

VERTRAULICH

Bern, den 30. April 1956.

s.B.52.31.Am.

AusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tAngelegenheit Interhandel/USA

1. Die "Internationale Industrie- und Handelsbeteiligungen AG" in Basel (INTERHANDEL), früher IG-Chemie, steht bekanntlich seit langem im Prozess mit dem Feindgutverwalter der Vereinigten Staaten, zwecks Freigabe ihrer bedeutenden Aktienbeteiligung an der amerikanischen Gesellschaft "General Aniline & Film Corporation" (GAF), unter Geltendmachung ihres schweizerischen bzw. "Nichtfeind"-Charakters.

Auf Veranlassung des Volkswirtschaftsdepartements und des Politischen Departements war die Interhandel, u.a. angesichts der Tatsache, dass die IG-Chemie ursprünglich eine Gründung des deutschen IG-Farben Konzerns darstellte, im Herbst 1945 der provisorischen Sperre gemäss Bundesratsbeschluss vom 16. Februar 1945 über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz unterstellt worden, wogegen die Interhandel Rekurs erhob. Auf Grund einlässlicher Revisionen durch die Organe der Schweizerischen Verrechnungsstelle gelangte diese zum Schlusse, dass die damalige IG-Chemie sich im Sommer 1940 völlig von der IG-Farben gelöst hatte, und keine Anhaltspunkte für einen Fortbestand der seinerzeitigen Bindungen vorlagen. Entsprechend stellte die Verrechnungsstelle mit Bericht vom 24. September 1947 den Antrag auf Feststellung, "dass keine deutsche Beherrschung der IG-Chemie vorliegt und diese somit weder unter den Bundesratsbeschluss vom 16. Februar 1945, noch unter das Abkommen von Washington fällt". (Unter "Abkommen von Washington" war in diesem Zusammenhang an die Erfassung der deutschen Vermögenswerte gedacht, während es sich nunmehr um die Frage der Freigabe schweizerischer Guthaben in USA handelt). Die von Bundesgerichtspräsident Dr. G. Leuch präsierte Rekursinstanz für das Abkommen von Washington hiess durch Entscheid vom 5. Januar 1948 den Rekurs der Interhandel gut, unter rückwirkender Aufhebung der provisorischen Sperre. Von der im Washingtoner Abkommen vorgesehenen Möglichkeit zur Weiterziehung des Rekursentscheides, binnen eines Monats, an das Schiedsgericht haben die Regierungen der Drei Mächte keinen Gebrauch gemacht

Der in der Folge von der Interhandel in USA eingeleitete Freigabeprozess stiess von Anfang an auf Schwierigkeiten prozessualer Natur. Dies indem das amerikanische Gericht nicht nur die Einsichtnahme in sämtliche Akten und Bücher der Klägerin (Interhandel), sondern auch in diejenigen des Basler Bankhauses H. Sturzenegger & Co. -dessen Inhaber Grossaktionär und Mitglied des Verwaltungsrates der

- 2 -

Interhandel ist - verlangte, d.h. einer Firma, die am Prozesse selbst nicht beteiligt ist. Da dies sowohl das Bankgeheimnis als auch den Wirtschaftsspionage-Artikel des Strafgesetzbuches berührte, erliess die Bundesanwaltschaft eine Sperrverfügung, wonach nur diejenigen Sturzenegger-Akten ausgehändigt werden durften, bei denen ausdrücklich festgestellt ist, dass keine Verletzung der beiden erwähnten Bestimmungen in Frage kommen kann. Da demzufolge die Sturzenegger-Akten nur unvollständig vorgelegt werden konnten, wurde die Interhandel-Klage wegen "Ungehorsam gegenüber dem Gericht", "a limine", d.h. ohne Prüfung der materiellen Streitfrage abgewiesen. Dieses Urteil ist vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten am 9. Januar 1956 gesschützt worden; allerdings unter Ansetzung einer letzten Frist zur Aktenproduktion bis zum 19. Juli 1956, welcher Bedingung jedoch aus den angeführten Gründen nicht im verlangten Ausmasse wird entsprochen werden können.

