

Freitag, 19. Januar 1951

Wirtschaftsverhandlungen
mit Grossbritannien

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 16. Januar 1951.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt mit:

I.

" Durch das Abkommen vom 3. April 1950 wurde der Waren- und Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz und dem Sterlinggebiet für das Budgetjahr 1. März 1950 bis 28. Februar 1951 geregelt. Im Rahmen dieser Vereinbarung wurde auch das schweizerisch-britische "Monetary Agreement" vom 12. März 1946 um ein weiteres Jahr, d.h. bis 11. März 1951 verlängert. Es erweist sich somit als notwendig, unsere Wirtschaftsbeziehungen mit der Sterling area neu zu ordnen.

Die Durchführung des Abkommens vom 3. April 1950 erfolgte vertragskonform und gibt, mit einer Ausnahme, zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Einzig im Uhrensektor versuchten die britischen Behörden, durch das Mittel der Einfuhrlizenzierung Einfluss auf die typenmässige Gestaltung des Importes schweizerischer Uhren zu gewinnen. Die Bestrebungen des britischen Versorgungsministeriums gingen dahin, die Konkurrenzierung der vorwiegend mittlere Qualitäten herstellenden britischen Industrie zu verhindern. Unter Berufung auf den Wortlaut der Vereinbarungen vom 3. April wurden jedoch diese Ansätze zu einer vertragswidrigen Einfuhrlenkung von uns auf das schärfste bekämpft; die bereits erlassenen britischen Massnahmen wurden in der Folge zurückgezogen. Es trat dabei klar zutage, dass England mit allen Mitteln versucht, die mit schweizerischer technischer Hilfe (Lieferung von Uhrenmaschinen und Uhrenbestandteilen) entwickelte einheimische Industrie gegen die schweizerische Konkurrenz zu schützen. - Allgemein stand die Abwicklung des Abkommens unter dem Zeichen einer Umkehrung der Zahlungsbilanzlage, was dazu führte, dass beim Eintritt der Schweiz in die Europäische Zahlungsunion nicht nur der schweizerische Bundesvorschuss voll zurückbezahlt, sondern die Schweiz darüber hinaus noch für den Betrag von rund 57 Millionen Franken Schuldner geworden war. Ueber die für diese Entwicklung massgebenden Gründe haben wir Sie mit unserem Bericht vom 21. November bereits orientiert. Die schweizerische Schuld wurde im Rahmen der ersten EZU-Abrechnung bezahlt.

II.

Durch den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Zahlungsunion hat die Ausgangslage für die am 23. Januar 1951 in London beginnenden Verhandlungen gegenüber früher eine grundlegende Aenderung erfahren. Bis anhin bestand die Hauptschwierigkeit darin, von Grossbritannien die Deckung des strukturellen Zahlungsbilanzdefizit

