbar gewesen, für eine allfällige Beschleunigung der Zahlungen ausschliesslich auf wenige und zudem für die schweizerische Wirtschaft besonders heikle Positionen abzustellen.

Eine zweite, Ende November/anfangs Dezember 1962 durchgeführte Verhandlungsphase brachte keine wesentliche Annäherung der beiden Standpunkte. Die polnische Delegation präziserte und verbesserte geringfügig ihren früher gemachten Vorschlag erhöhter Abspaltungen auf einzelnen Warenpositionen. Demgegenüber erklärte die schweizerische Delegation, dass, wenn schon eine Lösung auf Grund erhöhter Abspaltungen in Betracht gezogen werden müsste, es viel näher liegen würde, die Abspaltung generell zu erhöhen und zwar in einem Ausmass, das die Bezahlung der Restschuld innert einer tragbaren Frist sicherstellen sollte. Auf derartige Vorschläge trat die polnische Delegation nicht ein. Auch ein schweizerischerseits gemachter Hinweis, wonach, wenn Polen die Bezahlung innert einer zum voraus fixierten Frist zusichere, eine angemessene Quote an freien Devisen bzw. sogar die Aufhebung des Clearings in Aussicht gestellt werden könnte, vermochte die polnische Delegation in ihrer starren Haltung nicht umzustimmen. Die Aussicht einer Regelung auf Grund fixer Raten musste daher als unerreichbar aufgegeben werden.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1963 wurden der polnischen Regierung auf diplomatischem Wege erneut, auf eine Erhöhung der allgemeinen Abspaltungsquote tendierende Vorschläge gemacht, nachdem sich gezeigt hatte, dass Polen, bedingt durch zeitweise hohe Ueberschüsse im Clearing, ein vermehrtes Interesse an einer Lockerung des gebundenen Zahlungsverkehrs manifestierte.

III.

Die in zwei weiteren Phasen in Warschau stattgefundenen Verhandlungen führten nach zähen Auseinandersetzungen am 26. Juni a.c. zur Unterzeichnung folgender Vereinbarungen:

1. Protokoll zum Abkommen betreffend den Warenaustausch und Zahlungsverkehr vom 25. Juni 1949 samt Beilagen Nr. 1-4 und den Briefwechseln Nr. 1, 2 und 3,
2. Zusatzvereinbarung zum vertraulichen Protokoll Nr. 2 vom 25. Juni 1949 betreffend den Zahlungsverkehr,
3. Zusatzvereinbarung zum Abkommen über die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Polen vom 25. Juni 1949 mit einem Briefwechsel.

1) Nationalisierungsentschädigung:

In einem Zusatzabkommen zum Nationalisierungsabkommen aus dem Jahre 1949 ist vereinbart worden, den Satz der allgemeinen Abspaltung auf sämtlichen Clearingeinzahlungen zur Abtragung der Restschuld von 3 auf 7% zu erhöhen, d.h. also mehr als zu verdoppeln. Anstelle der gestaffelten zusätzlichen Abspaltung auf den Kohlenlieferungen tritt für 100'000 Tonnen übersteigende Mengen eine einheitliche zusätzliche Abspaltung von 5%. Polnischerseits bestand die Absicht, für die

Festsetzung des Abspaltungssubstrats auf den Einzahlungen in den Clearing für polnische Warenlieferungen auf der Basis des Fob-Wertes bzw. des Wertes franko polnische Grenze abzustellen und nicht mehr auf den Cif-Wert bzw. den Wert franko Schweizergrenze, wie dies bis anhin meistens der Praxis entsprach. Die schweizerische Delegation widersetzte sich diesem Vorschlag. Erstens, weil dadurch die Bemessungsgrundlage für die Bezahlung der Gläubiger sehr wesentlich geschmälert und im weitern, weil auf diese Weise ein neuer Unsicherheitsfaktor geschaffen worden wäre, während sich das bisherige Abspaltungssystem technisch durchaus bewährt hat. Wenn sich die Einfuhr polnischer Waren in den kommenden Jahren im gleichen Rahmen wie in den vergangenen Jahren bewegt, d.h. 40-50 Millionen Schweizerfranken erreicht, so kann mit jährlichen Zahlungen von 3-4 Millionen Schweizerfranken für die Nationalisierungsgläubiger gerechnet werden. Dies würde eine Verlängerung der ursprünglich in Aussicht genommenen Zahlungsfrist von 13 Jahren um 7-10 Jahre bedeuten.