Damit stehen wir vor der Situation, dass die Interhandel von den amerikanischen Gerichten endgültig abgewiesen wird, und zwar einzig aus prozessualen Gründen, d.h. ohne dass der eigentliche Streitgegenstand überhaupt zur Behandlung gelangte. Ab 19. Juli 1956 wird der Feindgutverwalter nach amerikanischer Gesetzgebung vermutlich zur Veräusserung der GAF befugt sein.

2. Bei dieser Sachlage ist die Interhandel bezüglich der Einleitung eines Schiedsverfahrens an den Bundesrat gelangt. In Betracht fallen folgende Bestimmungen und Möglichkeiten :

a) Das Washingtoner Abkommen vom 25. März 1946 bestimmt in Artikel IV Ziffer 1 :

"Die Regierung der Vereinigten Staaten wird die schweizerischen Guthaben in den USA von der Sperre befreien. Das dafür erforderliche Verfahren wird unverzüglich festgelegt werden."

Im weitem bestimmt Artikel VI:

"Falls über die Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens Meinungsverschiedenheiten entstehen sollten und diese nicht auf andere Weise gelöst werden können, wird ein schiedsgerichtlicher Entscheid anzurufen sein."

Nun bestanden seit langer Zeit, und wesentlich mit dem Blick auf Interhandel, zwischen den beteiligten Regierungen Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Anwendungsbereiches des oben zitierten Freigabe-Artikels. Auch war es bei der im zweiten Satz von Artikel IV Ziffer 1 vorgesehenen Verfahrensregelung, d.h. bei der sog. Zertifizierungsvereinbarung vom 22. November 1946 nicht möglich gewesen, das Schicksal derjenigen Vermögenswerte zu regeln, an denen -wie u.a. im Falle Interhandel- nach Massgabe der amerikanischen Feindgesetzgebung ein "Feind-Interesse" geltend gemacht wurde. Da die Kontroverse auch an den Verhandlungen, die zur Freigabe der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz führten, nicht

- 3 -

gelöst werden konnte, wurde im Abkommen mit den Alliierten vom 28. August 1952 (sog. Ablösungsabkommen) ausdrücklich festgehalten (Art. 1, Alinea 3), dass "die Stellung, welche eine der Parteien dieses Abkommens hinsichtlich Anwendung, Auslegung und Erfüllung der durch dieses Abkommen nicht berührten Bestimmungen des Abkommens von Washington einnimmt" vorbehalten bleibt; weitere Vorbehalte (insb. in Art. 4) betreffen ebenfalls die Abgrenzung der Tragweite des Abkommens. Wie in der einschlägigen Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 29. April 1952 ausgeführt, wurde ferner durch einen besonderen Briefwechsel u.a. festgestellt, dass die zwischen den Alliierten einerseits und der Schweiz andererseits bestehenden Auslegungsdifferenzen über die Artikel IV und VI des ursprünglichen Abkommens nicht beseitigt sind, d.h. dass jede Partei auf ihrem bisherigen Standpunkt beharrt.

Trotz dieser ernsthaften Differenzen und der namentlich von den Vereinigten Staaten wiederholt mit Nachdruck erhobenen Vorbehalte wird es in einem Schieds- oder Vergleichsverfahren unumgänglich sein, im Gesamtzusammenhange auf das Washingtoner Abkommen zurückzugreifen.

- b) Der Schieds- und Vergleichsvertrag zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika, vom 16. Februar 1931, bestimmt in Artikel I :

"Jede zwischen den vertragschliessenden Teilen entstehende Streitigkeit irgendwelcher Art soll, falls die gewöhnlichen diplomatischen Mittel versagen, einem Schiedsgerichtsverfahren oder einem Vergleichsverfahren unterworfen werden, je nachdem, was die vertragschliessenden Teile alsdann beschliessen werden."

