

Bern, den 10. November 1952.

Der Delegierte für Handelsverträge

## N o t i z

betr. unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit den Oststaaten.

1. Die Problematik unserer bisherigen Verhandlungstechnik mit den östlichen Volksdemokratien, welche wir in unserem Antrag vom 4. Juni 1952 im einzelnen darlegten, ist während der Besprechungen mit einer ungarischen Delegation offen zu Tage getreten. Wir sind vor den Entscheid. gestellt, ob wir weiterhin, wie bis anhin, Jahr für Jahr in Form von Kontingentslisten Warenaustauschprogramme mit den östlichen Partnern festlegen wollen, wobei jeweils in zähem Kampf danach getrachtet wird, eine einigermaßen annehmbare Berücksichtigung der traditionellen Struktur des schweizerischen Warenexportes durchzusetzen, um dann nach Ablauf der Kontingentsperiode feststellen zu müssen, dass die Ausnützung der einzelnen Kontingente sehr ungleichmässig erfolgt ist und dass alle Bemühungen während der Verhandlungen nutzlos gewesen sind.

Diese Feststellung wirft die Frage auf, ob nicht in Hinkunft auf die Vereinbarung von Kontingentslisten verzichtet werden sollte, um alsdann autonom, bei der Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen, die erforderlichen Massnahmen für eine bessere Berücksichtigung der Struktur des schweizerischen Warenexportes zu treffen.

Trotz der zu Tage getretenen Mängel kann aber vorläufig nicht auf die Aufstellung von Kontingentslisten verzichtet werden. Wenn sich diese auch als Waffen für den sog. Strukturkampf als sehr wenig tauglich erwiesen haben, so erfüllen sie dennoch bestimmte Funktionen, die ihre Beibehaltung rechtfertigen. In erster Linie ist festzuhalten, dass die schweizerischen Einfuhrkontingente für die verschiedenen Oststaaten Lieferpläne darstellen, auf Grund welcher den einzelnen Aussenhandelsorganisationen die nötigen Weisungen für die Aufnahme kommerzieller Beziehungen mit den in Betracht fallenden schweizerischen Abnehmern erteilt werden. Wohl trifft zu, dass derselbe Effekt durch autonome Listen unserer östlichen Partner erreicht werden könnte; es ist aber nicht zu verkennen, dass wir bei bilateral vereinbarten Kontingenten die Möglichkeit haben, das Ausmass der Lieferungen des Partners einigermaßen abzuschätzen und unsere eigene Ausfuhrkontingentierung zum Zweck des Ausgleichs der beidseitigen Zahlungen danach zu richten. Es bietet sich dabei auch Gelegenheit, gewisse Lieferungen zu stimulieren, sei es aus Versorgungsgründen oder allgemein zur bessern Alimentierung des Zahlungsverkehrs. Wenn auch die bisher in dieser Hinsicht erzielten Resultate keineswegs ermutigend sind, so darf dennoch nicht verkannt werden, dass sich bei Wegfall solcher Warenlisten die einschlägigen Verhältnisse noch viel unbefriedigender gestalten würden.