2) Zahlungsverkehr:

Wie aus den vorhergehenden Verhandlungsphasen hervorging, machte die polnische Delegation eine Aenderung der Transferregelung zugunsten der Nationalisierungsgläubiger von verschiedenen handelspolitischen Zugeständnissen abhängig, und zwar namentlich in Richtung einer Aufhebung bzw. Lockerung des gebundenen Zahlungsverkehrs.

Auf Grund der getroffenen Vereinbarungen ist Polen mindestens während der Amortisationsfrist für die Nationalisierungsschuld eine Quote an freien Devisen von 25% auf allen Clearingeinzahlungen und eine solche von weiteren 25% auf den Einzahlungen für 100'000 Tonnen übersteigende Kohlenmengen zugestanden worden. Die zusätzliche Devisenspitze für die Kohle steht einerseits im Zusammenhang mit der zusätzlichen Abspaltungsquote von 5% auf dieser Position und erscheint andererseits auch deshalb gerechtfertigt, weil heute ca. 60% des Kohlenwertes franko Schweizergrenze auf Frachtkosten entfallen, die polnischerseits zum grossen Teil in Devisen beglichen werden müssen.

Als Korrelat zur Einräumung von freien Devisen übernimmt Polen die Verpflichtung, dem Clearingkonto "A" freie Mittel zuzuführen, wenn die vorhandenen Clearingmittel zur Erledigung pender Zahlungen aufträge nicht genügen sollten.

Die bereits in den Vereinbarungen aus dem Jahre 1949 enthaltenen Bestimmung, wonach Transitgeschäfte für die Alimentierung des Kontos "N" (Nationalisierungsentschädigung) nicht herangezogen werden dürfen, sind dahin ergänzt worden, dass auf polnisches Gesuch hin Clearingeinzahlungen für solche Geschäfte rückverbucht und die betreffenden Mittel Polen zur freien Verfügung gestellt werden. Die polnische Delegation machte ihr Einverständnis, die Abspaltung für das Konto "N" nach bisherigem System fortzuführen, von dieser Präzisierung abhängig.

3) Prämienverkehr:

Ein weiteres polnisches Begehren war darauf gerichtet, die schweizerischerseits im Interesse einer vermehrten Clearingalimentierung autonom erhobenen Exportprämien von derzeit 3 bis 3,5% abzu-

schaffen. Die schweizerische Delegation machte eine Aufhebung der Exportprämisierung davon abhängig, dass auch polnischerseits inskünftig auf die sog. Reziprozitätsgeschäfte verzichtet werde, die ebenso sehr auf eine Belastung des schweizerischen Exportgeschäftes hinauslaufen. Nach einer Aussprache über dieses vielschichtige und heikle Thema erklärte sich die schweizerische Delegation auf Zusehen hin bereit, die Exportprämisierung zu suspendieren, behielt sich jedoch vor, autonom wieder Preisüberbrückungsmassnahmen zu ergreifen, falls es die Clearinginteressen erfordern und die polnischen Aussenhandelsorganisationen im bisherigen Ausmass fortfahren sollten, Reziprozitätsgeschäfte durchzuführen. Schriftlich ist hierüber nichts festgelegt worden.

4) Warenverkehr:

Die polnischen Desiderata bezüglich des Warenaustausches gingen nach drei Richtungen: Vereinbarung von Kontingenten auf dem in der Schweiz noch nicht liberalisierten Sektor; Abschaffung bzw. Lockerung der bestehenden Junktims bei den Agrarprodukten und Textilien und Beseitigung der Diskriminierung bezüglich der Gewährung der Exportrisikogarantie für schweizerische Exporte nach Polen.

