

**Nicht an die Presse**

01079

Bern, den 28. Dezember 1953

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

HANDELSABTEILUNG

Département fédéral de l'économie publique

DIVISION DU COMMERCEVertraulichNicht für die Presse

Bundeskanzlei

Datum 29. DEZ 1953

No. 378

An den Bundesrat

Ausgeteilt

NA 30. Dez. B.

At/Hf. - Urug.890.1.
Einführung der Einzahlungspflicht für den Import von Waren aus Uruguay

Finanz einverstanden*Mitteilung Finanz folgt mündlich*

1. Am 23. Februar 1938 wurde zwischen der Schweiz und der Orientalischen Republik Uruguay ein Abkommen, welches den Zahlungsverkehr zwischen den beiden Ländern zu regeln hat, abgeschlossen. Etwas später, am 4. März 1938, wurde ein sogenanntes Handelsabkommen, das lediglich die Gewährung der Meistbegünstigung vorsieht, unterzeichnet. In einem Zusatzprotokoll wird die Vereinbarung über den Zahlungsverkehr zum integrierenden Bestandteil dieses Handelsabkommens erklärt. Beide Verträge sind noch heute in Kraft.
2. Das Zahlungsabkommen weist gegenüber den meisten gleichlautenden Regelungen, die wir mit andern Ländern abgeschlossen haben, einige Besonderheiten auf. So ist es kein Clearingabkommen. Die uruguayische Regierung hat sich lediglich verpflichtet, 90 % des Fob-Gegenwertes ihrer Verkäufe nach der Schweiz für die Deckung schweizerischer Forderungen zur Verfügung zu stellen. Der Gegenwert für die Verkäufe an Gefrierfleisch und dessen Nebenprodukte (Häute etc.) ist zu 100 % für die Bezahlung von schweizerischen Warenimporten zu reservieren.
3. Soweit wir in der Lage sind, anhand der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen die Situation zu überblicken, kann behauptet werden, dass das Zahlungsabkommen im Durchschnitt der Jahre 1946/51 grosso modo von Uruguay eingehalten wurde. Immerhin deuten bereits die Ziffern unserer Aussenhandelsstatistik für 1951 mit einer Einfuhr von 52,3 Mio. Franken und einer Ausfuhr von 21,3 Mio. Franken eine unerfreuliche Entwicklung des schweizerisch-uruguayischen Handelsverkehrs an. Die Passivität unserer Handelsbilanz nimmt 1952 mit Importen von 34,8 Mio. Franken gegen Exporte von 9,2 Mio. Franken weiterhin zu, um sich in den elf Monaten 1953 mit 58 Mio. gegen 13,8 Mio. Franken noch mehr zu verschärfen. Die Zahlen unserer Aussenhandelsstatistik benötigen jedoch noch der Korrektur, wie an anderer Stelle gezeigt wird.

* * *



4. Dieser Entwicklung des Handelsverkehrs wurde von schweizerischer Seite nicht untätig zugesehen. Bereits vor Jahresfrist hat die Schweizerische Gesandtschaft in Montevideo auf die für unser Land starke Passivität der Handelsbilanz hingewiesen und die uruguayische Regierung ersucht, einen Ausgleich durch die vermehrte Erteilung von Einfuhrbewilligungen herbeizuführen. Die Antwort war aber ausweichend und beschränkte sich zunächst darauf, auf das grosse Defizit der Zahlungsbilanz gegenüber den Dollar-Ländern, zu denen auch die Schweiz gezählt wird, hinzuweisen.

Tatsächlich sah sich Uruguay, das zur Beschaffung seiner Devisen sehr stark auf den Verkauf seiner Wolle angewiesen ist, infolge der Baisse Ende 1951 anfangs 1952 auf dem internationalen Wollmarkt vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt, denen es durch rigorose Drosselung der Einfuhr zu begegnen versuchte. Immerhin besserte sich die Situation in der zweiten Hälfte 1952 zusehends und heute, nachdem das Wollgeschäft in Uruguay sich wieder normal abwickelt, darf die Lage als wesentlich günstiger bezeichnet werden. Das Dollardefizit konnte allerdings damit noch nicht ausgeglichen werden.

In den im Verlaufe dieses Jahres in Uruguay für Waren aus verschiedenen Ländern freigegebenen Importkontingenten wurde die Schweiz nicht nur sehr stiefmütterlich behandelt, sondern stellenweise sogar übergangen. Besonders krass war das Zirkular vom 20. März 1953, mit welchem die Zuteilung von Importlizenzen in der Höhe von 1 Mio. USA- $\$$ für Textilien aus einer ganzen Reihe europäischer Länder ohne die Schweiz ausgeschrieben wurde.

