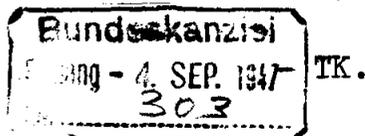


NA/5. Sept 47



EIDGENÖSSISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT

Bern, den 3. September 1947.



Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse

An den

B u n d e s r a t .

ABKOMMEN VON WASHINGTON.
Bestimmung des Umrechnungskurses.

Des. Pol. Dept. Weltmarkt

I.

1) Während der Verhandlungen, die im Frühling letzten Jahres zum Abkommen von Washington vom 25. Mai 1946 führten, konnten die schweizerischen Unterhändler bekanntlich nur mit grosser Mühe das für sie wesentliche Zugeständnis erreichen, dass der Deutsche, dessen in der Schweiz liegende Vermögenswerte liquidiert werden, eine Entschädigung in seiner Landeswährung erhalten solle. Die schweizerische Delegation machte mitbezug auf die Berechnung dieser Entschädigung sofort einen bestimmten Vorschlag: Sie wies darauf hin, dass in der amerikanischen Zone Deutschlands offiziell der Wert des Dollars auf RM.10.- festgesetzt sei, dass umgekehrt der offizielle Dollarkurs in der Schweiz Fr.4.30 betrage, woraus sich ein Wertverhältnis von SFr.43.- = RM.100.- ergebe. Dieser Umrechnungskurs, der also durchaus nicht etwa willkürlich errechnet, sondern direkt an das offizielle Verhältnis Dollar-Reichsmark angeknüpft wurde, ist schweizerischerseits im Mai 1946 vorgeschlagen worden. Die alliierte Delegation erhob diesem Vorschlag gegenüber an sich keinerlei Einwendungen, erklärte aber, sich dazu nicht offiziell äussern zu können, da die interalliierten Besetzungsbehörden in Deutschland zu konsultieren seien, was eine geraume Zeit erfordern dürfe. So gelangte man zur Unterzeichnung des Abkommens, ohne dass dieser Umrechnungskurs damals schon hätte bestimmt werden können. Die schweizerische Delegation liess aber

2.2

Dodis



keinerlei Zweifel darüber, dass mit der Liquidierung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz nicht begonnen werden könne, bevor dieser Umrechnungskurs vereinbart sei.

Anlässlich der parlamentarischen Beratung des Abkommens von Washington ist von den verschiedensten Seiten, in den Kommissionen sowohl wie in den Räten selber, die Bedeutung dieser Kursfrage hervorgehoben worden. Es wurde allseitig betont, dass sich die Schweiz nur unter der Voraussetzung zu einem weitgehenden Eingriff in bestehende Privatrechte entschliessen könne, dass der Eigentümer einen angemessenen Gegenwert in seiner Landeswährung erhalte. Wenn auch von keiner Seite dieser Punkt zu einer ausdrücklichen Bedingung für die Ratifizierung des Abkommens gemacht worden ist, so war er doch offensichtlich von durchaus entscheidender Bedeutung.

Demgemäss hat das Politische Departement in seiner an die diplomatischen Vertretungen der Alliierten in Bern gerichteten Note vom 2. Juli 1946 diesen nicht nur von der Tatsache der erfolgten Genehmigung des Abkommens durch die eidgenössischen Räte Kenntnis gegeben, sondern ausdrücklich beigefügt:

"Le Département attire cependant l'attention de l'Ambassade sur le fait que la réalisation pratique de la partie de cet accord qui a trait aux avoirs allemands ne peut avoir lieu avant que soit réglée la question du cours applicable aux indemnités qui devront être versées aux propriétaires allemands d'avoirs liquidés en Suisse. Lors des pourparlers de Washington, la Délégation suisse a proposé de tenir compte de la parité du dollar par rapport au Reichsmark, ce qui donnerait un cours de 43 francs suisses pour 100 Reichsmark environ. Le Département attacherait du prix à connaître, aussi rapidement que possible, la manière de voir des Gouvernements alliés à ce sujet."