Für ein eigentliches Schiedsverfahren ist gemäss Artikel VII im Einzelfalle der Abschluss einer Schiedskonvention erforderlich, wozu es amerikanischerseits der Zustimmung des Senates mit Zweidrittelmehr bedarf; gemäss Artikel VI sind dabei ausgeschlossen "Streitigkeiten, deren Gegenstand in die ausschliessliche Zuständigkeit eines der beiden vertragschliessenden Teile fällt", oder deren Gegenstand "in die Interessen dritter Staaten eingreift". Für ein Vergleichsverfahren ist gemäss Artikel III die aus fünf Mitgliedern bestehende "Ständige Vergleichskommission" zuständig.

- c) Beide Staaten sind dem Internationalen Gerichtshof im Haag beigetreten, die Vereinigten Staaten jedoch unter besonders weitgehenden Vorbehalten u.a. bezüglich ihrer internen Gesetzgebung, so namentlich unter Ausschluss :

"des questions qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats-Unis d'Amérique telle qu'elle est définie par les Etats-Unis d'Amérique eux-mêmes."

Nachdem bei dieser Sachlage zu erwarten ist, dass sich die Vereinigten Staaten der Unterbreitung der Angelegenheit an das im Washingtoner Abkommen zwar dem Grundsatz nach vorgesehene, jedoch nie näher bestellte Schiedsgericht von vorneherein widersetzen

- 4 -

werden, andererseits bei Anrufung des Internationalen Gerichtshofes auf Grund der amerikanischen Beitritts-Vorbehalte mit der Einrede der Unzuständigkeit zu rechnen ist, sind wir zum Schlusse gelangt, dass unter den verschiedenen Möglichkeiten primär die Berufung auf den generellen Schieds- und Vergleichsvertrag vom 16. Februar 1931 in Betracht fällt, obgleich auch hier mit der Möglichkeit prinzipieller Einreden gerechnet werden muss. Dabei wäre in der Auffassung des Politischen Departementes vorerst auf die Einleitung eines Vergleichsverfahrens hinzuwirken.

3. Grundsätzlich ist der Bundesrat frei, eine private Streitsache, nach Erschöpfung des landesrechtlichen Instanzenzuges im Partnerlande, zum Gegenstand eines zwischenstaatlichen Schieds- oder Vergleichsverfahrens zu machen, oder dies abzulehnen. Unter den gegebenen Verhältnissen ist bei einem zwischenstaatlichen Verfahren zweifellos von allem Anfang an mit ernsthaften Schwierigkeiten und einem u.U. langwierigen Procedere zu rechnen, geht es doch letztendlich um die Frage der Anwendbarkeit der Freigabe-Bestimmung von Art. IV Ziffer 1 des Washingtoner Abkommens auf die zur Diskussion stehenden Werte. Das Politische Departement hält dafür, dass die Bundesbehörden sich nach der ganzen Entwicklung nicht wohl an dieser Frage desinteressieren können, und vielmehr durch Einleitung eines Schieds- oder Vergleichsverfahrens weitere Anstrengungen am Platze erscheinen. Die Schweizerische Verrechnungsstelle, bzw. die Rekursinstanz haben in der Tat, nach sehr umfassenden und angesichts der Komplexität des Interhandel-Konzerns mit besonderem Aufwand durchgeführten Untersuchungen, den nicht-deutschen Charakter der Interhandel anerkannt. Nach dieser u.E. abschliessenden Feststellung des nicht-deutschen Charakters erachten wir eine weitere Unterstützung der Interhandel und der in ihr vertretenen schweizerischen Interessen als angezeigt.

