

Londonerkonferenz/ Transferproblem

Interne Sitzung vom 27. Juni, 10 Uhr,  
im Parlamentsgebäude, Bern.

Anwesend: Minister Stucki, Vorsitz,  
Direktor Iklé,  
Dr. Aebi,  
Legationsrat von Graffenried,  
Legationsrat Koenig,  
Fürsprech Marti,  
Vizedirektor Probst,  
Fürsprech Schaffner,  
  
Dr. Nussbaumer,  
Dr. Pestalozzi.

Minister Stucki: Als der Bundesrat die Schweizerische Delegation bestellte, gab er ihr gewisse Instruktionen hinsichtlich der schweizerischen Bundesforderungen, nicht aber hinsichtlich der schweizerischen Privatforderungen und hinsichtlich des Transferproblems. Die Beratungen in den einzelnen Verhandlungsausschüssen in London haben nun derartige Fortschritte gemacht, dass wir uns über unsere Haltung klar werden müssen.

von Graffenried: Man könnte sich fragen, wie man zu einem Ergebnis in London kommen könne, solange das Schicksal des Generalvertrags mit Deutschland offen steht. Beide Seiten scheinen aber ein Interesse an einer baldigen Einigung in London zu haben. Tritt der Generalvertrag, der ja die Schuld-erkennung enthält, in kraft, so ist schon nützliche Vor-arbeit geleistet, tritt er nicht in kraft, so können die Gläubiger den Alliierten gegenüber immer auf die Ergebnisse von London hinweisen. Deutschland erlangt durch den Generalvertrag keineswegs Handlungsfreiheit in der Schuldenfrage. Alle Änderungen seiner Devisengesetzgebung bedürfen der Zustimmung der Drei-Mächte.

Die Konferenz weist eine eigenartige Struktur auf. Die Einladung der Drei-Mächte ging an die schweizerische Regierung. Diese hatte dafür zu sorgen, dass die Gläubiger vertreten seien. Für verschiedene Gläubigergruppen fanden wir solche Vertreter. Für die einzelnen Gläubiger und für die Bundesforderungen tritt die Regierung selbst ein. Demgegenüber haben die Drei-Mächte keine nationale Delegation, sondern die

Drei-Mächte-Kommission leitet einerseits die Konferenz und vertritt andererseits die ihr angeschlossenen Regierungen, während die Gläubiger der betreffenden Länder separat auftreten. Es besteht also keine neutrale Konferenzleitung. Sollte die Konferenz scheitern, so lebt die Vormundschaft der Drei-Mächte wieder auf. Die Stellung der Alliierten war auch insofern privilegiert, als sie sich für ihre Nachkriegsforderungen die Priorität vorbehalten. Sie hatten zudem ein Programm aufgestellt, mit dem wir uns nicht einverstanden erklären konnten, da es neben den Forderungen gegen Private bis 1945, Forderungen gegen den Staat nur bis 1939 enthält, also wichtige schweizerische Forderungen ausschloss, mit der Begründung, die Forderungen gegen das Deutsche Reich aus der Kriegszeit seien Sache des Friedensvertrages. Wir machten unsere Vorbehalte zu diesem Programm und verwiesen auf unsere besondere Stellung hin, mit dem Erfolg den Sie kennen. Wir verwiesen unter anderem darauf hin, dass wir als einzige bereit seien, Gegenrecht zu halten, also die deutschen Forderungen gegen schweizerische Schuldner anzuerkennen.

Das Ziel der Konferenz ist die Annahme eines Schlussberichtes, indem die Abmachungen mit den einzelnen Gläubigergruppen zusammengefasst werden. Es wird sich bei diesem Schlussbericht nicht um ein ausgefeiltes Instrument handeln. Der Bericht kann deshalb bereits in 2 - 3 Wochen vorliegen. Hernach wird ein eigentliches Vertragswerk auszuarbeiten sein, dem dann die einzelnen Regierungen beitreten können. Es ist nicht beabsichtigt, die zu treffende Regelung allgemein verbindlich zu erklären, wie dies bei den Nationalisierungsabkommen der Fall war. Vielmehr wird der Schuldner etwas anbieten, das der Gläubiger nicht anzunehmen braucht. Der Gläubiger, der das Angebot nicht annimmt, wird aber von seiner Regierung nicht mehr in seinen Interessen geschützt werden. Es ergibt sich dann noch die heikle Frage des Arrests, wünscht doch Deutschland, dass der Aussenseiter verhindert wird, Arrest zu nehmen. In dem Vertragswerk wird sich Deutschland auch verpflichten müssen, keine Abmachungen zu treffen, die über die Abmachungen von London hinausgehen. Dies bedeutet für uns, dass wir bilateral nicht mehr erwarten können, als was in London beschlossen wird. Noch offen ist die Frage der Revisionsklausel: Soll im Falle, dass Deutschland wiedervereinigt wird, die Regelung dahinfallen? Eine einseitige Revisionsklausel zugunsten der Gläubiger wird Bonn nicht annehmen. Einige Gläubiger haben sich deshalb bereit erklärt, auf eine Revisionsklausel überhaupt zu verzichten. Nach Meinung der Dreier-Kommission würde das zwischen ~~den~~ staatliche Abkommen nicht mehr Sache der jetzigen Londoner-Konferenz sein.

-3-

Die Aufteilung auf Privatforderungen und Staatsforderungen ist auch im Vorschlag der deutschen Delegation vom 23. Mai vorgenommen worden. Von den 500 Millionen, die Deutschland transferieren zu können erklärte, fallen 330 auf die Staatsforderungen, wo auch die schweizerische Clearingmilliarde inbegriffen ist, während für die Privatforderungen nur 170 Millionen bleiben. Die Privatgläubiger haben gegen Erwarten die Höhe der Quote der Staatsforderungen nicht angefochten. Sie versuchen vielmehr die Quote der Privatforderungen zu erhöhen. In ihrer jetzigen zweiten Phase ist die Konferenz mehr eine solche der Privatgläubiger. Man versucht, für die einzelnen Schuldengruppen gesonderte Lösungen zu finden, die in ihrem Gesamtergebnis die 170 Millionen wohl etwas erhöhen könnten.

Ueber die Staatsforderungen, für die noch keine Lösung gefunden worden ist, finden Verhandlungen der interessierten Regierungen mit der Drei-Mächte-Kommission statt. Die Forderungen Israels sind offiziell nicht Gegenstand der Londoner Konferenz, spielen natürlich aber auch ihre Rolle. Was die schweizerischen Staatsforderungen betrifft, stossen wir mit den nicht in der Clearingmilliarde enthaltenen Forderungen auf allerhand Schwierigkeiten.

Für die Privatforderungen bestehen vier Verhandlungsausschüsse. Nach interner Auseinandersetzung unter den Gläubigern erfolgen jeweils die Verhandlungen mit der deutschen Delegation. Wird ein Ergebnis erzielt, so wird dieses an den Gläubigerausschuss geleitet. Interessanterweise finden keine Kämpfe zwischen den einzelnen Gläubigergruppen statt. Erleichternd wirkt, dass Abs zu den 170 Millionen in einer späteren Phase weitere 100 Millionen in Aussicht gestellt hat. Stimmt der Gläubigerausschuss der ihm unterbreiteten Regelung für eine Gläubigergruppe zu, dann geht die Sache an den Leitungsausschuss, der den Schlussbericht auszuarbeiten hat.

Die erste Phase der Konferenz war sehr mühsam. Die Deutschen waren zurückhaltend, die Gläubiger vorsichtig, die Drei-Mächte-Kommission wollten überall mitreden. Diese erste Phase schloss mit dem deutschen Vorschlag. Obwohl er von den Gläubigern abgelehnt wurde, bemühte man sich allseitig, die Konferenz nicht aufliegen zu lassen, was sowohl dem Prestige der Drei-Mächte als den einzelnen Gruppen der Gläubiger geschadet hätte. In der neuen Phase mischt sich die Dreier-Kommission viel weniger ein. Es finden inoffizielle Aussprachen zwischen den wichtigsten Vertretern der Gläubiger

einerseits und Abs mit einem kleinen Mitarbeiterstab andererseits statt. Die Fortschritte sind überraschend schnell.

Im Ausschuss A (Forderungen gegen den Staat) wurde anerkannt, dass die Dawes- und Young-Anleihe eine privilegiertere Behandlung verdiene. Es sind Zinsen von 5 1/2 bzw. 4 %, Amortisation nach 5 Jahren von 2 bzw. 1 % vorgesehen. Bei der Krüger-Anleihe besteht nur ein Gläubiger; Abs möchte ihn in schwedischen Kronen befriedigen.

Im Ausschuss B ist eine 50%ige Reduktion des Zinsfußes geplant; der neue Zins soll aber nicht weniger als 3 3/4 bis 4% betragen. Die Amortisation soll erst nach 5 Jahren beginnen. Die Grenzkraftwerke sollen bilateral behandelt werden. Eine Abgeltung in Sperrmark wird von Abs abgelehnt. Die Gläubiger scheinen darauf verzichten zu wollen. Die Sperrmarklösung wird damit für die Forderungen des Ausschusses D umso aktueller.

Im Ausschuss C haben die Stillhalter mit der Bank Deutscher Länder ein Abkommen geschlossen. Es sieht Verzinsung von 4% vor. Ferner sollen alte Schulden im Umfang von jährlich 12% neu gewährter Kredite zurückgezahlt werden. Als dieses Abkommen im Leitungsausschuss behandelt wurde erklärten wir, die Transferfrage vorbehalten zu müssen.

Im Ausschuss D hat die schweizerische Regierung eine Mitverantwortung. Man sieht dort eine Aufspaltung in kurze und langfristige Schulden vor. Die kurzfristigen Schulden sollen bilateraler Regelung überwiesen werden. Es zeigt sich hieran, wie sich die Müdigkeit der Konferenzteilnehmer zu Gunsten der Bilateralität auswirkt. Die langfristigen Schulden sollen langsamer verdaut werden. Die Umstellung 1 : 10 und die Goldklausel spielen hier eine Rolle. Im Komitee D konnten verschiedene Spezialgebiete aufs Bilaterale abgeschoben werden, so das Gebiet der Versicherungsschulden und das der Frankengrundsulden. Immerhin bleibt die Zustimmung der Konferenz zu den zu treffenden Lösungen vorbehalten.

Zum Transferproblem erklärt Abs, dass es sich für die EPU Ländern nicht stelle. Nach seiner Auffassung können die Gläubiger nicht gegen die Liberalisierung auftreten. Selbst gegenüber den Dollareländern sieht Abs kein Problem, da in Deutschland von den Besatzungstruppen genug Dollars anfallen. Abs wird handelspolitische Bedingungen stellen. Die Gläubiger sollen sich handelspolitisch einrichten, sonst kommen sie nach deutscher Auffassung in Annahmeverzug.

Die Schweiz hatte anlässlich der Liberalisierungsgesetzgebung der OEEC keine Vorbehalte betreffend Zulassungsbedingungen gemacht. Wir fanden aber bis jetzt immer eine Lösung. Auch ist in der OEEC-Gesetzgebung die interne Gesetzgebung vorbehalten. Dennoch könnten uns die Deutschen in eine unangenehme Situation versetzen. Für die ersten 5 Jahre handelt es sich allerdings hauptsächlich um den Transfer von Zinsen. Später, wenn Amortisationen erfolgen, werden diese nur 1 - 2 % betragen, es sei denn, dass bis dahin das Vertragswerk abgeändert wird. Die Belastung ist also nur eine begrenzte. Es wäre nützlich, wenn die Verrechnungsstelle ausrechnen würde, wie gross sie sein wird. Es muss aber berücksichtigt werden, dass es sich hier nur um die alten Schulden handelt. Mit ihrer Regelung wird der deutsche Kredit noch nicht wiederhergestellt. Vielmehr muss parallel dazu für die laufenden Schulden eine Lösung gefunden werden. Abs sagt zwar, Deutschland wolle gar kein neues Geld, es könne es sich nicht leisten. 500 bis 700 Millionen wären jährlich allein für laufende Schulden zu transferieren.

Es fragt sich, ob anlässlich der Beratung des Schlussberichtes in der Plenarversammlung Vorbehalte hinsichtlich der Transferfrage anzubringen sind. Ich weiss nicht, ob meine Erklärung zum Stillhalterabkommen von den Gläubigern verstanden worden ist. Sie war an die Adresse von Abs gerichtet und ist jedenfalls von diesem verstanden worden. Für die Stillhalter dagegen werde ich möglicherweise der Bankerschlächter. Wir haben uns immerhin strengstens gehütet, die Gläubiger in irgend welcher Weise zu Abstrichen zu bewegen.

Stucki dankt für diesen erschöpfenden Bericht. Er erklärt, weshalb ich für die zweite Phase der Konferenz nicht mehr nach London ging. Wir sind das einzige Gläubigerland von Bedeutung, das einen staatlichen Gläubigervertreter in London hat. Soweit es sich um die Vertretung der Bundesforderungen handelte, rechtfertigte sich natürlich unsere Gegenwart. Dies war der Fall in der ersten Phase der Konferenz, wo es um die Berücksichtigung der Clearingmilliarde ging. Hinsichtlich der Privatforderungen mussten wir in London vorsichtig sein, um nichts zu präjudizieren, sowohl materiell als in bezug auf den Transfer.

Vor der Londonerkonferenz war die weitere Teilnahme der Schweiz an der EPU noch umstritten. Hätte die Schweiz bei der EPU nicht mehr mitgemacht, so wäre die Transferfrage heute leichter zu lösen, indem wir das Handelepassivum

bilateral hätten ausspielen können. Heute besteht dieser Haupttrumpf nicht mehr. Es ist klar wie sich der deutsche Schuldner die Transferfrage vorstellt. Gegenüber den EPU-Ländern glaubt er, er könne einfach seine Vorbehalte zurückziehen und die Gläubigerländer seien verpflichtet die Beträge entgegenezunehmen. Für die übrigen Länder ist das Problem ein bilaterales, sofern sie aber nicht zum Dollarraum gehören, sind diese Länder ohne Bedeutung. Für den Dollarraum glaubte man vor einem unlösbaren Problem zu stehen. Angeblich ist aber dieses durch die Ausgaben der Besatzungstruppen gelöst. Das Passivum in unserem Warenverkehr mit Deutschland wird verwendet, um im Verkehr mit Deutschland andere Dinge zu berücksichtigen, wie Nebenkosten, Fremdenverkehr usw., sowie um die Lücke im Verkehr mit Frankreich und England zu schliessen. Wenn nun ein neues Element in Form des Kapitaltransfers hinzukommt, wird irgend jemand anderer weniger bekommen müssen, als dies sonst der Fall gewesen wäre.

Es ist wichtig zu wissen, wie gross dieses neue Element ist. Für die Forderungen des Bundes sind es jährlich 16 Millionen, für die Stillhalter 4 Millionen, für die im Ausschuss A behandelten Forderungen, wenn man von 300 Millionen und 4 % ausgeht, 12 Millionen, für die im Ausschuss B behandelten Forderungen, bei Zugrundelegung von Forderungen von 250 Millionen 10 Millionen. Unsicher ist die Belastung aus den Forderungen, die im Ausschuss D hängig sind, weil dort teilweise Sperrmarklösungen vorgesehen sind. Nehmen wir bei Forderungen von 500 Millionen einen Satz von 2%, so kommen wir auf 10 Millionen. Total 52 Millionen. Rechnen wir rund 50 Millionen, wovon 35 auf Private, 15 auf den Bund fallen. Ist im Rahmen der EPU kein Platz für diese Summe, dann müssen wir in London einen entsprechenden Vorbehalt machen.

Schaffner: Bilateral hätten die 50 Millionen selbstverständlich Platz. Ihre Berücksichtigung ist umso angezeigter als die Wareninteressen vom bisherigen Totschlag ihres invisiblen Bruders profitiert haben. Die Zahlungsbilanz mit Deutschland sollte allerdings heute monatlich 20 Millionen zur Deckung der Lücke in der übrigen EPU-Bilanz ergeben. Würden die Verhältnisse die gleichen bleiben, so wären die 50 Millionen aus deutschem Finanztransfer dennoch tragbar. Aber auf die Dauer muss damit gerechnet werden, dass der deutsche Einfuhrüberschuss abnehmen wird, sodass wir gezwungen sein werden, unsere EPU-Kredite beanspruchen zu lassen. Private Schulden werden dann mit Bundesmitteln bezahlt, indem anstelle des Verhältnisses deutscher Schuldner - Schweizergläubiger das Verhältnis EPU als Schuldner - Bund als Gläubiger tritt. Früher hiess es, so etwas könne nicht in Frage kommen. Ich hätte aber nicht das Herz, in London Vorbehalte zu machen. Ich habe grossen Respekt vor dem, was in London erreicht wird. Es kann verantwortet werden, den Londoner Lösungen zuzustimmen, denn vorläufig haben wir Platz genug. Sollte sich dies ändern, dann könnte man das Finanzdepartement daran erinnern, dass

es bisher seinen Durst am Brunnlein der OEEC ganz hübsch gelöscht hat. Vorbehältlich einer Aussprache im Schosse der Wirtschaftsdelegation halte ich dafür, dass die Zustimmung zu den Londoner Lösungen gesamtwirtschaftlich zu verantworten ist. Herr von Graffenried hat gleichwohl richtig gehandelt, als er beim Stillhalterabkommen den Vorbehalt betreffend Transfer anbrachte.

Iklé: Es ist zu berücksichtigen, dass wir in den letzten 1 1/2 Jahren beträchtliche Belastungen durch den Finanztransfer hatten. Total wurden 450 Millionen zurücktransferiert, d.h. 300 Millionen pro Jahr. 50 Millionen sollten deshalb Platz haben, besonders wenn Frankreich und England sich nicht mehr so verschulden wollen wie bisher. Allerdings war unsere Quote letztes Jahr zu sehr beansprucht worden. Durch Zulassung der 50 Millionen werden wir etwas schneller an den Plafond kommen. Wenn sich der Vorschuss an die EPU der Milliardengrenze nähert, könnte sich die Stimmung im Volke ändern. Dann wird man aber sagen können, dass nicht vor allem die Gläubiger Deutschlands, die ohnehin grosse Opfer brachten, zuerst bluten sollen. Den Finanzgläubigern müssen wir vor Augen führen, dass es nicht geht, dieses Clearing nur einseitig zu belasten. Die Investitionen haben das Clearing nicht befruchtet, die Rückzahlungen aber belasten es. Der Kapitalexport muss über die EPU geleistet werden. Ich stimme der Annahme der Londoner Regelung zu, sofern man die Gläubiger auf diese Kehrseite aufmerksam macht.

Aebi: Vom Standpunkt der Beziehungen Schweiz-Deutschland müssen wir die Londoner Lösung annehmen. Vom Standpunkt EPU bin ich mit Direktor Iklé einverstanden, dass eine Ueberprüfung der Lage notwendig ist. Die Einbeziehung des beidseitigen Kapitaltransfers in die EPU dürfte auch für die Finanzgläubiger von Interesse sein, weil damit das Gleichgewicht unserer EPU-Bilanz gefördert wird. Es wäre kaum möglich gewesen, von Deutschland eine bessere Lösung für unsere Guthaben zu erlangen, als die in London vorgesehene. Wir sollten uns in dieser Hinsicht keine Sorgen machen. Der vorgesehene Transfer hat in unserer Bilanz mit Deutschland Platz. Inbezug auf die EPU müssen wir zusehen, wie sich die Dinge entwickeln. Mit unserer an sich starken Zahlungsbilanz sind Schwierigkeiten unvermeidlich.

Stucki: Wir haben in unserer bisherigen Betrachtung das Problem der seit 1945 erfolgten Investitionen ausser Acht gelassen. Wenn deren Regelung hinzukommt, müssen wir für neue Transferquoten Platz schaffen. Ferner haben wir nur mit den ersten 5 Jahren gerechnet, d.h. ohne Amortisationen. Wir können uns freilich heute nicht zu sehr von diesen zu-

künftigen Faktoren beeinflussen lassen. Ich stelle fest, dass nach allgemeiner Meinung der Transfer über EPU möglich sein sollte, sodass es nicht notwendig ist, in London Vorbehalte anzubringen.

Es stellt sich nun aber die Frage, was für Trümpfe wir in bezug auf die grosse und kleine Clearingmilliarde noch haben. Wir glaubten früher, unsere starke Stellung in London beruhe darauf, dass wir die Londoner Schuldenregelung ablehnen könnten, wenn wir mit einer Lösung für die grosse und kleine Clearingmilliarde, wie sie uns vorschwebt, nicht durchdringen. Sind wir vertraglich verpflichtet, ohne neue Willenserklärung unsererseits, all das über EPU anzunehmen, was uns Deutschland anbietet?

Schaffner: Die Frage ist zwar zu beantworten. Die betreffenden Bestimmungen sind unklar. Jedes Land tut schliesslich was es will. Für jede Norm gibt es eine Ausnahme. Aber es besteht doch eine Art von Solidarität. Man steht vor einem Forum, wo man seine Handlungsweise zu verteidigen aufgerufen wird. Eine eigentliche Verpflichtung besteht nicht, da die schweizerische Clearinggesetzgebung als oberstes Gesetz vorbehalten ist. Durch Kompromisse haben wir bis jetzt vermieden, dass man uns in Paris den Prozess machte. Wir können bis zu einem gewissen Grade Schwierigkeiten machen, aber die anderen haben den ganzen Code der Liberalisierung gegen uns. Unsere Waffen sind nicht sehr stark, und wir dürfen sie nicht zu oft gebrauchen.

Iklé: gibt zu, dass unsere Waffen in Paris nicht stark sind. Wir können immerhin die innenpolitische Unmöglichkeit geltend machen, dass der EPU-Kredit für die Befriedigung von Privatgläubigern beansprucht wird. Ferner können wir zu verstehen geben, dass es keinen Kapitalexport nach Deutschland gibt, solange die Clearingmilliarde notleidend bleibt.

Stucki: Unsere Meinung, dass wir durch Verweigerung unserer Unterschrift unter den Schlussbericht einen massgebenden Druck ausüben können, ist vielleicht nicht mehr richtig. In dessen wäre eine schweizerische Gesetzgebung denkbar, wonach die Kapitalausfuhr über die EPU gehen muss.

Iklé zweifelt noch immer, ob es sich die Deutschen leisten können, eine Situation zu schaffen, in der die Schweiz erklärt, sie gebe ihre Unterschrift nicht.

von Graffenried: Der Schlussbericht an sich verpflichtet uns noch nicht sehr. Zwischen seiner Verabschiedung und der

- 9 -

Ausarbeitung der zwischenstaatlichen Abkommen kann noch viel geschehen. Wir sind eigentlich an die Liberalisierung gebunden, könnten aber Art. VI aus der Vereinbarung von 1950 spielen lassen. Doch ist dies nur die ultima ratio, denn es führt zur Kontingentierung schlechthin.

Stucki: Es wäre für uns eine unangenehme Situation, wenn wir in London nein sagen müssten, weil die schweizerischen Gläubiger zu viel bekommen. Wir sind somit froh, dass dies vermieden werden kann. Abs war vor einiger Zeit noch der Auffassung, die Unterschrift der Schweiz sei unbedingt erforderlich, aber jetzt sieht dies etwas anders aus. Wir müssen also andere Waffen verwenden.

von Graffenried kommt auf das Stillhalterabkommen zurück. Wir werden verhindern müssen, dass die Banken über den Weg von neuen Investitionen, die nicht über EPU gehen, sich ihre alten Schulden über EPU zurückzahlen lassen können. Die Banken tun, als ob sie das nichts angehe. Wir müssen das Missverständnis, das hier bei den Banken besteht, aufklären. Der schweizerische Vorbehalt in London war absichtlich sehr allgemein formuliert.

Stucki: Der gelenkte Kapitalexport scheint in der Tat von immer grösserer Bedeutung zu werden. Stucki schliesst die Sitzung mit der Bemerkung, dass sie die nötige Abklärung gebracht habe.

---

A. Pestalozzi