

2426

Montag, 19. Dezember 1949.

Wirtschaftsbeziehungen  
mit dem Sterlinggebiet.Vertraulich

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 15. Dezember 1949.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt folgendes mit:

"Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem Sterlinggebiet wurden durch das am 25. Februar 1949 unterzeichnete Schlussprotokoll über die schweizerisch-britischen Verhandlungen für ein weiteres Jahr (1. März 1949 bis 28. Februar 1950) geregelt. Wir erlauben uns, hiezu auf unsern Bericht und Antrag vom 1. März 1949 zu verweisen, welcher vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 8. März 1949 genehmigt worden ist. Die Bedeutung der im Verkehr mit dem Sterlinggebiet sich stellenden Probleme veranlasst uns, Ihnen im folgenden über die seither eingetretene Entwicklung Bericht zu erstatten:

I.

Am 25. Februar 1949 wurde für den Waren- und Zahlungsverkehr folgendes Budget aufgestellt:

	<u>in Mio Franken</u>	
<u>Einkünfte:</u> Wareneinfuhr in die Schweiz	568	
Unsichtbare Einfuhren in die Schweiz	<u>52</u>	620
<u>Belastungen:</u>		
Schweizerische Warenausfuhr	380	
Reiseverkehr England/Schweiz	80	
Schweiz.unsichtbare Ausfuhren	<u>390</u>	850
<u>Defizit</u> zu Lasten des Sterlinggebiets		<u>230</u> ==

Grossbritannien hat sich verpflichtet, dieses Defizit durch Goldzessionen zu decken.

In Art. 17 des Schlussprotokolls wurde auf britisches Begehren festgelegt, dass die getroffenen Vereinbarungen nach Ablauf von 6 Monaten einer gemeinsamen Prüfung unterzogen werden sollten, um die sich im Lichte der Entwicklung des Waren- und Zahlungsverkehrs allenfalls als notwendig erweisenden Anpassungen vorzunehmen. England wollte sich damit die Möglichkeit offen halten, bei unbefriedigender Entwicklung der Einkünfte entsprechende Abstriche bei der schweizerischen Warenausfuhr und beim Reiseverkehr durchzusetzen.

./.



In der ersten Hälfte des Vertragsjahres ist die Entwicklung der britischen Goldabgaben vom britischen Standpunkt aus gesehen tatsächlich alles andere als befriedigend verlaufen. Bereits per 31. August 1949 hatte Grossbritannien die vollen, für das ganze Budgetjahr 1949/50 vereinbarten 230 Mio Franken in Gold abzugeben. Die Gründe für diesen etwas unerwarteten Ablauf der Dinge sind einerseits in den unter der Budgetzahl gebliebenen schweizerischen Einfuhren und andererseits in den Gerüchten um die Abwertung des Pfundsterling zu suchen; sie führten, wie die nachstehenden Zahlen für die Periode vom 1. März bis 31. August 1949 zeigen, zu massiven britischen Goldabgaben:

	<u>in Mio Franken:</u>	
	<u>Einzahlungen:</u>	<u>Auszahlungen:</u>
* (- = weniger, + = mehr als budgetiert)		
Warenverkehr (inklusive Erdöl)	- 70*	+ 6**
Reiseverkehr England/Schweiz		+ 16***
Invisibles	+ 12	- 4
	- 58	+ 18
		weniger Einzahlungen mehr Auszahlungen
Differenz gegenüber dem Budget	76	
Ansteigen der Guthaben englischer Banken in der Schweiz	23 <sup>+</sup>	
Absinken der Guthaben schweizerischer Banken in England	8 <sup>++</sup>	
Absinken der Guthaben schweizerischer Transithändler in England	7 <sup>++</sup>	
	114	
Budgetierte Goldzessionen Englands (1/2 von 230)	<u>115</u>	
	229	
	<u>230</u>	
Effektive britische Goldabgaben vom 1. März bis 31. August 1949 ca.	230	

