

11 JANVIER 1932

303

136

E 7110 1/105

*Proposition du Chef du Département de l'Economie publique,
E. Schulthess, au Conseil fédéral*

Copie

Bern, 11. Januar 1932

I

[...]

Die Abwicklung des Abkommens mit Ungarn¹ gestaltet sich zwar noch einigermassen befriedigend. Bis Ende Dezember waren bei der Ungarischen Nationalbank rund 2½ Millionen Franken für Bezüge aus der Schweiz einbezahlt worden, während die Schweizerische Nationalbank rund 1,6 Millionen Franken Einzahlungen für Warensendungen aus Ungarn erhalten hat. Diese relativ günstige Entwicklung des Clearingverkehrs mit Ungarn beruht zur Hauptsache auf dem Umstande, dass die schweizerischen Käufer ungarischer Waren, wenigstens soweit es sich um grössere Beträge handelt, bekannt sind. Die Importe aus Ungarn betreffen nämlich in erster Linie Vieh und Alkohol; die Viehhändler kennt das Veterinäramt und der Alkohol geht an die Alkoholverwaltung. Die Nationalbank kann infolgedessen die Einzahlungen für diese Importe bei ihr sicherstellen.

Weit schwieriger liegen die Verhältnisse im Verkehr mit Österreich. Während bis zu Anfang dieses Jahres bei der Österreichischen Nationalbank ungefähr 3 Millionen Schilling einbezahlt wurden, erreichen die Einzahlungen schweizerischer Schuldner bei der Nationalbank in Zürich nur ca. 96 000 Franken. Die Importeure österreichischer Ware ziehen es offenbar vor, sich mit ihren österreichischen Lieferanten direkt zu verständigen, um den letztern den schwarzen Handel mit Devisen zu erleichtern.

Die österreichischen Importe verteilen sich auf eine grosse Anzahl von Käufern, die, im Gegensatz zum Verkehr mit Ungarn, nicht bekannt sind und denen gegenüber weder rechtliche noch tatsächliche Zwangsmittel zur Anwendung gebracht werden können, um sie zur Einzahlung ihrer Warenschulden bei der Nationalbank zu verhalten.

II.

Die Nationalbank und der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, die miteinander wegen der Durchführung der beiden Devisenabkommen in fortgesetzter Fühlungnahme stehen, haben daher unter dem 29. Dezember an das Volkswirtschaftsdepartement zwei Eingaben gerichtet², um zu verlangen, dass Massnahmen ergriffen werden, welche es ermöglichen, die schweizerischen Importeure von ungarischen und namentlich von österreichischen Waren zu erfassen und sie zur Begleichung ihrer Warenschulden auf dem Wege über die Nationalbank zu zwingen. Die Ausführungen der Nationalbank und des Vororts

1. Cf. n° 124.

2. Non reproduit.

und die in den erwähnten Eingaben enthaltenen Vorschläge veranlassten uns, auf den 5. Januar eine Konferenz einzuberufen, an welcher ausser der Nationalbank und dem Vorort auch die Oberzolldirektion, die Generaldirektion der Bundesbahnen, die Oberpostdirektion sowie die Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vertreten waren.

Die Beratungen ergaben zunächst die übereinstimmende Auffassung aller an der Konferenz beteiligten Instanzen, dass der Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1931³ die staatsrechtliche Grundlage bietet, um die Importeure von österreichischen und ungarischen Waren zu zwingen, ihre Warenschulden über die Nationalbank zu begleichen. Diese Grundlage wird durch die Art. 4 und 5 des erwähnten Bundesbeschlusses geliefert. Art. 4 ermächtigt nämlich den Bundesrat, Devisenabkommen abzuschliessen, während Art. 5 dem Bundesrat die Möglichkeit bietet, Zwangsmassnahmen zu treffen, um die in Ausführung des Bundesbeschlusses erlassenen Vorschriften und damit also auch die Durchführung der Devisenabkommen sicherzustellen.