- 2 -

der Sterling area gegenüber der Schweiz in Gold zu erreichen, bzw. sich mit der britischen Regierung auf ein Budget zu einigen. Nachdem der Zahlungsverkehr mit dem ganzen Sterlinggebiet in die Zahlungsunion einbezogen ist, kann die Budgetfrage als gegenstandslos betrachtet werden. Da die Schweiz unter dem System der Zahlungsunion inskünftig keine bilateralen Kredite an Grossbritannien zu gewähren braucht, wird sich auch die bisher zu den heikelsten Punkten gehörende Frage der Kursgarantie für schweizerische Pfundguthaben nicht mehr stellen. Andererseits kann natürlich die Gewährung eines schweizerischen Vorschusses auch nicht mehr als "monnaie d'échange" verwendet werden. Eine weitere, für die Schweiz bisher sehr verwundbare Position bildete der Reiseverkehr. Nach unserem Beitritt zur Zahlungsunion hat Grossbritannien die Globalbegrenzung der für Ferienreisen nach der Schweiz und für Erziehungsaufenthalte britischer Staatsangehöriger verfügbaren Mittel aufgehoben. Ferner wurde die bisher 50 £ (Fr. 610.-) betragende Kopfquote für britische Touristen gegen Ende Dezember auf 100 £ (Fr. 1,220.-) erhöht. Damit dürfen die wesentlichen Postulate der am Fremdenverkehr im weiteren Sinne interessierten schweizerischen Kreise als erfüllt betrachtet werden. Im Warenssektor hat durch die Ausdehnung der britischen Freiliste auf die Einfuhr schweizerischer Erzeugnisse eine gewisse Flurbereinigung stattgefunden. Wertmässig ist die britische Einfuhr aus der Schweiz zu ungefähr 62% liberalisiert, wobei insbesondere die schweizerischen Agrarprodukte praktisch völlig befreit sind. Trotz dieser Tatsache muss gerade auf dem Warensgebiet mit den grössten Schwierigkeiten gerechnet werden, da eine Reihe wichtigster schweizerischer Produkte nicht auf der Freiliste stehen. Es handelt sich vor allem um die Erzeugnisse der Uhrenindustrie, um Farbstoffe, Seidengewebe sowie um zahlreiche Fälle bei den Apparaten und wissenschaftlichen Instrumenten. Bis anhin wurde die britische Zurückhaltung in der Gewährung angemessener Einfuhrquoten für solche Waren stets mit der prekären Devisenlage bzw. mit dem Zahlungsbilanzdefizit begründet. Dieses Argument ist nun als Folge der Zahlungsunion weggefallen, doch ist ein viel gefährlicheres an seine Stelle getreten, nämlich der britische Protektionismus. Es hat sich schon in den Zwischenbesprechungen vom November 1950 klar gezeigt, dass England absolut darauf ausgeht, gewisse Zweige seiner Industrie gegen die ausländische Konkurrenz zu schützen. Diese Tendenz wird sicher noch verschärft durch die im Zusammenhang mit der britischen Aufrüstung bereits angeordneten oder noch zu erwartenden Produktionsbeschränkungen für nicht lebenswichtige Waren, wie z.B. Seidengewebe. Für die schweizerischen Begehren um Erwirkung britischer Importquoten ist daher in den Verhandlungen mit einer Versteifung des britischen Widerstandes aus schutzpolitischen Gründen zu rechnen. Andererseits wird Grossbritannien, da es unter dem System der Zahlungsunion keine bilaterale Goldverpflichtung mehr einzugehen braucht, ein wesentlich geringeres Interesse haben, die Schweiz im bisherigen Umfang zu beliefern. Dieser Umstand wird sich aller Voraussicht nach ungünstig auf die schweizerischen Bezugsbegehren für Rohstoffe und Halbfabrikate auswirken.

Zusammenfassend kann die Ausgangslage für die Londoner Verhandlungen wie folgt umschrieben werden: Einerseits ist durch den Wegfall der Probleme des Budgets und des Tourismus sowie durch die Liberalisierung der Einfuhr einer grossen Anzahl schweizerischer

Waren nach England eine Erleichterung eingetreten. Andererseits wird es bei der zu erwartenden protektionistischen Haltung unserer Partner äusserst schwierig sein, in bezug auf unsere Begehren um Gewährung britischer Einfuhrquoten (insbesondere für Uhren und Seidengewebe) eine befriedigende Lösung zu finden. Erschwerend fällt dabei ins Gewicht, dass die Schweiz in den kommenden Besprechungen weder die Politik der "offenen Türe" noch einen bilateralen Vorschuss als "monnaie d'échange" zur Verfügung haben wird. Unsere einzige Waffe wird daher die im Zusammenhang mit der Zahlungsunion aufgestellte 40%ige negative Warenliste bilden.

In den bisherigen Verhandlungen mit Grossbritannien musste bei der Festsetzung des Globalbudgets jeweils auch über den wertmässigen Umfang unserer Exporte nach den übrigen Sterlingländern diskutiert werden. Diese Frage stellt sich nicht mehr. Als Folge unseres Beitritts zur Zahlungsunion sind in bezug auf diese Gebiete folgende Erleichterungen zu verzeichnen: Australien hat die Einfuhr aus der Schweiz vollständig liberalisiert; Irland, Südafrika, India, Pakistan und Neuseeland behandeln die Schweiz als Weichwährungsland; in den britischen Kolonien sind die Einfuhrbestimmungen für schweizerische Waren wesentlich gelockert worden. Soweit dies nach dem Stand der Liberalisierung ihrer Einfuhr noch notwendig ist, wird mit den einzelnen Dominions wie bisher über den Warenaustausch bzw. über die Sicherung unserer Absatzmöglichkeiten gesondert verhandelt werden müssen.