Die im einzelnen zu erwartenden Schwierigkeiten sind dabei sowohl prozessualer wie materieller Natur, wobei es sich für die Vereinigten Staaten zahlenmässig um einen der bedeutendsten Post dieser Art handelt (Streitwert ca. \$ 100 Mio.). Wie dargelegt, haben die amerikanischen Instanzen in der Tat seit langem und namentlich beim Abschluss des Ablösungsabkommens vom 28. August 1952 bestritten dass sich die der Schweizerischen Verrechnungsstelle im Washingtoner Abkommen übertragene Kognition auch auf in den USA liegende Werte erstreckt, bzw. geltend gemacht, dass sich die der Verrechnungsstelle übertragenen Funktionen auf die Erfassung der damals zur Liquidation bestimmten deutschen Vermögenswerte beschränkte. Ähnlich verhielt es sich bei den Verhandlungen über ein Sequesterabkommen. Die Vereinigten Staaten werden somit voraussichtlich den Vorbehalt der internen Gesetzgebung bzw. der territorialen Zuständigkeit in Fragen der Beurteilung des "Feind"-Charakters erheben. Hiezu kommt ferner die zum Abschluss einer Schiedskonvention erforderliche Mitwirkung des amerikanischen Senates. Es bestehen somit zweifellos ernsthafte Risiken ob die Schweiz mit ihrem Standpunkt durchdringen können. Demgegenüber ist jedoch festzuhalten, dass eben gerade die Frage der

- 5 -

Zuständigkeit, bzw. die in Art. IV Ziffer 1 des Washingtoner Abkommens niedergelegte Verpflichtung zur Freigabe der in den Vereinigten Staaten befindlichen schweizerischen Guthaben zur Diskussion steht. Im Prozessverlauf ist wohl auch mit der Möglichkeit von Ueberraschungen, sowie u.U. mit unliebsamen Erörterungen in der Öffentlichkeit zu rechnen. Dazu ist zu sagen, dass die Drei Mächte, trotz intensiver Erhebungen in Deutschland über die seinerzeitigen Bindungen der Interhandel bzw. der IG-Chemie zur deutschen IG-Farben und trotz mehrfacher Gelegenheit zur Unterbreitung allfälligen Materials an die schweizerischen Instanzen, bisher keinerlei Anhaltspunkte zu erbringen vermochten, die die Enqueten der Schweizerischen Verrechnungsstelle widerlegen könnten. In den jüngsten öffentlichen Auseinandersetzungen um die Interhandel sind bisher ebenfalls keinerlei rechtlich relevante Nova aufgetreten. Auch kann es nicht Sache des Bundes sein, sich in die internen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Aktionärgruppen einzuschalten. Das Politische Departement hat jedoch den Verwaltungsrat nochmals zur Abgabe verschiedener verbindlicher Bestätigungen und Erklärungen bezüglich des materiellen Sachverhaltes aufgefordert.

4. Parallel zur Interhandel-Klage in USA hatte sich das Politische Departement wiederholt bei der amerikanischen Regierung für eine gütliche Erledigung eingesetzt, so zuletzt durch Demarchen der Schweizerischen Gesandtschaft in Washington vom 1. Dezember 1954 und vom 1. März 1955. Insbesondere in der letzteren Note war, auch unter Berufung auf die seit Kriegsende verstrichene Zeit und die seither eingetretene Entwicklung, in aller Form die Einschlagung eines "neuen Weges", bzw. eine gemeinsame Anstrengung durch Aufnahme zwischenstaatlicher Verhandlungen vorgeschlagen worden. Mit Note vom 7. Juni 1955 antwortete die amerikanische Regierung jedoch im wesentlichen dahin, dass ein Vergleich nur zwischen den Prozessparteien selbst, d.h. Interhandel und Feindgutverwaltung, möglich sei, wobei Interhandel sich von vorneherein mit der Ueberlassung des "grösseren Teils" ("the larger share") der Streitsumme an die Feindgutverwaltung abfinden müsste; eine "Vorbedingung", die unseres Erachtens kaum zumutbar ist. Was eine diplomatische Erörterung anbelangt, erklärte sich Washington zwar zum Empfang schweizerischer Regierungsvertreter bereit, jedoch lediglich um ihnen die Sachlage und weitere prozedurmässige Fragen zu "erklären" ("to explain the foregoing and other procedural matters").