Wenn somit die gesetzliche Möglichkeit besteht Massnahmen zu treffen, um die Beobachtung der Devisenabkommen zu erzwingen, so besteht jedoch noch die Schwierigkeit, diejenigen Personen oder Firmen kennenzulernen, auf welche die Zwangsmassnahmen angewandt werden können. Es muss also infolgedessen ein Kontrolldienst geschaffen werden. Die Verhandlungen der Konferenz vom 5. Januar ergaben, dass sowohl die Bundesbahnen wie auch die Zollverwaltung einen derartigen Kontrolldienst ohne allzu grosse Schwierigkeit durchführen können. Die beiden Verwaltungen haben sich denn auch sofort bereit erklärt, alle diejenigen Massnahmen zu treffen, welche in ihrer Macht stehen, und den erwähnten Kontrolldienst durchzuführen.

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins ging in seiner Eingabe jedoch noch weiter, indem er nicht nur Zwangsmassnahmen wünschte, welche geeignet wären, die Durchführung der Devisenabkommen sicherzustellen, sondern darüber hinaus auch verlangte, dass eine Umgehung der Devisenabkommen direkt verhindert werde. Diesbezüglich zeigt es sich, dass die Bundesbahnverwaltung und die Oberpostdirektion in einem gewissen Umfange Verfügungen treffen können, welche den vom Vorort beabsichtigten Zweck erreichen, während andere noch weitergehende Vorschläge des Vororts auf verfassungsrechtliche Bedenken der Oberpostdirektion stiessen. Als durchführbar erklärt wurde:

die Aufhebung der Postscheckrechnungen, der Personen oder Firmen, die in Österreich und Ungarn, d. h. allgemein gesprochen, in Ländern, welche vom Bundesrat näher zu bezeichnen wären, ihren Wohnsitz oder ihre geschäftliche Niederlassung haben;

die Einstellung des Postanweisungsverkehrs sowie den Einzugsauftragsverkehr mit den genannten Ländern;

die Einstellung des Nachnahmeverkehrs nach der Schweiz durch die Eisenbahn und die Post;

3. *Arrêté concernant la limitation des importations (RO, 1931, vol. 47, pp. 799–800).*

schliesslich eine Verfügung, wonach Überweisungen von einer schweizerischen Postscheckrechnung zugunsten einer in den genannten Ländern geführten Postscheckrechnung nur über Vermittlung der Schweizerischen Nationalbank erfolgen werden.

III.

[...]

IV.

Wenn wir uns auch ohne weiteres Rechenschaft geben, dass die in Aussicht genommenen Massnahmen einen weitem Schritt in der Richtung der Zwangswirtschaft darstellen, so glauben wir dennoch, dass der Erlass eines derartigen Bundesbeschlusses unumgänglich notwendig ist, wenn anders die Devisenabkommen überhaupt Anwendung finden sollen. Österreich und Ungarn besitzen die gesetzliche Grundlage, um die Beobachtung der Abkommen seitens der in Österreich niedergelassenen Importeure von schweizerischen Waren zu erzwingen. Die Schweiz muss in gleicher Weise einen Zwang ausüben können, sonst wird die Durchführung des Clearingverkehrs unmöglich. Schon liegen zahlreiche Beschwerden schweizerischer Exportfirmen vor, deren Kunden in Österreich pflichtgemäss den Fakturabetrag bei der Österreichischen Nationalbank einbezahlt haben, die jedoch von der Schweizerischen Nationalbank nicht ausbezahlt werden können, weil die letztere infolge mangelnder Einzahlung der schweizerischen Importeure über den erforderlichen Gegenwert nicht verfügt. In allen diesen Beschwerden wird nach Zwangsmassnahmen gerufen, welche die restlose Durchführung der Devisenabkommen ermöglichen und damit die Schweizerische Nationalbank in die Lage versetzen, den schweizerischen Exportfirmen den Gegenwert der in Wien eingezahlten Warenguthaben auszuhändigen,

Solche Zwangsmassnahmen sind aber auch nötig, um die Staatsautorität zu wahren, welche darunter leiden müsste, dass die Behörden infolge des Widerstandes einer kleinen Interessentengruppe auf die Durchführung eines internationalen Abkommens verzichten müssen.

Der Erlass dieser Massnahmen ist ausserdem von grösster Dringlichkeit, da die Abkommen sehr kurz befristet sind und jede Verschiebung den Verlust von erheblichen Summen mit sich bringt, die täglich unter Umgehung der Devisenabkommen ins Ausland verbracht und nicht wieder eingebracht werden können und somit für die schweizerische Exportindustrie verlorengehen⁴.