Wenn aber die Aufrechterhaltung der bisherigen Praxis hinsichtlich der Lieferungen der östlichen Partner als gegeben erscheint, so werden wir auch in Kauf nehmen müssen, für die schweizerischen Gegenlieferungen weiterhin Warenlisten aufzustellen. Die chronisch ungleichmässige Ausnützung dieser Exportlisten durch die östlichen Partner führt naturgemäss zu ständigen Vorstellungen der zu kurz gekommenen schweizerischen Exportkreise. Wenn dann den schweizerischen Exportkreisen der Inhalt der neu vereinbarten Exportlisten zur Kenntnis gebracht wird, schöpfen diese neue Hoffnungen auf bessere Berücksichtigung ihrer Belange durch das betreffende Abnehmerland, um sich nachher wieder in ihren berechtigten Erwartungen getäuscht zu sehen. Es wird dann der Verwaltung und den Wirtschaftsverbänden vorgeworfen, man lasse sich bei den Verhandlungen durch die östlichen Partner hinter das Licht führen und vertrete die Belange der benachteiligten Exportzweige nicht mit dem nötigen Nachdruck. Diese an und für sich begreiflichen Reaktionen beruhen auf falschen Vorstellungen, die man sich in schweizerischen Exportkreisen über die Funktion dieser Exportlisten und über die tatsächlichen Verhältnisse in den einzelnen Absatzländern macht. Allgemein wird angenommen, die zuständigen Regierungsstellen in den Oststaaten hätten es in der Hand, die Einfuhr aus der Schweiz genau nach dem strukturellen Aufbau der Kontingentslisten zu lenken, sodass die Nichtausnützung oder die unterdurchschnittliche Ausnützung eines Kontingents auf schlechtem Willen beruhe und einer Vertragsverletzung gleichzusetzen sei. Dies trifft indessen nicht zu. Der Aussenhandel unserer östlichen Partner ist zwar Staatsmonopol. Dessen ungeachtet arbeiten jedoch die verschiedenen Aussenhandelsorganisationen im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen und erteilten Weisungen nach rein kaufmännischen Grundsätzen. Sie sind für die Durchführung der Handelsgeschäfte verantwortlich und verfügen deswegen auch über weitgehendere Kompetenzen als angesichts der wirtschaftlichen Struktur dieser Gebiete angenommen werden könnte. So geschieht es häufig, dass die Verhandlungsdelegationen im Einvernehmen mit ihrer Regierung Kontingenten zustimmen, deren Ausnützung sich in der Folge als unmöglich oder schwierig erweist. Wohl trifft zu, dass beim natürlichen Spiel von Angebot und Nachfrage in diesen Ländern auch für solche Schweizerwaren, die nicht in die Kategorie des dringendsten Bedarfs gehören, Absatzmöglichkeiten bestehen würden, und dass es nur der zentralen Bedarfslenkung zuzuschreiben ist, wenn keine Käufe getätigt werden. Wir können jedoch von unseren Partnern nicht verlangen, ihr wirtschaftliches System abzuändern und im Verkehr mit der Schweiz auf diese Bedarfslenkung zu verzichten, umso weniger, als diese weitgehend durch die sehr beschränkte Kaufkraft der Bevölkerung bedingt ist. Nicht nur die politischen Umwälzungen, sondern auch die wirtschaftlichen Folgen der Kriegsergebnisse haben die östlichen Absatzmärkte grundlegend verändert, und es wäre eine Illusion zu glauben, dass es irgendein Mittel gäbe, um zu Gunsten der schweizerischen Exportindustrie die vor dem Krieg bestandenen Absatzverhältnisse wieder herzustellen.

- 3 -

2. Wir ziehen aus den vorstehenden Erwägungen den Schluss, dass es zweckmässig wäre, in Hinkunft die interessierten schweizerischen Exportkreise in vermehrter Masse auf die Problematik der Exportkontingente hinzuweisen und ihnen darzulegen, dass die Bundesbehörden in den meisten Fällen nicht über die erforderlichen wirtschaftlichen Waffen verfügen, um die gleichmässige Berücksichtigung aller Exportwünsche durchzusetzen. Es wäre indessen ein folgenschwerer Irrtum anzunehmen, es habe keinen Zweck mehr, unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit den Ostländern in der bisherigen Weise weiterhin zu pflegen, sondern es sei besser, ihnen ganz einfach den Lauf zu lassen. Wir haben schon wiederholt in unseren Anträgen über unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa dargelegt, dass trotz der relativen Bedeutungslosigkeit - in den ersten 9 Monaten dieses Jahres bezifferte sich unser Export nach der Sowjetunion und den um sie gruppierten Satellitenstaaten wertmässig nur noch auf 3,1 % unseres Gesamtexportes, was verglichen mit den Vorkriegsjahren eine ganz wesentliche Schrumpfung bedeutet - wir gut beraten sind, mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln die wirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Ländern zu fördern. Dies geschieht nicht nur aus allgemeinen neutralitätspolitischen Erwägungen und im Hinblick auf das Hereinbringen der vereinbarten Nationalisierungsentschädigungen, sondern auch in der Erkenntnis, dass diese Absatzgebiete dazu berufen sind, im Falle einer allgemeinen Krise, von welcher erfahrungsgemäss die Produktionsgüterindustrie viel stärker und unmittelbarer betroffen wird als die Konsumgüterindustrie, eine zum gegebenen Zeitpunkt möglicherweise lebenswichtige Reserve für manche Zweige unserer Maschinen- und Apparateindustrie darstellen. Die Erfahrungen, welche in der Krisenperiode der Dreissigerjahre gemacht wurden, sind diesbezüglich lehrreich genug.