III.

In den kommenden Verhandlungen mit Grossbritannien werden als Hauptpunkte zur Diskussion stehen: Der Abschluss eines neuen Zahlungsabkommens bzw. die Verlängerung des geltenden "Monetary Agreement" vom 12. März 1946; die Festsetzung von Quoten für den Import schweizerischer Waren des nichtliberalisierten Sektors nach Grossbritannien; die Erwirkung britischer Zusicherungen für die Lieferung von Rohstoffen an die Schweiz; die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Pfundsterling als Zahlungsmittel auf den Verkehr der Schweiz mit Nichtsterlingländern; die Frage der sogenannten B-Pfunde; verschiedene Fragen des Finanztransfers.

Nach den bisherigen Erfahrungen und nach den heute aus London vorliegenden Informationen wird Grossbritannien folgenden Standpunkt vertreten:

a) Die britische Delegation hatte uns schon in den Anfang November 1950 in Bern abgehaltenen Zwischenbesprechungen den Abschluss eines neuen Zahlungsabkommens vorgeschlagen. Neben den als Folge des schweizerischen Beitritts zur Zahlungsunion notwendig gewordenen Anpassungen ging der britische Vorschlag vor allem dahin, die Schweiz zur Entgegennahme sämtlicher Ueberweisungen aus dem Sterlinggebiet zu verpflichten. Da dies den völligen Verzicht auf die Anwendung unserer autonomen Auszahlungsvorschriften im Verkehr mit der Sterling area bedeutet hätte (insbesondere auf dem Gebiet des Finanztransfers und hinsichtlich der Zahlungen für nicht-schweizerische Waren) konnte das britische Projekt nicht angenommen werden. Man beschränkte sich darauf, die infolge unseres Beitritts zur Zahlungsunion erforderlichen Aenderungen

des geltenden Abkommens vorzunehmen (vgl. unseren Bericht vom 21. November 1950, S.4). Es besteht jedoch kein Zweifel, dass Grossbritannien seinen Vorschlag erneut vorbringen wird.

b) Was die Erwirkung von Importquoten für schweizerische Waren anbelangt, so ist - wie wir in Abschnitt II darlegten - für eine Reihe von Erzeugnissen (Uhren, Seidengewebe, Instrumente und Apparate) aus den erwähnten schutzpolitischen Gründen mit einer negativen Haltung unserer Partner zu rechnen.

c) Hinsichtlich der britischen Zusicherungen für die Lieferung von Rohstoffen lauten die Nachrichten bis heute äusserst ungünstig. Die britische Regierung begründet ihre ablehnende Haltung mit der eigenen Mangellage und - was Rohstoffe aus den britischen Kolonien anbetrifft - mit dem Fehlen der Möglichkeit einer Beeinflussung dieser Produktionsgebiete im Sinne der schweizerischen Begehren.

d) Die britische Delegation wird ihre Einladung an die Schweiz, dem System der sogenannten "Transferable accounts" beizutreten, erneuern. Es handelt sich dabei um den Zusammenschluss einer Anzahl von Ländern ausserhalb der Sterling area, welche sich verpflichtet haben, für ihre Zahlungen untereinander unbegrenzt Pfundsterling anzunehmen. Sollte die Schweiz den britischen Vorschlag ablehnen, so wird England uns erneut die Anwendung dieses Systems auf administrativer Basis, d.h. unter Beschränkung auf bestimmte Länder oder bestimmte Transaktionen beantragen. Die Gründe für diese britische Insistenz liegen darin, dass England einerseits den Geltungsbereich seiner Währung ausdehnen möchte und andererseits bestrebt ist, durch den Einbezug von Pfundzahlungen aus der Zahlungsunion nicht angeschlossenen Ländern seine Gläubigerposition innerhalb der Union möglichst tief zu halten.