5. Die Reaktion der schweizerischen Exportindustrie auf das Verhalten Uruguays blieb nicht aus. Die Stimmen für die Errichtung eines gebundenen Zahlungsverkehrs mehrten sich in letzter Zeit. Es fehlte auch nicht an Versuchen, selbst Wege und Mittel zu finden, um aus dem Dilemma herauszukommen, wobei teilweise erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden waren. So gelang es den entsprechenden Exportkreisen, Ende 1952 folgende Kompensationsgeschäfte gegen uruguayisches Leinöl abzuschliessen:

für 500'000 USA- $\$$ Farbstoffe und Textilhilfsmittel,
 für 250'000 USA- $\$$ pharmazeutische Produkte,
 für 250'000 USA- $\$$ Uhren und
 für 850'000 USA- $\$$ Zellwollflocken.

Diese Transaktionen, die zum Teil heute noch nicht endgültig abgewickelt sind, dürften jedoch als einmalig anzusehen sein. Da der schweizerische Markt nur einen Bruchteil des Leinöls absorbieren kann, sahen sich die an den Kompensationsgeschäften partizipierenden Grosshandelsfirmen gezwungen, den grössten Teil ins Ausland zu verkaufen. Die uruguayischen Behörden verhalten sich aber sogenannten Dreiecksgeschäften gegenüber eher ablehnend, sodass sie keine grosse Neigung mehr zeigen, weitere Bewilligungen zu erteilen. Aber auch auf schweizerischer Seite vermochten die Kompensationen nicht zu befriedigen, so einerseits für den Exporteur, der seinem Kompensationspartner eine

- 3 -

Preisüberbrückung von 15 - 17 % zu bezahlen hatte und zudem in Uruguay auf unangenehme administrative Schwierigkeiten stiess, wie andererseits für unsere einheimischen Leinölfabriken, die behaupten, dass die Einfuhr von uruguayischem Leinöl im Kompensationsverkehr die Inlandproduktion unrentabel gestalte.

* * *

Auf die verschiedenen Vorstellungen unserer Gesandtschaft gab die uruguayische Staatsbank (Bank der Orientalischen Republik Uruguay) zu, in ihren Büchern per 31. Dezember 1951 einen Saldo zugunsten der Schweiz in der Höhe von 4,2 Mio. USA- $\text{\$}$ auszuweisen, der sich um rund 1,6 Mio. für die anfangs 1952 erteilten Importlizenzen auf 2,6 Mio. $\text{\$}$ = rund 11 Mio. Franken reduziert. Das Versprechen, diesen Saldo im Rahmen der ihr anfallenden Devisen für die Einfuhr schweizerischer Waren verwenden zu wollen, wurde bis heute nicht eingehalten, obschon das Defizit der Handelsbilanz 1952 nur noch $\frac{1}{3}$ desjenigen von 1951 beträgt. Dabei weist die Staatsbank im Warenverkehr mit der Schweiz für 1952 einen Ueberschussaldo zu ihren Gunsten von 2,1 Mio. Franken und für 7 Monate 1953 sogar von 6,6 Mio. Franken aus.

Auch eine Gegenüberstellung der uruguayischen und der schweizerischen Handelsstatistiken ergibt ein höchst widerspruchsvolles Bild, wie nachstehende Zahlen zeigen:

<u>Einfuhr uruguayischer Waren in die Schweiz</u>		<u>Ausfuhr schweizerischer Waren nach Uruguay</u>	
<u>schweiz.Stat.</u>	<u>urug.Stat.</u>	<u>schweiz.Stat.</u>	<u>urug.Stat.</u>
<u>in Mio.Fr.</u>	<u>in Mio.Fr.</u>	<u>in Mio.Fr.</u>	<u>in Mio.Fr.</u>
1951	52,3	23,4	38,5
1952	34,8	11,9	17,7

