

1926

Donnerstag, 25. Juli 1946.

Aufhebung von Vermögenssperren,
insbesondere gegenüber Jugoslawien.Vertraulich.

Politisches Departement. Antrag vom 24. Juli 1946.

1.) Das Politische Departement hat zusammen mit der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements überprüft, ob die seinerzeit den meisten europäischen Staaten gegenüber erlassenen Zahlungs- und Verfügungssperren angesichts des heutigen Standes der zwischenstaatlichen Beziehungen noch zeitgemäss und erforderlich sind. Es ist dabei zu der, auch von der Handelsabteilung vertretenen Auffassung gelangt, dass sich heute eine Aufhebung dieser Massnahmen aufdrängt. Dies gilt indessen natürlich nicht für die gegenüber deutschen und japanischen Vermögen ergangenen Sperren.

Es konnte festgestellt werden, dass durch die Entwicklung der Ereignisse der mit der Sperre seinerzeit verfolgte Zweck verfälscht zu werden droht. Es war damit bekanntlich einerseits die Sicherstellung einer gewissen Pfandmasse zur Deckung schweizerischer Forderungen gegenüber den betreffenden Ländern und andererseits, was die ehemals besetzten Länder angeht, eine vorsorgliche Massnahme gegen eine allfällige Aneignung durch die Besatzungsmacht beabsichtigt. Heute verfolgen nun einige der von der Sperre betroffenen Länder die Tendenz, die schweizerische Massnahme als Instrument der Devisenkontrolle und sogar als Druckmittel gegen politisch anders denkende eigene Bürger und Ausländer auszunutzen. Diese Entwicklung ist sehr unerfreulich, und es ist angezeigt, jegliche Diskussion über ein schweizerisches "Nein" zu solchen Begehren schon im Keime zu ersticken. Wird die Sperre aufgehoben, so ist damit auch die Grundlage für derartige Ansinnen vernichtet.

Auch in handelspolitischer Beziehung dürften die Sperrmassnahmen heute nutzlos, ja untragbar geworden sein. Nach den bisherigen Erfahrungen bieten sie bei Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland keine Handhabe, um irgendwelche Vorteile für das Schicksal schweizerischer Guthaben im Ausland zu erwirken. Es ist vielmehr bei solchem Anlass mit der oben dargelegten Gefahr zu rechnen, dass nämlich das Bestehen einer Sperre durch den Verhandlungspartner zum Vorwand benützt wird, um von der Schweiz Mitwirkung an der Erfassung der betreffenden ausländischen Werte zu fordern.

2.) Die dargelegten Verhältnisse veranlassen das Politische Departement, im Einvernehmen mit der Handelsabteilung dem Bundesrate zunächst einmal die Aufhebung der gegenüber Jugoslawien und dem Gebiet des früheren Kroatien mit Bundesratsbeschlüssen vom 13. Mai 1941 und 20. Dezember 1944 erlassenen Sperren zu beantragen. Es stehen auf Mitte August Wirtschaftsverhandlungen mit Jugoslawien in Aussicht. Gerade was dieses Land anbetrifft, muss mit Begehren der oben geschilderten Art gerechnet werden, die, wenn darauf eingetreten würde, die Sperre ihrem früheren Zweck



entfremdeten. Die Massnahme würde zum Werkzeug der fremden Regierung, um Hand auf die Auslandswerte politisch verdächtiger oder emigrierter jugoslawischer Staatsangehöriger zu legen.

Was die übrigen Länder anbetrifft, gegen die Sperren erlassen wurden, so sind die Verhältnisse von Fall zu Fall verschieden und müssen vor Aufhebung der Massnahmen besonders geprüft werden. Das Departement behält sich vor, gegebenenfalls gestützt auf die allgemeine Richtlinie, deren Annahme es mit seinem Antrag dem Bundesrat empfiehlt, entsprechende weitere Anträge zu stellen.

Eine von der Handelsabteilung ausgegangene Anregung, mit der Sperre gegenüber Jugoslawien auch die gegenüber Oesterreich und Ungarn ergangenen Massnahmen aufzuheben, scheint im gegenwärtigen Zeitpunkte noch etwas verfrüht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass in diesen Fällen die betreffenden ausländischen Regierungen die Aufhebung ausdrücklich beantragt haben. Wenn auch die Abmachungen von Washington sich in keiner Weise auf österreichische oder ungarische Werte beziehen, so nähern sich die Sperren gegenüber diesen beiden Ländern doch den gegenüber dem deutsch-japanischen Komplex erlassenen Massnahmen. Es dürfte angebracht sein, mindestens zuzuwarten, bis die Durchführung des Abkommens von Washington eingeleitet sein wird. Auch bestehen Bedenken gegen die Aufhebung der Sperren, solange das Verhältnis der Alliierten zu diesen Ländern nicht vertraglich geregelt ist.

3.) Vor einer Aufhebung von Vermögenssperren ist zu beachten, dass die Schweiz im sogenannten Currie-Abkommen die Verpflichtung eingegangen ist, derartige Schritte nur nach Fühlungnahme mit der betreffenden ausländischen Regierung zu unternehmen.

Diese Bestimmung wurde im Abkommen wie folgt formuliert:

"Le Gouvernement suisse est ... d'accord pour se concerter avec les Gouvernements de chacun des pays dont les biens et avoirs sont bloqués avant que les mesures de contrôle applicables à ce pays ne soient abolies ou relâchées."

Eine Kontroverse, die sich seinerzeit über die Bedeutung des Ausdruckes "se concerter" erhob, wurde, unter Berücksichtigung der englischen Version "to consult with" im Sinne der schweizerischen Auffassung entschieden. Darnach besteht für die Schweiz lediglich die Pflicht, vor Aufhebung einer Sperre der betreffenden ausländischen Regierung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und sie anzuhören. Eine Einigung ist nicht erforderlich. Der Entscheid liegt letzten Endes allein bei der Schweiz.

Nur vollständigkeithalber sei hier erwähnt, dass das Currie-Abkommen in diesem Zusammenhang noch eine weitere Bindung für die Schweiz enthält. Sie ist die Verpflichtung eingegangen, "de faire pour ses besoins propres un recensement complet des biens et avoirs des personnes visées par les divers arrêtés de blocage ...". Dieses Zugeständnis ist, gerade was Jugoslawien anbelangt, aber auch mit Bezug auf andere Länder, bisher nicht erfüllt worden. In formeller Beziehung ist damit eine weitere Einschränkung der schweizerischen Handlungsfreiheit mit Bezug auf die Aufhebung von Sperren gegeben, und zwar diesmal nicht gegenüber dem betreffenden ausländischen Staat, sondern direkt gegenüber den schweizerischen Partnern aus dem Currie-Abkommen.

4.) Der zuletzt genannten, nur in formalem Zusammenhang mit dem hier erwähnten Gegenstand verknüpften Verpflichtung aus

dem Currie-Abkommen (Veranstaltung von Enqueten) dürfte für die Frage der Aufhebung der Sperren keine entscheidende Bedeutung zukommen. Erwähnt sei, dass bisher schon Aufhebungen von Sperrebeschlüssen (Sowjetunion, Niederlande) erfolgt sind, ohne dass dabei eine Enquete vorangegangen wäre. Diese Schritte sind von alliierter Seite bisher nicht beanstandet worden.

Grösseres Gewicht kommt der Verpflichtung auf Fühlungnahme mit der betreffenden ausländischen Regierung vor Erlass des Aufhebungsaktes zu.

Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass das Abkommen von Washington nicht eine formale Fortsetzung des Currie-Abkommens darstellt. Dieses bleibt vielmehr weiterhin in Kraft. Damit steht auch die erwähnte Verpflichtung weiterhin in Geltung. Eine andere Frage ist es dagegen, ob die ratio dieser Konsultationspflicht heute noch gegeben ist.

Das Currie-Abkommen stellt die Rückgabe des Beutegutes und die Verhütung seiner Verheimlichung und Verschiebung an die Spitze. Diesem Zwecke sollte vor allem die erwähnte Blockierung dienen. Daneben sollte sie auch die Grundlage bilden für die vollständige Erfassung der deutschen Werte.

Sobald diese beiden Aufgaben als erfüllt betrachtet werden können, fällt der anerkannte Zweck der Sperremassnahmen dahin. Zu einer Blockierung im Interesse von Fiskal- oder Devisenmassnahmen oder zur Beschlagnahme blockierter Vermögenswerte nichtdeutscher Eigentümer hat sich die Schweiz nie bereit erklärt. Sie wird sich weigern müssen, die Sperre, falls sie nur noch solchen Zwecken dienlich sein kann, aufrechtzuerhalten.

Von alliierter Seite könnte nun grundsätzlich geltend gemacht werden, das Verfahren zur Wiedererlangung von Beutegut sei zwar geregelt, aber noch kaum in Gang gekommen. Man habe sich überdies vorbehalten, Begehren zu seiner Ergänzung vorzubringen. Die Aufhebung der Blockierung im gegenwärtigen Zeitpunkt könne zur Folge haben, dass Raubgut, das aus einem der ehemals deutsch-besetzten Länder als jugoslawisches, polnisches, tschechisches oder slowakisches Eigentum getarnt in die Schweiz gelangt sei, frei würde und den Massnahmen zur Rückerstattung entzogen werden könnte.

Auch über die Ausscheidung und Liquidation des deutschen Eigentums ist zwar eine Verständigung erzielt, die Durchführung dieser Abmachungen steht aber erst noch bevor.

Im Hinblick auf derartige Argumente, denen die Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, ist anzunehmen, dass die Alliierten zur Zeit für eine Aufhebung der Sperre gegenüber den ausserhalb des deutsch-japanischen Komplexes befindlichen Staaten noch nicht zu haben sein werden. Es ist zu befürchten, dass sie im Falle einer einseitigen schweizerischen Massnahme, die ohne Beachtung der Konsultationspflicht, wie sie im Currie-Abkommen festgelegt ist, erfolgen würde, eine Verletzung dieses Abkommens erblicken könnten. Durch ein einseitiges Vorgehen könnte deshalb leicht neues Misstrauen auf alliierter Seite hervorgerufen werden.

Für alle Fälle sei hier noch beigefügt, dass dem Argument, wonach diejenigen Staaten, die nicht Partner des Currie-Abkommens sind, sich nicht auf eine in diesem Abkommen (inter alios acta) eingegangene Verpflichtung der Schweiz berufen könnten, kein ent-

1927

scheidendes Gewicht zukommt. Es dürfte den betreffenden Staaten der indirekte Weg offen stehen, sich an einen der Partner des Abkommens zu wenden und diesen zur Klage gegen die Verletzung der Konsultationspflicht zu veranlassen.

5.) Die angeführten Ueberlegungen lassen es als vorteilhaft erscheinen, wenn sich die Schweiz an den Wortlaut des Currie-Abkommens hält und den betreffenden Ländern ihre Absicht notifiziert, im Interesse der Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen die Sperre aufzuheben. Falls innerhalb einer bestimmten Frist keine oder eine zustimmende Antwort erfolgt, hebt sie die Sperre auf. Falls Einwendungen erhoben werden, die nicht als stichhaltig anerkannt werden können, werden sie zurückgewiesen und die Sperre wird gleichwohl aufgehoben.

Von den andern Möglichkeiten des Vorgehens hat etwa der Versuch, eine Revision des Currie-Abkommens, d.h. eine Ausmerzung der Konsultationspflicht, die heute als gegenstandslos betrachtet werden könne, mit den drei Partnern aus diesem Abkommen zu vereinbaren, wenig Aussicht auf Erfolg. Etwas weniger weit ginge es, wenn bei diesen Partnern, eventuell auch nur in London und Washington, sondiert würde, ob sie bereit wären, sich an der Einhaltung der Konsultationspflicht durch die Schweiz, was die osteuropäischen Staaten anbetrifft, zu desinteressieren. Wenn auch Grossbritannien und vielleicht die USA Verständnis für die schweizerischen Befürchtungen aufbringen dürften, dass von Seiten dieser Staaten angesichts des dort herrschenden Regimes versucht werden könnte, die Sperre zu wesensfremden Zwecken zu missbrauchen, so wäre möglicherweise noch immer mit dem Widerstand Frankreichs zu rechnen. Kaum zu verantworten sein dürfte eine Erklärung der Schweiz, wonach sie die Bestimmungen des Currie-Abkommens über die Konsultationspflicht allgemein oder mit Bezug auf bestimmte Länder heute als gegenstandslos betrachte und die Sperre ohne diese Konsultation aufheben werde. Wenn nicht die eingangs erwähnten Rücksichten auf die handelspolitische Situation zu einer raschen Lösung drängten, so liesse sich höchstens erwägen, ob das Problem nicht zurückgestellt werden könnte, bis die Liquidation der deutschen Guthaben und die Praxis bezüglich der Rückgabe des Raubgutes das Interesse der Alliierten zum Schwinden bringen oder bis sich sonst eine günstige, heute nicht voraussehbare Gelegenheit zu einem Schritte bietet.

Antragsgemäss wird

b e s c h l o s s e n :

- 1.) Der vorgelegte Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Jugoslawien wird zum Beschluss erhoben.
- 2.) Es wird dem Politischen Departement überlassen, den Tag des Inkrafttretens und der Publikation festsetzen.
- 3.) Das Politische Departement wird beauftragt, der jugoslawischen Regierung die bevorstehende Aufhebung der Vermögenssperre zu notifizieren und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

In die Gesetzsammlung.
Ins Handelsamtsblatt.

Protokollauszug an das Politische Departement (5 Expl.), an das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung 5 Expl.), an das Finanz- und Zolldepartement und an das Justiz- und Polizeidepartement zur Kenntnis, an das Drucksachenbureau der Bundeskanzlei.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Os