- \* zu hohe Preise der britischen Waren, britische Waren nicht in genügender Menge verfügbar, Zurückhalten der schweizerischen Importeure im Hinblick auf die Abwertung;
- \*\* Vorauszahlungen britischer Importeure für schweizerische Waren im Hinblick auf die Abwertung;
- \*\*\* die Reiseverkehrsquote für den Sommer ist erheblich höher als für den Winter;
- + Anschaffung von Schweizerfranken im Hinblick auf die Abwertung;
- ++ Verkäufe von Pfundsterling wegen Risiko Abwertung.

II.

In Anbetracht dieser für England ungünstigen Entwicklung verlangte die britische Regierung im August 1949 unter Berufung auf Art. 17 des Schlussprotokolls vom 25. Februar 1949 die Aufnahme von Besprechungen über die Anpassung des Budgets an die tatsächlichen Verhältnisse. Bald nach diesem Begehren scheint jedoch der Beschluss über die Abwertung gefasst worden zu sein; jedenfalls schlug die britische Regierung vor, die Besprechungen bis nach den britisch-amerikanischen Verhandlungen aufzuschieben. Am 17. September 1949 mittags wurde das Eidg. Politische Departement in Uebereinstimmung mit Art. 1 Absatz 2 des Zahlungsabkommens vom 12. März 1946 über den Beschluss der britischen Regierung, das Pfundsterling um rund 30% abzuwerten, offiziell unterrichtet. Am 18. September 1949 abends wurde die Abwertung durch Sir Stafford Cripps öffentlich bekanntgegeben. Dieser Beschluss änderte mit einem Schläge das Bild des schweizerischen Zahlungsverkehrs mit dem Sterlinggebiet. Die Pfundguthaben des Bundes und damit die Beanspruchung des Bundesvorschusses sanken infolge umfangreicher Pfundverkäufe an schweizerische Schuldner für Zahlungen nach dem Sterlinggebiet binnen weniger Tage von 15 Mio Pfund auf rund 7,5 Mio Pfund. Derart entstand innert kurzer Zeit auf dem schweizerischen Vorschuss ein offener Saldo zu Gunsten Englands, sodass weitere\*Goldzessionen für die nächste Zeit unwahrscheinlich erschienen. Es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, dass England eine wesentliche Beschränkung der schweizerischen Warenausfuhr und der Reiseverkehrszahlungen nach der Schweiz verlangt hätte, wenn die Abwertung nicht dazwischen gekommen wäre.

Für die Eidgenossenschaft dagegen entstand durch die Abwertung des Pfundsterlings ein Verlust von rund 76,5 Mio Franken, indem der Gegenwert der bundeseigenen, nicht kursgesicherten 15 Mio Pfund von 260 Mio Franken auf 184 Mio Franken sank. Es ist in diesem Zusammenhange in der Oeffentlichkeit oft die Frage aufgeworfen worden, warum bei der Hingabe des schweizerischen Vorschusses auf eine Kursgarantie verzichtet wurde. Anlässlich der ersten Kontaktnahme im November 1945 zwischen dem damaligen schweizerischen Delegierten für Handelsverträge, Herrn Prof. P. Keller, und den Vertretern der britischen Regierung wurde schweizerischerseits als *conditio sine qua non* für die Gewährung eines Vorschusses eine Kursgarantie verlangt, die jedoch von Grossbritannien abgelehnt wurde. Es musste sich daher Ende 1945 und anfangs 1946 die Frage aufdrängen, ob unter diesen Bedingungen eine Einigung mit Grossbritannien zustande kommen könne. Die schweizerische Wirtschaft war damals der Ansicht, dass aus rein exportmässigen Erwägungen der Abschluss eines Abkommens mit Grossbritannien noch nicht unbedingt notwendig sei, und dass dem Reiseverkehr England/Schweiz aus rein transporttechnischen Gründen vorläufig noch keine Bedeutung zukommen könne.