Die uruguayischen Zahlen sind für uns nicht überprüfbar und, nachdem selbst in der uruguayischen Presse auf Widersprüche in den Zahlungsausweisen der Staatsbank und der Aussenhandelsstatistik hingewiesen wurde, dürfen auch wir deren Zuverlässigkeit anzweifeln. - Die uruguayischen Behörden lehnen es aber konsequent ab, ihre Statistik mit der von der Handelsabteilung in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Oberzolldirektion und den schweizerischen Importeuren sorgfältig zusammengestellten Spezialstatistik zu ergänzen, obschon sie gemäss Art. 2, Alinea 5 des Zahlungsabkommens dazu verpflichtet sind.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch unsere Statistik in bezug auf die Einfuhr aus Uruguay zu berichtigen ist. So wissen wir aus Erfahrung, dass seit Jahren gewisse Waren, die aus Argentinien stammen, mit der Ursprungsbezeichnung von Uruguay in der Schweiz verzollt werden, um damit die Clearingeinzahlungspflicht zu umgehen. Genaue Angaben darüber sind nicht erhältlich, doch darf angenommen werden, dass sie gestützt auf Vergleichszahlen und nach vorsichtiger Schätzung derartiger Falschdekla-

rationen im Durchschnitt der Jahre 1946-1952 mit grosser Wahrscheinlichkeit 15 % unserer Importe aus Uruguay, wenn nicht mehr erreichen dürften. Die Einführung der Einzahlungspflicht für uruguayische Waren würde hier korrigierend eingreifen.

Die schweizerische Einfuhrstatistik gibt den Wert franko Schweizergrenze an. Um den im Abkommen vereinbarten Fob-Wert zu errechnen, müssen die Importzahlen um durchschnittlich 20 % reduziert werden, da es sich vorwiegend um Massengüter mit hohem Frachtkostenanteil handelt. Ueberdies sind unsere Ausfuhrziffern nach der herrschenden Meinung um 10 % für Frachtspesen, Versicherungen etc. zu erhöhen, die unsere Exportstatistik nicht berücksichtigt.

Durch die Einzahlungspflicht würde aber auch eine andere für uns wichtige Korrektur der Handelsbilanz erreicht. Da der Zahlungsverkehr mit Uruguay auf schweizerischer Seite keinen Beschränkungen unterworfen ist, kaufen unsere Importeure uruguayische Erzeugnisse aus preispolitischen Gründen oft über Drittländer. Der Anteil dieser indirekten Importe liess sich 1952/53 auf Grund der uns zur Verfügung stehenden Angaben auf rund 30 % schätzen. Da anzunehmen ist, dass nur ein geringer Prozentsatz derartiger Käufe von der Schweiz direkt nach Uruguay bezahlt wird, dürfte bei der heutigen Praxis der uruguayischen Staatsbank der grösste Teil des Gegenwertes den Transitländern gutgeschrieben werden.

Zu welchen Divergenzen das heutige Zahlungssystem führt, lässt sich am besten gestützt auf die schweizerische Aussenhandelsstatistik am nachfolgenden Beispiel ermessen:

<u>Importe</u> 1952 aus Uruguay in Fr.		<u>Exporte</u> 1952 nach Uruguay in Fr.	
	34,8 Mio.		9,2 Mio.
./. 15%	<u>5,2 Mio.</u>	./. 10%	<u>0,9 Mio.</u>
	29,6 Mio.		8,3 Mio.
./. 20%	<u>5,9 Mio.</u>		=====
	23,7 Mio.		
	=====		

Nach unseren Statistiken besteht demnach ein Passivum für die Schweiz von rund 15 Millionen Franken, währenddem nach den uruguayischen Ausweisen ein Passivum von 5,7 Mio. Franken für Uruguay vorliegen sollte. Die Diskrepanz dürfte sich für 1953, noch verstärken.

* * *

7. Wir stellen deshalb fest, dass das Zahlungsabkommen von 1938 allein seine Aufgabe, eine befriedigende Regelung des schweizerisch-uruguayischen Warenverkehrs zu gewährleisten, nicht mehr zu erfüllen vermag, wobei besonders folgende Punkte hervorzuheben sind:

- 5 -

- a) Der Gegenwert für unsere Importe aus Uruguay wird in der uruguayischen Zahlungsbilanz zu einem wesentlichen Teil nicht der Schweiz, sondern den Transitländern, über welche wir die Ware beziehen, gutgeschrieben.
- b) Uruguay benützt einen Teil der Deviseneingänge aus seinen Exporten nach der Schweiz zur Abdeckung seines Dollardefizits.
- c) Bei der Erteilung von Importlizenzen wird die Schweiz als Hartwährungsland diskriminiert.
- d) Anlässlich der verschiedenen Interventionen durch die Schweizerische Gesandtschaft in Montevideo hat sich gezeigt, dass Uruguay nicht geneigt ist, von sich aus am bisherigen System der Devisenkontrolle etwas zu ändern.

Da bis heute sämtliche Versuche, auf diplomatischem Wege Uruguay zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu bringen, fehlgeschlagen haben, bleibt als letzte Lösung die autonome Einführung der Einzahlungspflicht für den Import uruguayischer Waren. Im Hinblick auf die zu erwartenden Schwierigkeiten ist dem zentralisierten Zahlungssystem der Vorzug zu geben.