Diese schweizerische Note blieb länger als ein Jahr ohne jede Antwort, obschon durch unsere Gesandtschaften in den drei alliierten Ländern sowohl wie auch über die "Commission Mixte" schweizerischerseits immer und immer wieder auf eine Stellungnahme seitens der Alliierten gedrängt wor-

- 3 -

den ist. Den Alliierten gegenüber sowohl wie der schweizerischen Öffentlichkeit wurde erklärt, dass die Schweiz mit der Liquidierung der deutschen Vermögenswerte nicht beginnen könne, bevor diese Kursfrage geregelt sei. Die Alliierten beschränkten sich darauf, entweder auf die grossen Schwierigkeiten des Problems hinzuweisen und um Geduld zu bitten, oder aber die Auffassung zu vertreten, die Schweiz solle mit der Liquidierung beginnen und die Regelung der Kursfrage auf einen spätern Zeitpunkt verschieben. Hierauf konnte selbstverständlich aus bekannten Gründen nicht eingetreten werden. Dagegen erklärte sich der Bundesrat damit einverstanden, dass Deutschen in Deutschland gehörende Sachwerte, die infolge der langen Dauer der Sperre einer Wertverminderung ausgesetzt sind, in Geldwerte umgewandelt werden. Durch seinen Beschluss vom 29. April 1947 erteilte er der Schweizerischen Verrechnungsstelle die hiefür notwendigen Kompetenzen.

Es wurde nach und nach bekannt, dass die Alliierten unter sich in der Kursfrage zu keiner Einigung gelangen konnten, insbesondere infolge der intransigenten russischen Stellungnahme, welche, da Russland am Liquidationsergebnis des Abkommens von Washington in keiner Weise beteiligt ist, offenbar dahin ging, den übrigen Besetzungsmächten Schwierigkeiten zu bereiten. Auch die schweizerischerseits erklärte Bereitschaft, wenn nötig die Kursfrage vorläufig nur für die drei westlichen Zonen Deutschlands zu regeln, führte zu keiner Lösung des Problems.

Gemäss den an der sogenannten Reparationskonferenz in Paris Ende 1945 getroffenen Vereinbarungen sollen an dem auf die Alliierten fallenden Teil des Liquidationserlöses der deutschen Vermögenswerte im neutralen Ausland auch die kleineren alliierten Länder nach einem bestimmten Schlüssel partizipieren. Die Vertreter dieser Länder, die in der "Agence interalliée des Réparations" in Brüssel regelmässig zusammenkommen, äusserten immer lebhaftere Ungeduld und ihren Wunsch,

- 4 -

endlich aus dem Liquidationsergebnis gemäss Abkommen von Washington ihren Anteil an den so gesuchten Schweizerfranken zu erhalten. Die zunächst gegenüber der Schweiz erhobenen Vorwürfe, sie verzögere ohne Grund die Liquidation, konnten unter Hinweis auf den oben erwähnten schweizerischen Vorschlag und die Tatsache, dass dieser nie beantwortet worden ist, zurückgewiesen werden. Mit umso grösserem Nachdruck verlangten diese Länder von den drei grossen Alliierten, dass die Kursfrage nun endlich geregelt werde. Hiezu kam eine lebhafte Agitation der grossen jüdischen Weltorganisationen, welche auf die im Abkommen vorgesehenen 50 Millionen Schweizerfranken zu Gunsten der Opfer des Nazismus Anspruch erheben und deshalb stark daran interessiert sind, dass mit der Liquidierung begonnen wird. Unter diesem doppelten Drucke scheint die amerikanische Regierung vor einigen Monaten willens gewesen zu sein, die beiden anderen Alliierten zu einem scharfen Protest gegenüber der Schweiz und zu einer entsprechenden Kampagne gegen sie zu veranlassen. Unter dem Gewicht der von uns auf diplomatischem Wege geltend gemachten Argumente verzichteten die Alliierten auf eine solche Aktion, indem sie einsahen, dass eine Protestaktion kaum in Frage kommen konnte, solange die massgebende schweizerische Note vom 2. Juli 1946 nicht einmal beantwortet war.

Diese Antwort erfolgte nun endlich am 22. Juli 1947 durch gleichlautende Noten der französischen Botschaft sowie der englischen und amerikanischen Gesandtschaft in Bern. Der entscheidende Passus darin lautet wie folgt:

"L'Ambassade de France a l'honneur de faire savoir au Département Politique que le Gouvernement de la République, en accord avec les Gouvernements de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique et les Autorités alliées en Allemagne, a décidé d'adopter, à titre provisoire, pour le calcul de l'indemnité à verser aux Allemands dont les biens doivent être liquidés en Suisse, le taux de change de l'ancien accord de clearing germano-suisse, jusqu'à fixation d'une nouvelle valeur internationale pour le Reichsmark, permettant le réajustement des indemnités."

- 5 -

Durch Note vom 5. August 1947 hat das Politische Departement den Empfang dieser Noten bestätigt und mitgeteilt, dass es sie dem Bundesrat unterbreiten werde. Es hat sofort beigefügt, dass seiner Ansicht nach der Umrechnungskurs nicht einseitig durch die Alliierten festgesetzt werden könne, und dass der im schweizerisch-deutschen Clearing-Abkommen von 1940 vorgesehene Umrechnungskurs von RM.100.- = SFr.173.- unmöglich zu einer angemessenen Entschädigung der deutschen Eigentümer von in der Schweiz liegenden Vermögenswerten führen könne.

II.

In ihrer Sitzung vom 26. August 1947 hat sich die Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington eingehend mit der Frage des Umrechnungskurses im allgemeinen und mit der alliierten Note vom 22. Juli im speziellen befasst. Die nachfolgenden Ausführungen und Anträge beruhen auf der einstimmigen Auffassung der erwähnten Kommission.

1. Es ist offensichtlich, dass sich die in der alliierten Note vom 22. Juli eingenommene Haltung einzig aus dem Bestreben der Alliierten erklären lässt, die unter ihnen bestehenden schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten auf dem Rücken der Schweiz einer Lösung entgegenzuführen. Diese Haltung weicht denn auch durchaus von derjenigen ab, welche die Alliierten anlässlich der Verhandlungen in Washington und auch seither während mehr als eines Jahres eingenommen haben. Dies in doppelter Hinsicht:

2. Das Abkommen von Washington bestimmt, dass die Deutschen, deren in der Schweiz liegende Vermögenswerte liquidiert werden, zu einem festen Kurse entschädigt werden sollen. Da dieser Kurs] aus den oben erwähnten Gründen vor Abschluss des Abkommens nicht bestimmt war und nicht bestimmt

- 6 -

werden konnte, so ergibt sich schon aus dem Wortlaut, dass er später zu bestimmen war und zwar, als wichtiger Bestandteil des Vertrages, durch alle vier Vertragskontrahenten und nicht etwa einseitig nur durch die Alliierten. Aber abgesehen vom Wortlaut des Vertrages besteht die unbestrittene Tatsache, dass vor seinem Abschluss schweizerischerseits ein bestimmter Vorschlag gemacht wurde. Dieser Vorschlag wurde von den Alliierten entgegengenommen und weitergeleitet. Weder vor Abschluss des Vertrages, noch in den zahlreichen Diskussionen seither ist jemals der Standpunkt eingenommen worden, die Schweiz sei gar nicht vorschlagsberechtigt, sie habe bei der Bestimmung des Umrechnungskurses nicht mitzureden, da dieser einseitig von den Alliierten festgesetzt werden könne. Ganz besonders ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass am 27. März 1947 seitens der englischen Gesandtschaft in Bern an uns die Anfrage gerichtet wurde, ob sich die Schweiz mit der insbesondere von Russland vertretenen Auffassung einverstanden erklären könne, wonach der sogenannte alte Clearingkurs von RM.100.- = SFr.173.- zur Anwendung gelangen solle. Diese Anfrage wurde von uns selbstverständlich negativ beantwortet, da bei Anwendung dieses Kurses von einer angemessenen Entschädigung keine Rede sein könne. Gerade auch diese Demarche beweist deutlich genug, dass noch bis vor kurzer Zeit auch die Alliierten von der Ansicht ausgingen, dass die Bestimmung des Umrechnungskurses nur im Einvernehmen mit der Schweiz erfolgen könne. Erst gegen Ende Juni teilte der Chef der französischen Delegation dem Präsidenten der Aufsichtskommission in Paris mündlich mit, dass eine Einigung unter den vier Besetzungsmächten auf einen andern Kurs als den Clearingkurs infolge der russischen Haltung unmöglich sei, dass den Westalliierten nichts anderes übrig bleibe, als sich dieser russischen Haltung anzuschliessen und, da man wisse, dass dieser Kurs für die Schweiz unannehmbar sei, den Standpunkt einzunehmen, er könne ohne Zustimmung der Schweiz bestimmt werden. Die Note vom 22. Juli ist denn auch durchaus

die Bestätigung dieser französischen Mitteilung vom 21. Juni.

Die Schweiz, die sich konsequent auf den Standpunkt gestellt hat, dass der enteignete Deutsche nicht irgend eine Entschädigung, sondern eine auch ihrer Ansicht nach angemessene Entschädigung erhalten müsse, wird sich unter keinen Umständen damit einverstanden erklären können, dass diese Entschädigung über die Fixierung des Umrechnungskurses in das einseitige Belieben der Gegenpartei gestellt werde. Durch seine Erklärungen anlässlich der Ratifikationsdebatte in der Bundesversammlung, durch eine Reihe von Presseäusserungen sowie auch durch seine Haltung bei der Beratung des Postulates Perret im Nationalrat am 20. März 1947, hat der Bundesrat die zum mindesten moralische Verpflichtung übernommen, dafür zu sorgen, dass der enteignete Deutsche eine angemessene Entschädigung erhält.

3. An dieser schweizerischen Auffassung, wonach der Umrechnungskurs und damit die Höhe der Entschädigung nicht einseitig von der einen Partei bestimmt werden kann, ändert die Tatsache nichts, dass nach der Note vom 22. Juli die Kursfixierung in dem Sinne eine provisorische sein soll, dass nach durchgeführter Währungsreform in Deutschland ein "réajustement" der Entschädigungen vorgesehen ist. Auch vorübergehend wird sich der Bundesrat unmöglich mit einer Operation einverstanden erklären können, die dem Deutschen nicht nur keine angemessene, sondern] praktisch überhaupt keine Entschädigung zukommen lässt.

4. Bei der ganzen Frage geht es weder auf Seite der Alliierten, noch auf Seite der Schweiz um materielle Interessen. Beiden Teilen stehen in Deutschland genügend Markbeträge zur Verfügung, um ohne Opfer Entschädigungen auszurichten, die diese Bezeichnung wenigstens einigermaßen verdienen. Auf unserer Seite steht unser Ansehen als Rechtsstaat und steht die Einhaltung abgegebener Versprechungen und Erklärungen auf

dem Spiel. Auf der alliierten Seite handelt es sich darum, gegen bessere Einsicht durch Konzessionen an einen der Beteiligten, mit dem wir in keinem Vertragsverhältnis stehen, eine Einigung zu erzielen, um damit den Vorwürfen der kleinen alliierten Staaten entgegentreten zu können.

5. Die Verhältnisse mitbezug auf Währung und Preise sind in Deutschland derartig chaotisch, dass die Bestimmung eines wirklich angemessenen Umrechnungskurses schlechterdings unmöglich erscheint. Auf die Kaufkraft kann schon deshalb nicht abgestellt werden, weil diese in Deutschland ganz verschieden ist, je nachdem ob es sich um rationierte Waren und Leistungen handelt, die für einen minimalen Lebensstandard unbedingt erforderlich, aber sehr oft überhaupt nicht erhältlich sind, oder aber um Dinge, die dieses Minimum irgendwie übersteigen. Wenn es richtig ist, dass für die erste dieser beiden Kategorien die Preise ausserordentlich tief gehalten wurden und sich in dieser Hinsicht die Anwendung des alten Clearingkurses allenfalls theoretisch rechtfertigen liesse, so steht demgegenüber fest, dass für die zweite Kategorie, bei welcher der Schwarzhandel eine wichtige Rolle spielt, eine ausserordentlich starke Preissteigerung eingetreten ist, der gegenüber die Anwendung des alten Clearingkurses geradezu grotesk wirken würde. Für die praktischen Bedürfnisse des zu enteignenden Deutschen spielt aber diese zweite Kategorie eine ungleich grössere Rolle als die erste.]

Von schweizerischer Seite ist denn auch im Mai 1946 der Vorschlag, SFr.43.- RM.100.- gleichzusetzen, nicht etwa gestützt auf Vergleichen der gegenseitigen Kaufkraft gemacht worden. Er knüpft vielmehr, wie schon gesagt, einfach an das offizielle Verhältnis zwischen Dollar und Reichsmark an. Die seitherige Entwicklung müsste eigentlich dazu führen, auch diesen schweizerischen Vorschlag als ungenügend zurückzuziehen und durch einen neuen zu ersetzen, wonach der enteignete Deutsche wesentlich mehr Mark bekäme. Wenn man bedenkt, dass im Schwarzhandel für SFr.1.- bis zu 50.- und mehr Mark ange-

- 9 -

boten und bezahlt werden, so könnte man verstehen, dass auch eine auf Grund des schweizerischen Vorschlages, wonach für SFr.1.- RM.2.32 ausgerichtet würden, ausbezahlte Entschädigung nicht als angemessen bezeichnet würde. Es geht aber angesichts der gereizten Stimmung namentlich auch der kleinen westalliierten Länder kaum an, den einmal gemachten Vorschlag zurückzuziehen, die bestehenden Differenzen damit zu vergrößern und den Eindruck zu erwecken, die Schweiz wolle sich der loyalen Anwendung des Abkommens von Washington entziehen. Wir sind deshalb der Ansicht, dass die Schweiz an ihrem Vorschlag trotz der erwähnten Bedenken heute festhalten soll.

Der von den Alliierten in Aussicht genommene sogenannte alte Clearingkurs von SFr.1.73 für RM.1.- würde dazu führen, dass der enteignete Deutsche statt RM.2.32 nur RM.0.58 für SFr.1.- bekäme, also nur 1/4 dessen, was nach schweizerischer Auffassung ein Minimum ist. Bei den heutigen Verhältnissen für einen weggenommenen Schweizerfranken kaum mehr als die Hälfte in Mark zu vergüten, würde ohne jeden Zweifel als "farce" und damit im höchsten Grade aufreizend wirken. Unter keinen Umständen könnte dies als angemessene Entschädigung bezeichnet und betrachtet werden. Der Eindruck eines solchen Vorgehens wäre für das Ansehen der Schweiz als Rechtsstaat in Gegenwart und Zukunft verheerend.

Wenn es auch richtig ist, dass dieser Kurs im schweizerisch-deutschen Clearing-Abkommen von 1940 bestimmt wurde, und dass dieses Abkommen formell nicht aufgehoben worden ist, so darf doch unmöglich vergessen werden, dass diese Kursbestimmung schon 1940 nur angesichts der ganz besondern damaligen Verhältnisse im deutsch-schweizerischen Warenverkehr gerechtfertigt war und insbesondere, dass sich seither die Verhältnisse in Deutschland sowohl als in seinem Aussenhandel grundlegend geändert haben. Es ist denn auch kein Zufall, dass in den Abkommen, die die Schweiz in letzter Zeit

mit den verschiedenen Besetzungszonen in Deutschland abgeschlossen hat, die Preisbestimmung ausschliesslich in Franken und nicht etwa unter Anwendung jenes obsolet gewordenen Kurses erfolgt. Ebenso aufschlussreich ist die Tatsache, dass zum Beispiel für den Frachtverkehr Dänemark-Schweiz via Deutschland-Frankreich und umgekehrt von den Besatzungsbehörden selber ein Umrechnungskurs angewendet wird, der frz.frs. 12.- RM.1.- gleichsetzt, was für SFr.1.- RM.0.44 und damit fast genau einen Kurs ergibt, wie er von der Schweiz vorgeschlagen wurde. Das gleiche trifft zu für den Frachtverkehr Deutschland-Schweiz via Oesterreich und umgekehrt. Im übrigen bringen bekanntlich die verschiedenen alliierten Besatzungsbehörden in Deutschland eine Unmenge der verschiedenartigsten Kursrelationen zur Anwendung, je nach der Art des Verkehrs, nach Bestimmungs- oder Herkunftsland und sogar nach der Art der gehandelten Waren. Gestützt auf diese Ueberlegungen wird die Schweiz somit weder der einseitigen Kursfixierung durch die Alliierten noch dem von diesen in Aussicht genommenen Kurs zustimmen können. Sie muss vielmehr an ihrem vor mehr als Jahresfrist gemachten Vorschlage festhalten und zwar umsomehr, als dieser der noch heute bestehenden offiziellen Relation zwischen Dollar und Pfund einerseits und Reichsmark anderseits entspricht.

III.

Man wird sich darüber Rechenschaft geben müssen, was geschieht, wenn schweizerischerseits die alliierte Note vom 22.Juli, wie wir dies beantragen, abgelehnt wird. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Alliierten vor der Konferenz der Aussenminister, die diesen Herbst in London stattfinden soll, und in welcher über die deutschen Verhältnisse endgültig zu entscheiden ist, auf ihren Standpunkt verzichten wer-

- 11 -

den. In diesem Falle wird man in der Schweiz eben weiterhin mit dem Beginn der Liquidation der deutschen Vermögenswerte zuwarten müssen. Es ist anzunehmen, dass dies zu einer neuen Polemik gewisser alliierter Kreise gegen die Schweiz führen dürfte. Um dieser von vornherein nach Möglichkeit die Spitze zu nehmen, sollte sich die Schweiz bei Uebergabe ihrer negativen Antwort gleichzeitig zur Aufnahme von Besprechungen und eventuell zur Unterbreitung der Streitfrage an das vertraglich vorgesehene Schiedsgericht bereit erklären. Damit würde zum mindesten wieder etwas Zeit gewonnen. Sollte die Konferenz der Aussenminister in London wider Erwarten zu einer Einigung der Besatzungsmächte über die deutschen Verhältnisse und damit auch zu einer Einigung über die deutsche Währungsreform führen, so dürfte diese bald einmal Tatsache werden und damit die Streitfrage auf natürliche Weise erledigen. Sollte dagegen, was vielleicht wahrscheinlicher ist, ein endgültiger Bruch und damit eine Teilung Deutschlands in zwei separate Zonen Tatsache werden, so wäre wohl eine Einigung mit den Westalliierten, die nicht mehr auf die russische Haltung Rücksicht zu nehmen brauchten, mit oder ohne deutsche Währungsreform, verhältnismässig rasch und leicht zu erzielen. In diesem Falle müssten allerdings alle Liquidationsmassnahmen mitbezug auf in der Schweiz liegende Vermögenswerte, die in der russischen Zone lebenden Deutschen gehören, in der Schwebe gehalten werden.

(Das Politische Departement stellt,) gestützt auf vorstehende Darlegungen, ~~den~~ wird

a n t r a g e n d e n b e s c h l u s s e n :

1. Der Bundesrat nimmt von diesem Bericht zustimmende Kenntnis.

2. Das Politische Departement wird beauftragt, die Note der Alliierten vom 22. Juli 1947 ablehnend zu be-

- 12 -

antworten, damit aber die Erklärung zu verbinden, dass die Schweiz zu mündlichen Besprechungen und wenn nötig zur Uebertragung des Streitfalles an das vertraglich vorgesehene Schiedsgericht bereit sei.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

h. h. F. d. M. u.

Protokollauszug an das Politische Departement (5 Exemplaren) zum Vollzug und an die übrigen Departemente zur Kenntnis.