[...]

4. Le 14 janvier, le Conseil fédéral édicte un arrêté relatif à l'exécution des accords conclus avec différents pays pour régler les paiements résultant du commerce de marchandises (RO, 1932, vol. 48, pp. 29ss.). Ce texte est complété par un arrêté du 13 octobre 1932 (Id. p. 702).

L'article 8 de l'arrêté du 14 janvier prévoit amende et/ou peine de prison pour les contrevenants, qu'ils agissent pour leur propre compte ou en qualité de représentants ou de mandataires du débiteur en Suisse. L'Association suisse des banquiers réagit vivement, estimant que le Conseil fédéral outrepassé les compétences de l'arrêté du 23 décembre 1931 sur la limitation des importations. Une conférence réunissant les intéressés reste sans effet, comme le prouve l'annexe suivante.

ANNEXE

E 2001 (C) 4/176

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département de Justice et Police, H. Haeblerlin*

Copie

L

Bern, 3. Februar 1932

[...]

Wir glaubten, dass in dieser Konferenz die von seiten der Bankiers erhobenen Einwände richtiggestellt und die von der Bankwelt erhobenen Bedenken zerstreut worden seien. Auf jeden Fall war man bei dieser Konferenz zu dem Ergebnis gelangt, wie der Vorsitzende, Herr Direktor Stucki⁵, noch ausdrücklich im Schlussvotum hervorhob, dass die Bankiervereinigung das Zirkularschreiben⁶ zurückziehe, worauf die Nationalbank mit den Vertretern der Banken sich über eine entgegenkommende Interpretierung von Art. 8 des Bundesratsbeschlusses verständigen würde. Es war in jener Konferenz ausserdem darauf hingewiesen worden, dass die Zurücknahme des Zirkulars höchst dringend sei, da jeder Tag für das Clearingabkommen einen Verlust von Hunderttausenden von Franken bedingen müsse.

Wir erhalten nun soeben von der Nationalbank wie auch vom Vorort, die beide an der erwähnten Konferenz vom 28. Januar vertreten waren, die Mitteilung, dass die Bankiervereinigung das Zirkular noch nicht zurückgezogen habe, sondern darauf bestehe, die Nationalbank müsse zuvor eine Erklärung abgeben, durch welche die Bestimmungen von Art. 8 des Bundesratsbeschlusses für die Bankwelt mehr oder weniger hinfällig würden. Selbstverständlich weigerte sich Herr Präsident Bachmann⁷, eine derartige Erklärung auszustellen.

Durch dieses Verhalten der Bankiervereinigung wird eine richtige Durchführung der Devisenabkommen immer mehr hinausgeschoben, kostbare Zeit geht verloren und grosse Summen werden in der Zwischenzeit direkt ausbezahlt werden, welche infolgedessen für den Clearingverkehr und damit für die schweizerischen Exporteure verlorengehen.

Es will uns scheinen, dass das Verhalten der Bankiervereinigung nicht nur eine Missachtung der in der Konferenz erzielten Einigung, sondern einen Verstoss gegen die Staatsautorität darstellt⁸.

[...]

5. *Directeur de la Division du Commerce du Département de l'Economie publique.*

6. *Du 22 janvier, par laquelle l'Association laisse à ses membres la liberté de décider quelle suite ils entendent donner aux mesures du Conseil fédéral.*

7. *Président du Directoire de la Banque nationale.*

8. *Le 10 mars, le Département de Justice et Police écrit au Directoire de la Banque nationale: Die Schweiz. Bankiervereinigung hat sich reichlich spät entschlossen, ihre intransigente Haltung aufzugeben. Wir fürchten, dass der dem Clearingverkehr aus dieser Haltung erwachsene Ausfall auch durch das nun in Aussicht gestellte Einlenken nur zu einem geringen Teil wieder eingebracht werden kann, zumal die Pressemeldung von der erfolgten Kündigung des Abkommens durch Österreich neuerdings Anlass geben dürfte, die Bereitschaft unserer Importeure und ihrer Banken, bei der Durchführung des Clearings mitzuhelfen, in Frage zu stellen (E 2001 (C) 4/176).*