Doch müssen wir uns bewusst sein, dass diese Massnahme wenigstens vorübergehend sich eher hindernd auf die Einfuhr uruguayischer Erzeugnisse auswirken wird. Andererseits wären die Voraussetzungen geschaffen, um bei allfälligen Preiserhöhungen im schlimmsten Fall mit einem Preisüberbrückungssystem regulierend einzugreifen.

Die uruguayische Staatsbank, welche für diese Fragen massgebend ist, wurde immerhin über unsere Gesandtschaft verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht, dass, wenn die Praxis der Schweiz gegenüber nicht in absehbarer Zeit geändert werde, wir uns veranlasst sehen müssten, die nötigen Kontrollmassnahmen im Waren-Zahlungsverkehr selbst zu ergreifen, um die Durchführung des Abkommens zu gewährleisten.

Um die uruguayischen Behörden über unsere Absichten auf keinen Fall im Unklaren zu lassen, hat die Schweizerische Nationalbank mit ihrem Schreiben vom 2. November 1953 die uruguayische Staatsbank über die Zahlungskontrolle, welche die Schweiz in nächster Zeit einzuführen beabsichtigt, unterrichtet und dabei der Erwartung Ausdruck gegeben, dass die uruguayische Devisenstelle im gegenseitigen Interesse der beiden Länder ihrerseits die erforderlichen Durchführungsmassnahmen ergreifen werde. Dabei wurde ausdrücklich erwähnt, dass es sich vorwiegend um technische Vorkehrungen handelt, welche eine bessere Durchführung des Zahlungsabkommens von 1938 zu gewährleisten vermögen und Uruguay gestatten werden, für den vollen Anteil des Gegenwertes seiner nach der Schweiz exportierten Waren, aus der Schweiz Investitions- und andere Güter zu beziehen. In ihrer Antwort nimmt die Staatsbank keine ablehnende Stellung zu unserem Projekt ein, doch stellt sie Bedingungen und verweist darauf, dass sie bereit sei, über verschiedene Fragen, unter anderem auch über die Gewährung eines gegenseitigen Clearing-"swings" zu verhandeln. Die Stellungnahme der Staatsbank geht unverkennbar darauf aus,

Zeit zu gewinnen, indem sie darauf hinweist, dass Verhandlungen zum Abschluss einer zusätzlichen Vereinbarung sich zweifellos langwierig gestalten würden. Es dürfte deshalb zweckmässiger sein, die Einzahlungspflicht unter Bekanntgabe eines genauen Datums an die Staatsbank in einem nahen Zeitpunkt einzuführen und gleichzeitig die technischen Details, welche sekundärer Natur sind und für uns keine unlösbaren Probleme bilden, durch die beiden nationalen Bankinstitute behandeln zu lassen. Es wird jedoch nicht zu umgehen sein, sofern das System des gebundenen Zahlungsverkehrs auch auf uruguayischer Seite funktionieren soll, einen gegenseitigen Clearing-"swing" von 13 Mio. Franken (3 Mio. \$ gemäss Vorschlag der uruguayischen Staatsbank) festzusetzen. Die an sich geringe Gefahr, dass daraus dem Bund ein langfristiges Kreditrisiko entstehen könnte, lässt sich jederzeit durch Einführung der Zahlungskontingentierung in der Schweiz bannen. Die Voraussetzung dazu wird bereits bei Einführung der Einzahlungspflicht geschaffen, indem ein Exporteur eine Forderungsanmeldung nur dann bei der Verrechnungsstelle einreichen kann, wenn das Visum der zuständigen Kontingentsverwaltungsstelle vorliegt.

Der Bundesratsbeschluss wäre auf den 15. Januar 1954 in Kraft zu setzen. Es dürfte sich jedoch als zweckmässig erweisen, die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zu ermächtigen, einen andern Zeitpunkt zu bestimmen für den Fall, dass sich auf uruguayischer Seite eine unerwartete Reaktion zeigen sollte.