\*britische

./.

Ausschlaggebend für den Beschluss, trotz dem Fehlen einer Kursgarantie zum Abschluss eines Zahlungsabkommens unter Hingabe eines Kredites Hand zu bieten, waren jedoch Ueberlegungen im Hinblick auf die schweizerischen Verhandlungen in Washington. Es lag dem Politischen Departement daran, vor diesen Verhandlungen zu einer Einigung mit Grossbritannien zu gelangen, was jedoch nur unter Verzicht auf eine Kursgarantie möglich war. Bereits zwei Monate vor Aufnahme der Verhandlungen mit Grossbritannien, am 30. November 1945, ersuchte das Eidg. Politische Departement die schweizerische Gesandtschaft in London, dem "Foreign Office" im Namen des schweizerischen Bundesrates bekanntzugeben, dass die Schweiz in Kenntnis der britischen Bedingungen einverstanden sei, in Verhandlungen über den Abschluss eines schweizerisch-britischen Zahlungsabkommens einzutreten. Das Schreiben des Eidg. Politischen Departements vom 30. November 1945 führte dazu noch folgendes aus:

"Il est convaincu (le Conseil fédéral) que la conclusion d'un accord de paiements avec l'Angleterre est une nécessité du point de vue politique et économique, malgré les risques qui sont liés à la conclusion d'un tel accord. Il a donc décidé de donner suite au voeu exprimé par les Anglais de conclure un accord de paiements et d'engager des pourparlers dans ce but aussi rapidement que possible."

..... "Si le Conseil fédéral s'est résolu à prendre cette décision de grande portée il est parti, entre autres, de l'idée que, dans les négociations qui vont s'engager avec les Alliés au sujet des avoirs allemands en Suisse et des listes noires, une attitude amicale et compréhensive du Gouvernement Anglais serait pour nous d'une grande importance."

Unter diesen Umständen war es der schweizerischen Verhandlungsdelegation nicht mehr möglich, eine Verbesserung der britischen Bedingungen zu erwirken. Anlässlich späterer Verhandlungen mit Grossbritannien hat die schweizerische Delegation immer wieder die Gewährung einer Kursgarantie verlangt, konnte sie jedoch mangels Druckmittel und mangels Gegenleistung (die wichtigste Gegenleistung, nämlich der Vorschuss, war ja bereits gewährt und ausgenützt) nicht erwirken. Die britischen Vertreter antworteten stereotyp, dass es nicht realistisch sei, nachträglich eine Verbesserung der Gläubigerstellung zu verlangen, der sie übrigens schon mit Rücksicht auf ihre Abkommen mit andern Staaten nicht zustimmen könnten. Auch anlässlich der Verlängerung des Zahlungsabkommens am 25. Februar dieses Jahres war es nicht möglich, die Kursgarantie zu bekommen.

### III.

Nach der Abwertung des Pfundes stellten sich jedoch noch eine Reihe neuer Fragen:

1) Wie bereits dargelegt, ist gegenwärtig der schweizerische Vorschuss nicht voll beansprucht. Es besteht vielmehr zur Zeit ein Saldo von ungefähr 75 Mio Franken. Unser Pfundguthaben in London ist nach wie vor nicht kursgesichert. Da die Abwertung offensichtlich in bezug auf die Sanierung der britischen externen Zahlungsbilanz nicht die gewünschten positiven Auswirkungen gezeitigt hat, ist es durchaus möglich, dass zu einem späteren Zeitpunkt sich eine weitere Abwertung als notwendig erweist, was der Schweizerischen Eidgenossenschaft einen nochmaligen Verlust verursachen würde. Gegenwärtig betragen unsere Pfundguthaben etwa 8 Mio Pfund; es ist jedoch zu erwarten, dass sie über kurz oder lang wieder die Grenze von 15 Mio Pfund erreichen werden. Ist es richtig zuzusehen, dass diese Guthaben wieder aufgefüllt werden und dass der Bund dadurch ein erhöhtes Kursrisiko läuft oder wäre es nicht besser, die Ausnützung des Saldos zu verhindern?