Der Umstand, dass die polnische Delegation keine vertragliche Verankerung hinsichtlich der schweizerischerseits de facto gewährten Liberalisierung der Einfuhr polnischer Waren verlangte, erleichterte eine Verständigung auf dem Warenssektor nicht unwesentlich. Die Art. 2-3 des unter Abschnitt III, Ziff. 1 erwähnten Protokolls enthalten eine blosse Beschreibung des derzeitigen schweizerischen Einfuhrregimes für die verschiedenen Warenkategorien. Die schweizerischen Behörden sind frei, nötigenfalls Aenderungen am Importregime bezüglich der Einfuhr aus Polen vorzunehmen. Für einen solchen Fall sieht Art. 4 lediglich die Möglichkeit nachträglicher Konsultationen vor.

Auf dem Agrarsektor sind für einige einfuhrbeschränkte Positionen (Schlacht- und Gebrauchspferde, Pferdefleisch, usw.) für ein Jahr gültige Kontingente vereinbart worden, die zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass geben. Das Junktim zur Sicherstellung der Exporte von schweizerischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, vornehmlich Zuchtvieh (bisher 20-25%, neu: 10%) bleibt aufrechterhalten. Sollte diese 10%ige polnische Bezugsverpflichtung auf weniger als 150'000 Schweizerfranken für den Export schweizerischer Agrarprodukte pro Jahr absinken, so hat sich die "Commission mixte" mit dieser Frage zu befassen.

Auf dem Textilsektor sind ebenfalls für die Dauer eines Jahres zwei Kontingente, für Gewebe und Erzeugnisse aus Baumwolle sowie für Gewebe und Erzeugnisse aus Leinen, in der Höhe von 1 Million bzw. 0,5 Millionen Schweizerfranken festgesetzt worden. Inskünftig ist Polen gehalten, für 2/3 seiner Gegenstand des Junktims bildenden Textillieferungen nach der Schweiz Gewebe oder höher verarbeitete Textilerzeugnisse schweizerischen Ursprungs zu beziehen (bisheriges Verhältnis 1 : 1).

- 6 -

Hinsichtlich der Eierimporte ist lediglich für die Zeit vom 1. Juli 1964 - 30. Juni 1965 das derzeit bestehende autonome Einfuhrregime für Eier aus Oststaaten zugestanden worden, wonach jeweils für das zweite Jahressemester die Einfuhr nicht beschränkt ist, während für das erste Semester 1965 der früher schon für Polen geltende Plafond von 3'500 Tonnen netto zur Anwendung kommt.

Da die Kohle im schweizerisch-polnischen Warenverkehr und damit auch für die Bezahlung der Nationalisierung nach wie vor eine wichtige Rolle spielt, haben sich die polnischen Behörden auf schweizerischen Wunsch hin in einem Briefwechsel bereit erklärt, jährlich für rund 300'000 Tonnen Kohle Exportlizenzen auszugeben.

Die Interessen der schweizerischen Exportwirtschaft bleiben, soweit dies überhaupt beim polnischen Aussenhandelssystem möglich ist, vor allem durch die Aufrechterhaltung des Clearings und sodann in einem gewissen Ausmass durch die bilateral vereinbarten Junktims gewahrt. Ausserdem stipuliert Art. 5, Abs. 1 des Protokolls, dass die schweizerischen Industrieprodukte bei der Einfuhr in Polen so günstig behandelt werden sollen wie gleiche Produkte aus anderen Staaten. Die polnische Delegation hat jedoch mündlich beigefügt, dass eine Berufung auf die polnische Einfuhrregelung aus Comecon-Staaten ausgeschlossen sei, was auf eine Diskriminierung der westlichen Lieferungen gegenüber solchen aus Oststaaten hinausläuft. Art. 5, Abs. 2 enthält ausserdem eine Wohlwollensklausel bezüglich der schweizerischen Konsumgüter.