e) Sehr wahrscheinlich wird von britischer Seite auch die Frage der B-Pfunde erneut aufgegriffen werden. Diese B-Pfunde entstehen bei Ueberweisungen aus dem Sterlinggebiet, welche nach den britischen Vorschriften erlaubt sind, nach den geltenden schweizerischen Kriterien jedoch nicht zur Auszahlung zugelassen und daher unter dem offiziellen Kurs gehandelt werden. Das britische Schatzamt sieht solche Transaktionen natürlich höchst ungerne und setzt alles daran, um die Entstehung von B-Pfunden zu verhindern.

Der von der Schweiz zu vertretende Standpunkt kann wie folgt umschrieben werden:

a) Wie in den Zwischenbesprechungen vom November wird die Schweiz es auch in den Hauptverhandlungen ablehnen müssen, ein neues Zahlungsabkommen abzuschliessen, das sie zur Annahme sämtlicher, von britischer Seite zugelassenen Ueberweisungen aus dem Sterlinggebiet verpflichten würde. Sollte die britische Delegation in diesem Punkt nicht nachgeben, so würden wir auf der Verlängerung des bisherigen Abkommens beharren.

- 5 -

b) Wie in Abschnitt II ausgeführt wurde, ist in bezug auf die Erwirkung britischer Importquoten bei gewissen, für die schweizerische Exportindustrie äusserst wichtigen Erzeugnissen (Uhren, Seidengewebe, Instrumente und Apparate) infolge der sich immer klarer abzeichnenden britischen Schutzpolitik mit grössten Schwierigkeiten zu rechnen. Selbstverständlich wird die schweizerische Delegation bei der Diskussion der Uhrenexporte erneut alle ihr aus dem schweizerisch-britischen Uhrenabkommen vom Juli 1946 (betr. Hilfeleistung beim Ausbau der britischen Uhrenindustrie) zur Verfügung stehenden Argumente geltend machen. Die durchaus gerechtfertigten Begehren der schweizerischen Uhrenkreise sind jedoch durch die in diesem Abkommen festgelegte britische Verpflichtung zur Eröffnung einer Minimalquote von 1 Million £ (ursprünglich 17,3 nach der Abwertung aber nur noch 12,2 Millionen Franken) keineswegs gedeckt. Bei den übrigen gefährdeten Waren steht uns eigentlich nur das Argument des traditionellen Exportes zur Verfügung. Bei dieser Situation ist nur dann Aussicht auf eine befriedigende Lösung vorhanden, wenn der schweizerischen Delegation die nötigen Druckmittel an die Hand gegeben werden. Als einzige Verhandlungswaffe kommt praktisch die Drohung mit der Anwendung von Einfuhrbeschränkungen für britische Erzeugnisse in Frage. Selbstverständlich müssten dann diese Importrestriktionen, falls eine Einigung nicht erreicht werden kann, auch angewandt werden. Die gesetzliche Grundlage ist im Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland (in der Fassung vom 22. Juni 1939) verlängert durch Bundesbeschluss vom 17. Juni 1948 bereits vorhanden. In den gestützt darauf erlassenen Bundesratsbeschlüssen Nrn. 1 - 65 ist praktisch für alle bei der Einfuhr aus Grossbritannien eine Rolle spielenden Waren die Einfuhrbewilligungspflicht statuiert und auch die Möglichkeit für eine Beschränkung der Einfuhr geschaffen worden. Nach den Bestimmungen der Europäischen Zahlungsunion hat die Schweiz allerdings 60% ihrer Importe aus den Mitgliedstaaten liberalisiert. Die allenfalls gegenüber Grossbritannien anzuwendenden Einfuhrbeschränkungen könnten sich daher nur auf den 40%igen nicht-liberalisierten Sektor erstrecken, der aber noch genügend Kampfpositionen enthält. Es zeigt sich in diesem Zusammenhang einmal mehr, wie notwendig es war, für unsere Verhandlungen mit den EZU-Ländern die 40%ige negative Liste aufzustellen, ohne die unsere Verhandlungsposition in den kommenden Besprechungen als aussichtslos bezeichnet werden müsste.