3. Wir haben in unserem Antrag vom 4. Juni 1952 auf die drei Möglichkeiten, eine bessere Berücksichtigung der Struktur des schweizerischen Exportes zu erwirken, hingewiesen, nämlich:

a. Die Erteilung von Einfuhrbewilligungen für entbehrliche, durch schweizerische Importeure gekaufte Waren wird abhängig gemacht von der Abnahme gewisser schweizerischer Exportgüter.

b. Die Ausfuhrbewilligungen für begehrte schweizerische Waren werden an die Bedingung geknüpft, dass gleichzeitig auch Konsumgüter gekauft werden.

c. Der Gegenwert der entbehrlichen Einfuhrgüter wird in der Schweiz gesperrt und für die Bezahlung "notleidender" Ausfuhrgüter reserviert.

Wir haben auch erwähnt, dass diese Massnahmen nur mit äusserster Behutsamkeit angewendet werden können.

Was die Bedingungen betrifft, welche an die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen für begehrte Waren geknüpft werden können, zeigt die Erfahrung mehr und mehr, dass die Wirksamkeit eines solchen Vorgehens im Schwinden begriffen ist. Praktisch stellen nur noch Ausfuhrbewilligungen für Kugellager, Aluminium und in einzelnen Fällen Werkzeugmaschinen Trümpfe dar, die hin und wieder mit Erfolg ausgespielt werden können. Dabei muss man sich aber bewusst sein, dass wir damit die Interessen der in Betracht fallenden schweizerischen Exportfirmen schädigen. Gerade für unsere Kugellagerindustrie aber auch für unsere Aluminiumproduktion sind die Oststaaten angestammte Absatzmärkte, welche in normalen Zeiten nicht durch andere Gebiete ersetzt werden können. Eigentlich sind es nur die allgemeinen Beschränkungen, zu welchen wir uns gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika frei verpflichtet haben, die es uns erlauben, auf dem Rücken der Kugellager- und Aluminiumindustrie den sog. Strukturkampf zu führen. Bei andern Waren, für welche im Osten ebenfalls ein ausgesprochenes Bezugsinteresse besteht, ist es angesichts des Beschäftigungsgrades der betreffenden Produzenten schlechterdings nicht zu verantworten, mit der Erteilung von Ausfuhrbewilligungen zurückzuhalten, selbst dann nicht, wenn die vereinbarten Exportkontingente bereits ausgenützt sind.

Die Anwendung von Einfuhrbeschränkungen gegen die Oststaaten verspricht ebenfalls keinen Erfolg. Im allgemeinen besteht nämlich bei den östlichen Partnern nirgends ein Exportdrang, es sind keine überschüssigen Warenmengen vorhanden, welche unbedingt im Ausland abgesetzt werden müssen. Deswegen kann die Verweigerung von Einfuhrbewilligungen auch nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Sie führt höchstens dazu, dass die betreffenden Waren nach Westdeutschland oder anderswohin geliefert werden, womit der drittländischen Konkurrenz auf den östlichen Märkten gedient wäre, ohne für die Belange unserer Exportindustrie irgendetwas erreicht zu haben. Zu erwähnen ist auch, dass die einseitige Anwendung von Exportrestriktionen gegenüber den Oststaaten einer formellen Diskriminierung gleichkäme.

Die autonome Blockierung von Zahlungsmitteln in der Schweiz wäre höchstens dann zu verantworten, wenn sich die Gegenpartei einer einwandfrei feststellbaren Vertragsverletzung schuldig macht. Wir haben bereits erwähnt, dass die Nichtausnützung von schweizerischen Exportkontingenten nicht als Vertragsverletzung bezeichnet werden kann, weil beidseitig lediglich die Verpflichtung besteht, bei vorliegenden Gesuchen Ein- und Ausfuhrbewilligungen zu erteilen.