Dem polnischen Wunsch hinsichtlich der Exportrisikogarantie ist in einem Briefwechsel ebenfalls durch eine Wohlwollensklausel Rechnung getragen worden. Die schweizerische Delegation hat hiezu mündlich beigefügt, dass man, vorbehaltlich der Prüfung jedes einzelnen Falles, bereit sei, bei Investitionsgütern Kreditfristen bis zu 5 Jahren in Betracht zu ziehen, womit die polnischerseits beanstandete Ungleichbehandlung vermieden würde.

IV.

In formeller Beziehung stellt sich noch die Frage, ob die als Zusatzabkommen zum Nationalisierungsabkommen aus dem Jahre 1949 bezeichnete neue Vereinbarung den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten sei, oder ob der Bundesrat hiefür als endgültig zuständig betrachtet werden kann. Diesbezüglich ist noch beizufügen, dass das Kernstück dieses Zusatzabkommens, nämlich dessen Art. 1, wodurch die geltenden Abspaltungsquoten erhöht werden, lediglich die entsprechende Bestimmung des ad Art. 7 des vertraulichen Protokolls zum Nationalisierungsabkommen vom 25. Juni 1949 abändert, während das seinerzeit Gegenstand der parlamentarischen Genehmigung bildende Abkommen vollumfänglich, ohne Aenderungen bis zur Tilgung der Schuld weiterhin gültig bleibt. Wenn man sich auf den juristisch auch vertretbaren Standpunkt stellt, dass der Bund im Hinblick auf die gewählte Clearingabspaltungsprozedur gestützt auf das Abkommen 25. Juni 1949 am 31. Dezember 1963 keinen unbedingten Anspruch auf Leistung der ganzen Entschädigungssumme besass, so bedeutet die vorgenommene Revision der Abspaltungssätze keine Aufgabe von Rechten seitens des Bundes, sondern vielmehr eine Verbesserung der tatsächlichen Lage,

- 7 -

so dass der Bundesrat in letzter Instanz die neuen Vereinbarungen genehmigen könnte.

Zur Genehmigung der unter Abschnitt III, Ziff. 1-2 erwähnten Vereinbarungen über den Waren- und Zahlungsverkehr ist der Bundesrat gestützt auf den Bundesbeschluss vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland zuständig.

V.

Bei der Beurteilung des erzielten Verhandlungsergebnisses ist zunächst festzustellen, dass es vom Standpunkt der schweizerischen Nationalisierungsgläubiger zu bedauern ist, dass die Liquidation der Restschuld von ca. 28 Millionen Schweizerfranken nicht auf Grund fester polnischer Verpflichtungen erfolgen konnte, so dass eine gewisse Unsicherheit fortbesteht. Nach unseren Schätzungen dürfte bis zur vollständigen Tilgung mit einer zusätzlichen Frist von im günstigsten Fall 7 bis etwa 10 Jahren gerechnet werden. Nach dem bisher geltenden Transfermodus hätte eine Frist von etwa 15 bis 18 Jahren in Kauf genommen werden müssen. Die erwirkten polnischen Konzessionen zur Beschleunigung der Nationalisierungszahlung stellen auch im Lichte anderer polnischer Abmachungen mit Drittstaaten das Optimum dar, das unter den gegebenen Umständen erreichbar schien. Die Vertreter der Hauptgläubiger sind sich dessen durchaus bewusst und haben von den getroffenen Abmachungen zustimmend Kenntnis genommen. Die schweizerische Seite auf dem handelspolitischen Sektor gemachten Konzessionen liegen innerhalb tragbarer Grenzen, besonders wenn berücksichtigt wird, dass in bezug auf das schweizerische Einfuhrregime die volle Handlungsfreiheit gewahrt bleibt.

Auf Grund vorstehender Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

Den unter Abschnitt III, Ziff. 1-3 erwähnten vertraglichen Vereinbarungen mit Polen zuzustimmen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Schaffner

P.A. an: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Departementschef, Generalsekretariat, Handelsabteilung, an letztere in 8 Exemplaren),

Eidgenössisches Politisches Departement (8 Exemplare),

Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (2 Exemplare).