Materiell wäre die Rechtfertigung der Einfuhrrestriktionen dadurch gegeben, dass es untragbar wäre, den Import nicht-lebenswichtiger britischer Waren, welche unsere eigenen Produkte konkurrenzieren oder ohne Schaden aus einem andern Land bezogen werden können, unbeschränkt zuzulassen und gleichzeitig wichtige Zweige der schweizerischen Exportindustrie infolge des britischen Protektionismus notleidend werden zu lassen.

c) Mit Rücksicht auf die gegenwärtige internationale Situation und in Anbetracht der für gewisse Rohstoffe herrschenden Mangellage werden die von der schweizerischen Industrie in Zusammenarbeit mit der Kriegswirtschaft angemeldeten Bezugsbegehren mit allem Nachdruck verfochten werden müssen. Im Zusammenhang mit der ablehnenden Antwort der britischen Versorgungsstellen auf kürzlich vortragene schweizerische Bezugswünsche für Kupfer hat uns der schweizerische Gesandte in London, Herr Minister de Torrenté, geraten, die Lieferung schweizerischer Maschinen nötigenfalls von

britischen Kupferlieferungen abhängig zu machen. Wir zitieren den betreffenden Bericht:

"Vorderhand wird man wohl abwarten müssen, welches die Haltung der britischen Stellen in der ersten Hälfte Januar hinsichtlich Kupferexporte sein wird. Sollte die dazumalige britische Praxis unsern Wünschen nicht entsprechen, so dürfte es sich lohnen, zu prüfen, ob nicht bestimmte schweizerische Exporte nach dem Vereinigten Königreich mit einer entsprechenden Kupfer-Lieferungsklausel zu verbinden sind. Dieses Argument dürfte auf das Ministry of Supply beim Ankauf von lebenswichtigen Maschinen eine gewisse Wirkung ausüben."

Dazu ist zu bemerken, dass die heute bestehende reine Auszahlungskontrolle für schweizerische Exporte für ein solches Vorgehen kaum genügen würde, da die Ausfuhr trotzdem stattfinden und Grossbritannien das Hindernis der zahlungsmässigen Kontrolle durch Bezahlung in freien Devisen umgehen könnte. Ein wirkliches Druckmittel im Sinne der Aeusserung des schweizerischen Gesandten in London müsste offenbar durch die Wiedereinführung der Ausfuhrbewilligungspflicht geschaffen werden, was sich bei Fortdauer der internationalen Spannungen schon aus Gründen der Rohmaterialbeistellung in kurzer Zeit aufdrängen dürfte.

d) Die britische Einladung, dem System der "Transferable accounts" beizutreten, wird die Schweiz ablehnen müssen. Da sich unser gesamter Zahlungsverkehr in Pfundsterling heute über die Zahlungsunion abwickelt, würde die Annahme dieses Vorschlages die Gefahr einer zu starken und vor allem unkontrollierbaren Beanspruchung der schweizerischen EZU-Quote mit sich bringen. Nach dem britischen Plan hätte die Schweiz allerdings auch die Möglichkeit, ihre Verpflichtungen gegenüber den dem "Transferable accounts"-System angeschlossenen Nichtsterlingländern in Pfundsterling zu erfüllen. England nimmt aber offenbar nicht zu Unrecht an, dass die betreffenden Länder wohl ein Interesse haben, ihre Bezüge aus der Schweiz in Pfund zu zahlen, für ihre Lieferungen an uns aber meistens Zahlung in Schweizerfranken fordern würden.