8. Die Einzahlungspflicht ist nur für Warenimporte (inkl. Warennebenkosten) einzuführen. Die gesamten "invisibles"-Zahlungen haben sich, wie bis anhin, im freien Zahlungsverkehr abzuwickeln. Im übrigen fällt Uruguay gemäss dem Abkommen für eine Reihe von Waren, so vor allem Wolle und Futtermittel, ein bestimmter Prozentsatz der bei der Schweizerischen Nationalbank eingehenden Zahlungen zu, der ihm zur freien Verfügung gestellt werden muss. Diese Deviseneingänge werden es Uruguay ermöglichen, seinen Verpflichtungen im "invisibles"-Sektor, die sich nach vorsichtiger Schätzung auf höchstens 2 Mio. Franken belaufen, nachzukommen.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen gestatten wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. den beiliegenden Entwurf eines Bundesratsbeschlusses über den Zahlungsverkehr mit Uruguay zu genehmigen,
2. im Zahlungsverkehr mit Uruguay einen Clearingvorschuss in der Höhe von 13 Mio. Franken vorzusehen,

- 7 -

3. die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zu ermächtigen, den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Bundesratsbeschlusses zu bestimmen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT:

Beilage:

Entwurf zu einem BRB über den Zahlungsverkehr mit Uruguay (deutsch und französisch).

P.A. an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel 10 Exemplare), an das Politische Departement (8 Exemplare), an das Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion, Finanzverwaltung, Alkoholverwaltung), an die Bundeskanzlei zum Vollzug.

Zeit zu gewinnen, indem sie darauf hinweist, dass Verhandlungen zum Abschluss einer zusätzlichen Vereinbarung sich zweifellos langwierig gestalten würden. Es dürfte deshalb zweckmässiger sein, die Einzahlungspflicht unter Bekanntgabe eines genauen Datums an die Staatsbank in einem nahen Zeitpunkt einzuführen und gleichzeitig die technischen Details, welche sekundärer Natur sind und für uns keine unlösbaren Probleme bilden, durch die beiden nationalen Bankinstitute behandeln zu lassen. Es wird jedoch nicht zu umgehen sein, sofern das System des gebundenen Zahlungsverkehrs auch auf uruguayischer Seite funktionieren soll, einen gegenseitigen Clearing-"swing" von 13 Mio. Franken (3 Mio. \$ gemäss Vorschlag der uruguayischen Staatsbank) festzusetzen. Die an sich geringe Gefahr, dass daraus dem Bund ein langfristiges Kreditrisiko entstehen könnte, lässt sich jederzeit durch Einführung der Zahlungskontingentierung in der Schweiz bannen. Die Voraussetzung dazu wird bereits bei Einführung der Einzahlungspflicht geschaffen, indem ein Exporteur eine Forderungsanmeldung nur dann bei der Verrechnungsstelle einreichen kann, wenn das Visum der zuständigen Kontingentsverwaltungsstelle vorliegt.

Der Bundesratsbeschluss wäre auf den 15. Januar 1954 in Kraft zu setzen. Es dürfte sich jedoch als zweckmässig erweisen, die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zu ermächtigen, einen andern Zeitpunkt zu bestimmen für den Fall, dass sich auf uruguayischer Seite eine unerwartete Reaktion zeigen sollte.

8. Die Einzahlungspflicht ist nur für Warenimporte (inkl. Warennebenkosten) einzuführen. Die gesamten "invisibles"-Zahlungen haben sich, wie bis anhin, im freien Zahlungsverkehr abzuwickeln. Im übrigen fällt Uruguay gemäss dem Abkommen für eine Reihe von Waren, so vor allem Wolle und Futtermittel, ein bestimmter Prozentsatz der bei der Schweizerischen Nationalbank eingehenden Zahlungen zu, der ihm zur freien Verfügung gestellt werden muss. Diese Deviseneingänge werden es Uruguay ermöglichen, seinen Verpflichtungen im "invisibles"-Sektor, die sich nach vorsichtiger Schätzung auf höchstens 2 Mio. Franken belaufen, nachzukommen.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen gestatten wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. den beiliegenden Entwurf eines Bundesratsbeschlusses über den Zahlungsverkehr mit Uruguay zu genehmigen,
2. im Zahlungsverkehr mit Uruguay einen Clearingvorschuss in der Höhe von 13 Mio. Franken vorzusehen,

- 7 -

BUNDESRAT	
30. DEZ 1953	
Dept. 6	Dos. 4
No. 2164	

3. die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zu ermächtigen, den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieses Bundesratsbeschlusses zu bestimmen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT:

Rubattel

Beilage:

Entwurf zu einem BRB über den Zahlungsverkehr mit Uruguay (deutsch und französisch).

P.A. an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel 10 Exemplare), an das Politische Departement (8 Exemplare), an das Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion, Finanzverwaltung, Alkoholverwaltung), an die Bundeskanzlei zum Vollzug.

Mitbericht
des eidg. Finanz- u. Zolldepartementes.
Einverstanden.

Bern, den 29. DEZ, 1953

Eidg. Finanz- und Zolldepartement:

G. Nela