5. Bei dieser Sachlage hält das Politische Departement dafür, dass nunmehr die Einleitung eines Schieds- oder Vergleichsverfahrens an die Hand zu nehmen ist. Die mit einem solchen Prozess verbundenen Probleme wurden durch Herrn Prof. Sauser-Hall in zwei einlässlichen Gutachten, vom 3. und 9. Mai 1955, näher erörtert. Es würde sich darum handeln, den Fall nunmehr in aller Form anhängig zu machen. Dabei wäre im Effekt vorerst ein Verfahren vor der Ständigen Vergleichskommission anzustreben, die zu diesem Behufe der

- 6 -

Ergänzung bedarf, worüber ein gesonderter Antrag folgt. Angesichts der bisherigen Haltung Washingtons erscheint es uns kaum möglich, nochmals um eine Erörterung im diplomatischen Wege nachzusuchen. Der amerikanischen Botschafterin in Bern wurde jedoch unsere Enttäuschung über die diesbezügliche negative Haltung Washingtons kürzlich erneut zum Ausdruck gebracht und zu verstehen gegeben, dass die Schweiz nach wie vor zur Anstrengung einer gütlichen Erledigung bereit wäre. Die Reaktion Washingtons war jedoch erneut negativ; gegebenenfalls würden wir trotzdem auch unsern Gesandten in Washington in ähnlichem Sinne beauftragen. Wenn zur Zeit in den USA auch gewisse Bestrebungen zu einer Aenderung der Feindgutgesetzgebung im Sinne der Wiederherstellung des Privateigentums im Gange sind, so ist deren Ausgang noch ungewiss, und könnten wir uns im Hinblick auf das am 19. Juli dieses Jahres voraussichtlich wirksam werdende amerikanische Gerichtsurteil jedenfalls zeitlich nicht darauf verlassen.

(Die sich am 19. Juli ergebende Prozesslage bildet im Einzelnen noch Gegenstand weiterer Prüfung).

Beiliegend schliessen wir den Entwurf für eine einschlägige Note an die amerikanische Regierung bei, so wie sich die Situation heute darstellt.

6. Dem Verwaltungsrat der Interhandel gegenüber haben wir zum Ausdruck gebracht, dass wir unserseits alle Möglichkeiten zu einer Kompromiss-Lösung genau verfolgen werden, und dass bei der offiziellen Vertretung der Angelegenheit, je nach der Entwicklung, die weitere Beurteilung durch den Bundesrat jederzeit vorbehalten bleibt. Das Politische Departement wird weiterhin alle Fragen prüfen, die sich je nach der weiteren Reaktion der amerikanischen Regierung stellen könnten, namentlich was die Möglichkeit allfälliger direkter Erörterungen zwischen den beiden Regierungen wie dann auch die Modalitäten einer annehmbaren Kompromiss-Regelung anbelangt.

Aus diesen Erwägungen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n ,

er möge wie folgt Beschluss fassen :

- I. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und das Politische Departement im Falle Interhandel mit der Anrufung des Schieds- und Vergleichsvertrages mit den Vereinigten Staaten, vom 16. Februar 1931, betraut.

- 7 -

- II. Der beiliegende Entwurf für eine Note an die amerikanische Regierung wird dem Sinne nach genehmigt, unter Vorbehalt weiterer Anpassungen und redaktioneller Aenderungen durch das Politische Departement, falls sich neue Elemente ergeben sollten.
- III. Bezüglich der Orientierung der Presse wird dem Politischen Departement das nähere Vorgehen überlassen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

1. Beilage.

Zum Mitbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement.

Protokollauszug (in 4 Exemplaren) an das Politische Departement sowie an das Justiz- und Polizeidepartement (in 2 Exemplaren).