Anders verhält es sich mit dem britischen Alternativvorschlag, das erwähnte System auf einer administrativen Basis, d.h. unter Beschränkung auf bestimmte Länder oder gewisse Transaktionen anzuwenden. Dieses Verfahren könnte für die Schweiz, insbesondere für unsere Ausfuhr nach Ländern, welche wohl genügend Pfundsterling aber zu wenig Schweizerfranken haben, sicher Vorteile bieten. Unter diesem Gesichtspunkt wird die schweizerische Delegation in den kommenden Verhandlungen die Frage mit den britischen Behörden eingehend diskutieren und eine für unsere Belange möglichst günstige Lösung zu erreichen suchen.

e) In bezug auf die Frage der B-Pfunde sind die allfälligen britischen Anträge abzuwarten. Die Entstehung solcher Pfunde kann nur durch eine möglichst weitgehende Annäherung der beidseitigen Transferkriterien vermieden werden. Eventuell werden sich auf schweizerischer Seite gewisse Anpassungen als notwendig erweisen.

- 7 -

f) Auf dem Gebiet des Finanztransfers wird die Schweiz, neben gewissen Einzelproblemen mehr technischer Natur, die Frage einer Erhöhung der Transferquote für schweizerische Rückwanderer von £ 5'000 auf £ 7'500 aufwerfen. Bei dieser Lösung käme dem Interessenten ungefähr der gleiche Schweizerfrankenbetrag zu wie vor der Abwertung des englischen Pfundes.

Der Vollständigkeit halber fügen wir bei, dass alle interessierten schweizerischen Kreise Gelegenheit hatten, ihre Begehren und Vorschläge für die kommenden Verhandlungen einlässlich darzulegen.

Mit Rücksicht auf den Umstand, dass wir über die Haltung der britischen Behörden noch nicht völlige Klarheit besitzen, ist es nicht möglich, der schweizerischen Delegation in allen Punkten abschliessende Instruktionen zu erteilen. Sollte sie sich vor Entschlüsse von grösserer Tragweite gestellt sehen, so würde sie dem Bundesrat hierüber spezielle Anträge unterbreiten.

IV.

Die britische Verhandlungsweise weist insofern eine Besonderheit auf, als die Besprechungen nur in kleinen Gruppen stattfinden; man wird auch diesmal nicht umhin können, sich diesem Verfahren anzupassen. Ausserdem sind inbezug auf die Bedeutung der einzelnen Probleme Verschiebungen eingetreten, welche es nicht mehr als notwendig erscheinen lassen, dass sämtliche Delegationsmitglieder während den ganzen Verhandlungen in London anwesend sind. Der Delegationschef wäre daher zu ermächtigen, einzelne Delegationsmitglieder erst im Bedarfsfalle nach London aufzubieten. Ferner wäre der Delegationschef zu ermächtigen, Subkommissionen zu bilden und einzelne Delegationsmitglieder mit deren Führung zu beauftragen, sowie 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 vorstehenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

2. Für die am 23. Januar 1951 in London beginnenden schweizerisch-britischen Wirtschaftsverhandlungen wird eine Delegation bezeichnet, bestehend aus den Herren

Fürsprech H. Schaffner, Delegierter für Handelsverträge (Delegationschef)

Fürsprech H. Bühler, I. Sektionschef der Handelsabteilung des EVD
Legationsrat E. von Graffenried, eidg. Politisches Departement,
Prof. Dr. L. Jacot, Vizedirektor der eidg. Finanzverwaltung,
einem Vertreter der Schweizerischen Nationalbank, Zürich

Dr. C. Böhi, Direktor der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Zürich
Dr. E. Stopper, Sekretär des Vororts des Schweiz. Handels- und
Industrie-Vereins, Zürich

Prof. W. Hunziker, Direktor des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, Bern

Ing. agr. L. E. Jeanrenaud, Sekretär des Schweiz. Bauernverbandes,
Brugg

R. Dunant, Sekretär der Schweiz. Bankiervereinigung, Basel
Legationssekretär Dr. V. Umbricht, Schweiz. Gesandtschaft, London.

3. Der Delegationschef wird ermächtigt, die einzelnen Delegationsmitglieder je nach Bedarf für die Besprechungen in London aufzubieten und nötigenfalls Experten zu den Verhandlungen beizuziehen.

4. Der Delegationschef wird ermächtigt, die aus diesen Verhandlungen hervorgehenden Verträge zu unterzeichnen.

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 sowie an das Departement des Innern.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser