

2009

Dienstag, 19. November 1946.

Deblockierungsverfahren für die in Amerika liegenden gesperrten schweizerischen Vermögenswerte.

Politisches Departement. Antrag vom 14. November 1946.

Das Politische Departement teilt folgendes mit:

"1. Mit Beschluss vom 20. Februar 1945 hat der Bundesrat sich damit einverstanden erklärt, dass die in Amerika liegenden schweizerischen Vermögenswerte durch die Schweizerische Verrechnungsstelle zertifiziert werden.

Am 20. August 1945 hatte der Bundesrat den in einem "Entwurf Moskowitz" niedergelegten amerikanischen Deblockierungsbedingungen unter Vorbehalt einiger weniger Abänderungen zugestimmt. Zu einer Einigung über das Verfahren kam es indessen nicht, da in der Folge die Freigabe der schweizerischen Vermögenswerte von einer Verständigung über das Problem der deutschen Guthaben abhängig gemacht wurde.

2. An den Washingtoner Verhandlungen hatte die Schweiz verlangt, dass im Falle einer Verständigung über die deutschen Guthaben die in Amerika gesperrten schweizerischen Vermögenswerte freigegeben werden. Eine dahingehende Verpflichtung wurde in Ziffer IV des Abkommens vom 25. Mai 1946 aufgenommen, lautend: "Die Regierung der Vereinigten Staaten wird die schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten von der Sperre befreien. Das dafür erforderliche Verfahren wird unverzüglich festgelegt werden."

Da die Vereinigten Staaten vom Herbst 1945 bis Frühjahr 1946 verschiedene andere Staaten bereits von der Sperre befreit hatten - und zwar zu günstigeren Bedingungen als den damals im "Entwurf Moskowitz" für die Schweiz vorgesehenen - , stellte sich die schweizerische Delegation in Washington auf den Standpunkt, dass die Schweiz Anspruch darauf habe, nicht schlechter behandelt zu werden als jene deblockierten Staaten. Der "Entwurf Moskowitz" werde daher als überholt betrachtet. Das amerikanische Schatzamt erklärte sich damit einverstanden und händigte der Delegation noch in Washington einen ersten Entwurf zu neuen Bedingungen aus, der zur Prüfung entgegengenommen und noch vor der Abreise kurz besprochen wurde.

3. Nach Rückkehr der Delegation wurde der amerikanische Entwurf im Einvernehmen mit dem Finanzdepartement, dem Volkswirtschaftsdepartement, der Nationalbank, der Verrechnungsstelle, der Bankiervereinigung, der Vereinigung der industriellen Holdinggesellschaften, mit dem Versicherungsamt und dem Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften, einer Prüfung unterzogen. Es wurden Gegenvorschläge ausgearbeitet, die am 11. September dem amerikanischen Schatzamt überreicht wurden. Wir liessen das Schatzamt durch die Gesandtschaft

- 2 -

wissen, dass wir die Verhandlungen in Washington aufnehmen möchten. Das Schatzamt war aber der Auffassung, die Angelegenheit würde besser mit dem Treasury-Vertreter in Bern, James H. Mann, besprochen und erteilte ihm die nötigen Weisungen. Es fügte sich dann, dass am 28. Oktober der Direktor des Foreign Funds Control, Orvis Schmidt, der von Finanzbesprechungen in Portugal nach der Schweiz gekommen war, sich für Deblockierungsverhandlungen mit der Schweiz zur Verfügung stellte. Es erschien daher als das Gegebene, diesen Vorschlag anzunehmen.

Am 30. Oktober wurden die Verhandlungen aufgenommen. Die amerikanische Delegation setzte sich aus vier Mitgliedern zusammen, die schweizerische aus sieben, worunter wegen des ausgesprochenen finanztechnischen Charakters der Diskussion einige Bankexperten und ein Vertreter der Holdinggesellschaften. Soweit es sich um grundsätzliche Fragen handelte, leitete der Chef des Dienstzweiges für Rechts-, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten die Besprechungen; soweit sie technischer Natur waren, Herr Dr. A. Jann, Vizedirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft in Zürich. Der Nationalbank war Gelegenheit geboten worden, sich vertreten zu lassen; Verrechnungsstelle und Versicherungsgesellschaften hatten Beobachter entsandt.

Nach zehn Tagen, am 10. November, konnten die Verhandlungen mit der Paraphierung einer Vereinbarung abgeschlossen werden. Diese Vereinbarung bedarf nun noch der Genehmigung durch beide Regierungen.

4. Wie sich ergeben hat, wird die Freigabe der schweizerischen Vermögenswerte dadurch geschehen, dass die amerikanischen Generallizenzen Nr. 94 und 95, womit die früher blockierten Guthaben anderer Staaten freigegeben worden sind, auf die Schweiz anwendbar erklärt werden. In diesen Lizenzen sind die allgemeinen Voraussetzungen umschrieben, unter denen gesperrte Vermögenswerte freigegeben werden.

Ergänzende und ausführende Bestimmungen über das Deblockierungsverfahren sind nach der amerikanischen Praxis besonders Vereinbarungen zwischen Amerika und dem Staat, dessen Guthaben freigegeben werden, vorbehalten. Diese Vereinbarungen sind in die Form eines Briefwechsels gekleidet, wofür das Schatzamt einen Prototyp ausgearbeitet hatte, der bereits bei der Freigabe der Guthaben von neun europäischen Staaten Verwendung fand. Auf diese Weise wird auch bei der Freigabe der schweizerischen Werte vorgegangen; die vorliegenden, aus den Verhandlungen hervorgegangenen beiden Texte werden zwischen dem Secretary of the Treasury, John W. Snyder, und dem Vorsteher des eidgenössischen Politischen Departementes als Briefe ausgetauscht. Der eine ist zur Veröffentlichung bestimmt ("public letter"), der andere enthält vor allem die amerikanischen Konzessionen zu Gunsten der Schweiz, ist vertraulicher Natur ("confidential letter") und bildet weitgehend den Niederschlag der an den kürzlichen Verhandlungen erzielten amerikanischen Zugeständnisse.

5. Die in den beiden Dokumenten niedergelegte Regelung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Da die Vermögenswerte des Bundes und der Nationalbank bereits im Mai 1946 freigegeben wurden, bezieht sich das Deblockierungsverfahren bloss auf private Vermögenswerte.

- 3 -

In Amerika neu entstehende Guthaben, beispielsweise aus schweizerischen Exporten, sind frei verfügbar, ohne dass sie zertifiziert werden müssten (Generallizenz Nr. 94).

Gegenstand der Zertifizierung sind dagegen die bis dahin gesperrten Vermögenswerte. Sobald der einzelne Wert zertifiziert worden ist, gilt er nach den Bestimmungen der Generallizenz Nr. 95 als frei verfügbar. Zertifiziert wird, dass am Vermögenswert seit dem 14. Juni 1941 kein Interesse von als feindlich betrachteten Personen bestanden hat. Unter dieser Voraussetzung sind zertifizierbar die Vermögenswerte von allen in der Schweiz domizilierten natürlichen Personen ohne Rücksicht auf deren Nationalität (Domizilprinzip), mit Ausnahme von Deutschen oder Japanern, die sich während des Krieges im als feindlich betrachteten Gebiet aufgehalten haben. Juristische Personen, Handelsgesellschaften und Personengemeinschaften des schweizerischen Rechts gelten grundsätzlich dann als zertifizierungsberechtigt, wenn die sog. "feindlichen Interessen" weniger als 25 % ausmachen. Abgesehen vom Feindesinteresse darf auch das Interesse eines andern, vom Freezing betroffenen Staates nicht 25 % erreichen, ansonst von der Zertifizierungsstelle des betreffenden Staates vorerst eine Bestätigung einzuholen ist, dass allfällige feindliche Interessen 25 % nicht erreichen (sog. Cross-Certification, vgl. Ziffer 4 des "public letter").

6. Für die juristischen Personen und anderen Organisationen ist noch zu unterscheiden zwischen einer "Operating Company", d.h. einer Gesellschaft mit Geschäfts- und Handelstätigkeit, und einer "Non Operating Company", die sich wie z.B. eine Holdinggesellschaft oder ein Investment-Trust ausschliesslich oder überwiegend mit Kapitalinvestitionen befasst und wo die Beteiligten auf diese Investitionstätigkeit einen direkten Einfluss ausüben. Amerika stellt für die "Non Operating Companies" die Fiktion auf, dass der daran kapitalmässig Beteiligte an einem Vermögenswert der Gesellschaft, der in Amerika liegt, ein Interesse hat. (Ziffer 2 des "public letter"). Die Wirkung davon ist, dass jener Teil der in Amerika liegenden Wertpapiere oder der Dollarguthaben der Gesellschaft als deutsch oder japanisch auf gesperrtes Sonderkonto abgezweigt werden muss (Ziffer 6 des "public letter"), der der deutschen oder japanischen Beteiligung an der Gesellschaft entspricht. Zur Begründung dieser rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise, die sich über juristische Konstruktionen hinwegsetzt, ist in diesem Zusammenhang amerikanischerseits immer wieder geltend gemacht worden, dass es Amerika als unbillig betrachte, wenn in Fällen, wo das in Amerika investierte Kapital z.B. einer von Ribbentrop in Glarus aufgezogenen Holdinggesellschaft mit dem Zweck, das Vermögen nach Amerika zu verschieben, als in der Schweiz liegend betrachtet und daher nach dem Washingtoner Abkommen in der Schweiz liquidiert würde.

Dasselbe wirtschaftliche Prinzip (das sog. "Interesseprinzip" der Freezinggesetzgebung) kommt übrigens auch darin zum Ausdruck, dass die von schweizerischen Banken und andern Finanzinstituten in Amerika unterhaltenen Dollarguthaben nur insoweit zertifiziert werden können, als ihnen Dollaransprüche von zur Zertifizierung tauglichen Personen gegenüberstehen.

7. Was die in der Schweiz liegenden Dollarnoten in Abschnitten von über 20 Dollars betrifft, so wird ihre Einfuhr in Amerika zu freier Verfügung wieder zugelassen, sofern sie mit einem Zertifikat der Schweizerischen Verrechnungsstelle

versehen sind. Dieses Zertifikat kann ausgestellt werden, wenn die Banknoten seit dem Tage, da die Schweiz die deutschen und japanischen Werte gesperrt hat, nicht im Besitz von Deutschen in Deutschland oder Japanern in Japan waren. Die Schweiz hat bloss dafür zu sorgen, dass die in deutschen und japanischen Händen befindlichen Banknoten irgendwie ausgeschieden, d.h. aus den Depots der Banken herausgenommen und bei einer zentralen schweizerischen Stelle konzentriert werden.

Eine analoge Regelung ist für die in der Schweiz liegenden amerikanischen Wertpapiere vorgesehen, wobei hier auch das Nötige vorgekehrt werden muss, damit kein "looted property" zertifiziert wird.

8. Abgesehen von diesen, sich unmittelbar auf die Deblockierung beziehenden Bestimmungen enthalten die Briefe gewisse amerikanische Forderungen, die mit der Freigabe der gesperrten Werte in keinem direkten Zusammenhang stehen:

Die in Amerika liegenden Vermögenswerte von Deutschen in Deutschland und Japanern in Japan sind auf ein gesperrtes Sonderkonto der Schweizerischen Nationalbank bei einer amerikanischen Bank zu übertragen unter vollständiger Identifizierung, d.h. unter Angabe der Namen und Adressen der Eigentümer (Ziffer 6 des "public letter" in Verbindung mit Ziffer 12 des "confidential letter").

Die Schweiz stellte sich von Anfang an auf den Standpunkt, dass Amerika sich im Washingtoner Abkommen zur Freigabe der schweizerischen Vermögenswerte verpflichtet hat, ihre Freigabe daher nicht mit andern Fragen verquickt werden dürfe. Die Schweiz zertifiziere, was schweizerisch sei; der nicht zertifizierte Rest berühre sie weiter nicht. Die Namensnennung komme nur dann in Betracht, wenn Amerika Zusicherungen abgebe, dass die Betroffenen angemessen entschädigt würden. Wenn im Washingtoner Abkommen für die in der Schweiz liegenden deutschen Werte die Namensnennung zugestanden worden sei, so sei dies darin begründet, dass die Betroffenen für den Gegenwert ihrer in der Schweiz liegenden Werte in deutscher Währung entschädigt würden, wozu die Bekanntgabe der Namen unerlässlich sei. Wenn Amerika bereit sei, die in Amerika liegenden deutschen Werte nach der Schweiz zu übertragen, damit sie wie die übrigen deutschen Guthaben liquidiert werden könnten, so stehe der Bekanntgabe der Namen nichts entgegen.

Auf amerikanischer Seite wurde die Ausscheidung und Identifizierung deutscher und japanischer Guthaben als *conditio sine qua non* der Deblockierung bezeichnet. Der Hauptzweck des amerikanischen Freezing bestehe gerade darin, die als feindlich betrachteten Kapitalien zu erfassen und das deutsche und japanische Kriegspotential auszuschalten. Ein Deblockierungsabkommen mit irgendeinem Land, das diesem obersten Ziel der amerikanischen Sperre nicht gerecht werde, würde weder von der amerikanischen Regierung noch vom Volk akzeptiert. Ueber die Frage einer Entschädigung der Deutschen und Japaner sei noch kein Beschluss gefasst worden, weshalb im gegenwärtigen Zeitpunkt eine dahingehende Bindung nicht eingegangen werden könne. Die Identifizierung sei unbedingt nötig, um die Werte richtig zu behandeln und allfällige Ansprüche Dritter innert nützlicher Frist festzustellen und ihre Liquidation durchzuführen.

Unter diesen Umständen und mit Rücksicht darauf, dass es in der schweizerischen Oeffentlichkeit wohl kaum verstanden worden wäre, wenn die Verhandlungen an diesem Punkt gescheitert wären, wurde das amerikanische Begehren angenommen. Es geschah aber nicht, ohne vorher die Meinung massgebender Vertreter aus Behörden und Wirtschaft einzuholen; insbesondere haben sich auch einige prominente Mitglieder des Verwaltungsrates der Bankiervereinigung damit einverstanden erklärt.

Amerikanischerseits wurde ausserdem verlangt, dass auf das erwähnte Sonderkonto auch die Vermögenswerte aller übrigen von ihnen als feindlich betrachteten Staaten (Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Italien) ausgeschieden werden. Es ist schliesslich gelungen zu erreichen, dass sich Amerika mit der blossen Angabe der Nationalität der Eigentümer begnügt; bei Italien kann diese Angabe überhaupt unterbleiben (Ziffer 12 des "confidential letter").

9. Einige Bestimmungen geben zu besonderen Bemerkungen Anlass:

Die bekannten schweizerischen industriellen Holdinggesellschaften (wie z.B. Nestlé, Bally, Aluminium, Holderbank, Lenzburg) hätten nach der ursprünglichen amerikanischen Auffassung als eigentliche Holdinggesellschaften, d.h. als "Non Operating Companies" betrachtet werden müssen. Als Folge davon hätten die in Amerika liegenden Vermögenswerte einer industriellen Holdinggesellschaft im Verhältnis zur deutschen Beteiligung als deutsch betrachtet und infolgedessen der entsprechende Betrag in Amerika auf Sonderkonto abgezweigt werden müssen. Wir haben uns gegen diese Diskriminierung der bekanntesten schweizerischen industriellen Holdinggesellschaften aufs äusserste zur Wehr gesetzt und konnten gewisse Erleichterungen erreichen; vor allem, dass jedenfalls stets, wenn die deutschen und japanischen Interessen nicht mehr als 5 % ausmachen, die Vermögenswerte der Gesellschaft ohne eine Abzweigung im Umfang der deutschen oder japanischen Beteiligung zertifiziert werden können. Uebersteigt der deutsche und japanische Anteil 5 %, so muss vor der Zertifizierung das amerikanische Schatzamt begrüsst werden (vgl. Ziffer 1, lit. d des "confidential letter"), doch stellte Herr Orvis Schmidt mündlich in Aussicht, das Schatzamt werde die Fälle mit grösstem Wohlwollen prüfen und seine Zustimmung zur Behandlung von industriellen Holdings als "Operating Companies" nicht versagen; es könne diese Zustimmung nur nicht ohne Kenntnis des einzelnen Falles erteilen. Die Vertreter der industriellen Holdinggesellschaften, die noch besonders begrüsst wurden, hatten erklärt, diese Diskriminierung nicht freiwillig anerkennen zu können. Die Bundesbehörden hätten dafür zu sorgen, dass die betr. Gesellschaften in irgendeiner Form schadlos gehalten werden. Die Folgen könnten dadurch abgehalten werden, dass die Bundesbehörden das Nötige vorkehren, damit nicht zugleich die deutsche Beteiligung in der Schweiz liquidiert und der der deutschen Beteiligung entsprechende Anteil in Amerika ausgeschieden werden müsse. Aus diesen Gründen nahm die schweizerische Verhandlungsdelegation das als äusserst bezeichnete amerikanische Entgegenkommen erst in letzter Stunde an und erst nachdem der Schweiz noch die Meistbegünstigung zugestanden worden war (Ziff. 1, lit. d (iii) des "confidential letter").

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die obenerwähnte Fiktion ist schweizerischerseits auf die Bestimmungen des Washingtoner Abkommens hingewiesen worden, die dahin zu interpretieren seien, dass nicht eine Ausscheidung in den Vereinigten Staaten vor sich zu gehen habe. Die deutsche Beteiligung sei vielmehr in der Schweiz zu liquidieren und fliesse dem gemeinsamen Pool zu. Amerikanischerseits wurde zugegeben, dass diese Frage sowohl unter den Alliierten wie auch im Verhältnis mit der Schweiz noch nicht endgültig entschieden sei, aber eines Tages gelöst werden müsse. Die amerikanische Regierung stelle sich daher auf den Standpunkt, die Schweiz könne es ihr überlassen, sich mit den andern interessierten Alliierten auseinanderzusetzen. Damit sei nichts präjudiziert und es sei auch nichts dagegen einzuwenden, wenn die Schweizerische Nationalbank, welche das Sonderkonto bei einer amerikanischen Bank zu führen hat, diese Fälle gesondert verbuche und die Gemischte Kommission laufend unterrichte. Ein schweizerischer Vorschlag, für diese Fälle ein spezielles Konto in Amerika zu führen, wurde abgelehnt.

Amerika erhebt zwar nur Anspruch auf diejenigen deutschen Vermögenswerte, die in Amerika liegen. In der Schweiz werden nur die in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerte liquidiert. Da diese Zuteilungsnorm indessen, wie schon aus Vorstehendem ersichtlich, nicht für alle Fälle die wünschbare Abgrenzung bietet und Differenzen möglich sind, haben sich beide Parteien im vertraulichen Brief ihre endgültige Stellungnahme vorbehalten (Ziffer 15).

10. Es gelang den hartnäckigen schweizerischen Bemühungen, dass amerikanischerseits auf das in frühern Entwürfen enthaltene Begehren nach Bekanntgabe der Namen über zertifizierte Vermögenswerte verzichtet wurde. Auch auf die Ausscheidung anderer feindlicher Vermögenswerte als deutscher und japanischer wurde verzichtet. Für "Operating Companies" konnten gewisse Erleichterungen erwirkt werden. Für die amerikanischen Wertpapiere und Banknoten machte Amerika weitgehende Zugeständnisse und in zahlreichen, im geheimen Brief festgehaltenen Punkten konnte eine für die Schweiz günstige Regelung erzielt werden. Die zustande gekommene Vereinbarung lässt zwar noch verschiedene schweizerische Wünsche unerfüllt, doch erscheinen die neuen Bedingungen wesentlich günstiger als vorher. Da die schweizerische Oeffentlichkeit auf einen baldigen Abschluss drängte, hätte es die Delegation daher nicht verantworten können, die Verhandlungen scheitern zu lassen. Die Erfahrung wird zeigen, ob weitere schweizerische Wünsche sich später doch noch verwirklichen lassen.

Die Schweiz wird der erste neutrale Staat sein, dessen Vermögenswerte freigegeben werden.

Wir halten dafür, dass der Bundesrat der Vereinbarung zustimmen kann, ohne dass sie der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Wohl enthält sie u.a. die Verpflichtung der Schweiz, für die in Amerika liegenden deutschen und japanischen Vermögenswerte die Namen anzugeben. Da aber im Washingtoner Abkommen der Grundsatz der Namenangabe für in der Schweiz liegende deutsche Werte bereits anerkannt worden ist, dürfte dieser Verpflichtung eher akzessorischer Charakter zukommen.

- 7 -

11. Anhand der nunmehr endgültigen Grundsätze für das Zertifizierungsverfahren können die bereits früher begonnenen intern-schweizerischen Vorarbeiten, vor allem die Organisierung des Verfahrens durch die Verrechnungsstelle, wieder aufgenommen und abgeschlossen werden. Das sollte innert kurzer Zeit möglich sein. Das Politische Departement wird dem Bundesrat alsdann Bericht und Antrag einreichen; ein zu veröffentlichender Bundesratsbeschluss wird die Materie ordnen."

Gestützt auf diese Ausführungen und auf Grund der Beratung wird antragsgemäss

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

1. Die schweizerisch-amerikanische Vereinbarung über die Deblockierungsbedingungen wird genehmigt.

2. Der Vorsteher des eidgenössischen Politischen Departementes wird ermächtigt, in einem Briefwechsel mit dem Chef des amerikanischen Schatzamtes die Annahme dieser Bedingungen zu erklären.

Publikation des Notenaustausches in der amtlichen Gesetzsammlung, soweit er nicht vertraulicher Natur ist, auf Grund später bereitzustellender endgültiger Texte.

Protokollauszug an das Politische Departement (20 Expl.) zum Vollzug, an das Finanz- und Zolldepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement (2 Expl.), an das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank in Zürich und an die Schweizerische Verrechnungsstelle in Zürich (5 Expl.) zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch Oser