Gerade angesichts dieses Umstandes wurde schon vielfach erwogen, ob es nicht möglich wäre, von den östlichen Partnern eigentliche Abnahmeverpflichtungen zu erhalten. Bis jetzt scheiterten diese Bemühungen an dem Umstand, dass die Schweiz nicht Gegenrecht halten kann.

- 5 -

4. In Verlaufe der Commission-nichte-Besprechungen in Budapest hat nun die ungarische Regierung in dieser Richtung einen konkreten Vorschlag gemacht, der näherer Prüfung würdig ist. Um leichter in den Besitz begehrter Güter zu gelangen, wäre Ungarn bereit die Verpflichtung zu übernehmen, in jedem Quartal des Wirtschaftsjahres, im Ausmass von 5% des Wertes der in Vorquartal erteilten Einfuhrbewilligungen für schweizerische Waren, in der Schweiz Käufe für nichtbegehrte Waren zu tätigen. Es handelt sich, und das ist das positive dieses Vorschlages, um eine eigentliche Abnahmeverpflichtung, ohne dass von schweizerischer Seite Gegenrecht verlangt würde. Die Kontingente der schweizerischen Exportliste, deren angemessene Ausnutzung man auf diese Weise sicherstellen könnte, würden ausdrücklich bezeichnet.

Es lässt sich gegen diese Lösung einwenden, dass dadurch die betreffenden Kontingente praktisch reduziert würden, indem die in Betracht fallenden schwachen Kontingente zusammen mehr als 5% des Totalbetrages aller Listenkontingente ausmachen. Zudem liegt die Vermutung nahe, die ungarische Regierung wolle sich durch diesen Vorschlag die Möglichkeit erkaufen, in Rahmen der vereinbarten Kontingente die begehrten Waren aus der Schweiz ohne Einschränkung beziehen zu können, wobei sie dann andere, weniger begehrte Kontingente, welche nicht im Genuss dieser Uebernahmeverpflichtung ständen, unberücksichtigt lassen würde. Diese Einwände sind nicht ganz von der Hand zu weisen. Ihre Delegation hat es deswegen auch vorgezogen, die Verhandlungen in Budapest zu unterbrechen, um den vorgesetzten Stellen Bericht erstatten zu können. Der Untbruch der Verhandlungen erfolgte im weitern auch deswegen, weil es nicht möglich war, von der ungarischen Seite befriedigende Zusicherungen für die künftigen Bezüge von schweizerischem Zuchtvieh zu erhalten. Wohl wurde die Bereitschaft erklärt, im laufenden Wirtschaftsjahr für Fr. 400'000.- Zuchtvieh zu kaufen und zu diesen Zwecke sowohl während der Frühjahrs- als auch während der Herbstmärkte eine Einkaufsdelegation in die Schweiz zu entsenden. Die Abnahmebereitschaft wurde aber im letzten Moment an vollkommen unannehmbare seuchenpolizeiliche Verpflichtungen geknüpft, welche die Bereitschaft der zuständigen ungarischen Importorgane, tatsächlich Zuchtvieh zu kaufen, in Frage stellen.

Die beidseitigen Warenlisten wurden mit an und für sich geringfügigen Aenderungen bereinigt, sodass es möglich wäre, diese für ein weiteres Wirtschaftsjahr in Kraft zu setzen, auch wenn auf ein Eingehen auf den ungarischen Vorschlag betreffend Abnahmeverpflichtungen verzichtet würde.

Nach eingehender Prüfung gelangen wir zum Vorschlag, grundsätzlich auf das ungarische Angebot einzutreten. Die Bedenken, die dagegen geltend gemacht werden können, treten zurück gegenüber der Feststellung, dass wir aller Voraussicht nach im Vergleich zum Vorjahr hinsichtlich der unbefriedigend ausgenützten Kontingente, dank

- 6 -

der ungarischen Abnahmeverpflichtung, im gesamten genommen, ein günstigeres Resultat erzielen werden. Es handelt sich auch darum, mit diesem System einen Versuch zu machen, wobei wir es jederzeit in der Hand haben, die bisherigen Massnahmen zur Anwendung zu bringen, wenn die Kontingentsausnützung nicht befriedigt.

sig. Troendle