2) Da die Einfuhrbewilligungen in den Ländern des Sterlinggebietes auf Pfund oder eine an das Pfund gebundene Währung lauten, musste erreicht werden, dass diese Bewilligungen noch zum alten Kurse eingelöst werden können. Mit Grossbritannien und den meisten andern Sterlingländern konnte in dieser Beziehung eine befriedigende Regelung gefunden werden; mit andern Sterlingländern setzen wir unsere Verhandlungen fort.

3) Es stellte sich die grosse Frage, in welcher Währung die im Schlussprotokoll vom 25. Februar 1949 in Schweizerfranken und in Pfund vereinbarten Budgetzahlen zu verstehen seien; davon hängt es ab, ob die schweizerischen Ausfuhrkontingente und die erwirkten britischen Einfuhrkontingente sowie die Reiseverkehrsquote bis zur Höhe der vereinbarten Schweizerfrankenbeträge ausgenützt werden können und ob dementsprechend die Pfundbeträge aufzuwerten seien. Wir stellten uns grundsätzlich auf den Standpunkt, dass die Schweizerfrankenbeträge massgebend seien, während England eine entgegengesetzte Stellung einnahm.

4) Abgesehen von der Abwertung war durch die Arbeiten der OEEC in Paris inzwischen ein ganz anders geartetes Problem spruchreif geworden. Bekanntlich hatte die OEEC ein Programm zur Liberalisierung des Handels aufgestellt. Der englische Schatzkanzler selbst hatte den Antrag gestellt, dass die Einfuhren der drei Warengruppen der Rohstoffe, der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der Industrieprodukte zu 50% von den Einfuhrschranken befreit werden sollten. England hat dann tatsächlich Ende September 1949 eine sogenannte "Open General Licence" (generelle Einfuhrbewilligung) für eine ganze Reihe von Waren aus den Marshallplanländern, ausgenommen aus der Schweiz, Belgien und Westdeutschland, erteilt. Diese Liste enthält zahlreiche Waren, für die wir immer wieder mit grosser Mühe britische Einfuhrkontingente einzuhandeln versuchten. Ganz abgesehen von den Auswirkungen des Ausschlusses der Schweiz von dieser "Open General Licence" auf die Haltung anderer Marshallplanländer ge-

genüber der Schweiz hat diese Liste daher auch hohe Bedeutung für den schweizerischen Export nach Grossbritannien. Geschickterweise hatte jedoch Grossbritannien bereits anlässlich der Pariser Beschlüsse den Vorbehalt angebracht, dass ihm aus der Anwendung der "Open General Licence" keine Goldverluste entstehen dürften. Gemäss den Pariser Beschlüssen wäre England verpflichtet gewesen, vor dem 1. Oktober 1949 mit der Schweiz über die Einführung der "Open General Licence" zu verhandeln. Es hat dies jedoch unterlassen.

Aus allen diesen Gründen hatte nun die Schweiz ihrerseits ein gewisses Interesse, auf Durchführung der im Schlussprotokoll vom 25. Februar 1949 vorgesehenen Zwischenbesprechungen zu dringen. Diese Besprechungen fanden schliesslich vom 24. bis 27. Oktober 1949 in Bern statt. Die schweizerische Delegation verlangte vollständige Durchführung der Februar-Vereinbarungen auf der Basis der Schweizerfrankenbeträge und gleichzeitig Ausdehnung der "Open General Licence" auf die Schweiz. Um der britischen Regierung ein Entgegenkommen in der letzteren Frage zu erleichtern, erklärte sich die Schweiz bereit, auch bei Gewährung der "Open General Licence" ihre Ausfuhren innerhalb der im Budget vereinbarten 380 Mio Franken zu halten; weil zudem eine Kreditmarge von etwa 75 Mio Franken zur Verfügung stand, war nach unserer Ansicht die britische Bedingung, dass aus der Gewährung der "Open General Licence" keine zusätzlichen Goldabgaben resultieren sollten, erfüllt. Gleichzeitig verpflichteten wir uns, die britischerseits verlangten lebenswichtigen Waren ebenfalls innerhalb dieser 380 Mio Franken unterzubringen. Für uns hätte diese Lösung neben der Tatsache der freieren Einfuhrmöglichkeiten in Grossbritannien den Vorteil gehabt, dass wir anstelle von schweizerischerseits weniger erwünschten Lieferungen nach den überseeischen Sterlingländern etwas mehr "less essentials" nach England hätten exportieren können. Wir unterstützten unser Begehren mit dem Hinweis darauf, dass es bei der steigenden Diskriminierung der schweizerischen Einfuhr in Grossbritannien den schweizerischen Behörden nicht mehr möglich sein werde, die Politik der offenen Tür für britische Waren weiterhin beizubehalten. Schliesslich wurde die Erhöhung der Reiseverkehrsquote auf den ursprünglichen Betrag von 17 Mio Franken für die Wintersaison 1949/50 verlangt. Leider konnte die britische Delegation diese schweizerischen Begehren mangels genügender Instruktionen lediglich ad referendum entgegennehmen.

Auf die Frage, wie England sich zum schweizerischen Abwertungsverlust stelle, wurde die lakonische Antwort erteilt, gemäss Abkommen bestehe keine Kursgarantie und deshalb müsse die Schweiz diesen Verlust tragen, andere Länder hätten schliesslich noch grössere Verluste erlitten. Zur Frage, ob wenigstens für den Rest des schweizerischen Vorschusses (rund 184 Mio Franken) eine Kursgarantie gewährt werden könne, erklärten die britischen Vertreter, dass dies vollständig ausgeschlossen sei.

Wir verlangten jedoch, dass dieser Punkt anlässlich der Hauptverhandlungen besprochen werde.

Die schliesslich mit etwelcher Verspätung erteilte Antwort auf unsere Begehren lautete völlig negativ. Es stellte sich nun die Frage, ob die Schweiz nun die in Bern angedeuteten Gegenmassnahmen treffen sollte oder ob der britischen Einladung um Unterbreitung anderer Vorschläge Folge zu leisten sei. Als Gegenmassnahme könnte man sich denken:

Beschränkung der Einfuhr britischer Waren in die Schweiz,

Blockierung der Kreditmarge.

Die Beschränkung der Einfuhr britischer Waren hätte England zweifellos an einer empfindlichen Stelle getroffen, aber andererseits eine bedeutend raschere Ausnützung der vorhandenen Kreditmarge zur Folge gehabt. Die Blockierung der Kreditmarge hätte als schweizerische Vertragsverletzung interpretiert werden müssen. Gemäss Schlussprotokoll vom 25. Februar 1949 ist nämlich die Schweiz verpflichtet, den Betrag von 15 Mio Pfund bis Ablauf der Vertragsperiode, d.h. bis 28. Februar 1950, unverändert zu halten. Es lässt sich auch nicht etwa so argumentieren, die Engländer hätten durch die Abwertung eine neue Lage geschaffen und den Vertrag ihrerseits nicht eingehalten. Vielmehr hat England seine wesentlichste Verpflichtung, nämlich das Defizit bis zur Höhe von 230 Mio Franken in Gold abzudecken, vollauf erfüllt. Die eine oder andere Massnahme hätte britische Gegenmassnahmen nach sich ziehen müssen. Ziemlich sicher hätte England die Reiseverkehrszahlungen für die Wintersaison eingestellt. Sodann hätte das britische Schatzamt sämtliche Sterlingländer darüber informiert, dass keine Schweizerfranken mehr verfügbar seien, und dass deshalb die Einfuhren aus der Schweiz auf das unbedingt lebensnotwendige Minimum zu beschränken seien. Schliesslich ist auch noch in Betracht zu ziehen, dass wir für unsere Hauptverhandlungen zu Beginn des nächsten Jahres unsern stärksten Trumpf (Beschränkung der Einfuhr) bereits ausgespielt und unter erschwerten Umständen hätten verhandeln müssen. England scheint im übrigen - wie das Beispiel Belgien zeigt - die "Open General Licence" dazu benützen zu wollen, um die europäischen Hartwährungsländer zu einem Verzicht auf die Klausel zu bringen, wonach das Zahlungsbilanzdefizit in Gold abzudecken ist, und um ihnen nahezulegen, Pfundbeträge in unbeschränkter Höhe und ohne Kursgarantie zu halten. Unter diesen Umständen verzichteten wir vorläufig auf die Anwendung irgendwelcher Gegenmassnahmen und unterbreiteten den britischen Behörden den Vorschlag für folgende Uebergangslösung:

- 1) Das schweizerische Begehren um Einschluss in die "Open General Licence" bleibt aufrechterhalten, doch wird die Diskussion hierüber auf die Hauptverhandlungen verschoben.
- 2) Im Sinne einer Uebergangslösung verlangt die Schweiz, dass
  - a) die von uns teuer erkaufte Quote für die Einfuhr von "less essential"-Waren nach Grossbritannien im vollen budgetmässigen Betrag von 54,6 Mio Franken

- 8 -

ausgenützt werden kann. (Da eine Reihe von Waren nach der Abwertung aus Preisgründen in England nicht mehr verkäuflich sind, muss der Schweiz die Möglichkeit gegeben werden, diese nicht ausgenutzten Kontingente auf andere "less essential"-Waren umzulegen, welche heute noch in England abgesetzt werden können. Die Schweiz schlägt daher Kontingentsumlagerungen von ca. 10 Mio Franken vor.)

b) die durch die Abwertung von ursprünglich 17,3 Mio Franken auf 12,2 Mio Franken reduzierte Reiseverkehrsquote für den Winter 1949/50 entsprechend wieder aufgewertet wird.

Bedauerlicherweise wurde das Begehren betreffend Aufwertung der Reiseverkehrsquote abgelehnt, währenddem den beiden andern Begehren entsprochen wurde. Es ist uns damit gelungen, auf dem Warensektor eine sehr willkommene Ausdehnung der schweizerischen Ausfuhrmöglichkeiten nach England zu erwirken. Leider glaubte Grossbritannien im Lichte seines neuen Spraprogrammes unter keinen Umständen eine Aufwertung der Touristiquote verantworten zu können. Diese bedauerliche Ablehnung beweist indessen, dass nicht die durch die Abwertung des englischen Pfundes für den britischen Reisenden erhöhten schweizerischen Hotelpreise das Haupthindernis für einen erspriesslichen Wintertourismus darstellen, sondern die britischen Spartendenzen.

Schliesslich konnte auch keine Lösung hinsichtlich der Frage des Kursrisikos für den Bundesvorschuss gefunden werden. Aus vertragsrechtlichen Gründen sind wir zudem gezwungen, die weitere Ausnützung des heute noch offenen Saldos auf dem Bundesvorschuss zuzulassen.

Hauptsächlich im Hinblick auf den noch offenen Kreditsaldo wollten wir nicht verfehlen, den Bundesrat über die sich in unseren Wirtschaftsbeziehungen zum Sterlinggebiet stellenden Fragen schon jetzt zu unterrichten. Wir werden uns gestatten, dem Bundesrat vor den Hauptverhandlungen mit Grossbritannien unsere Anträge noch zu unterbreiten."

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird antragsgemäss vom vorliegenden Berichte in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

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

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:

*Ch. Oser*