

413

Freitag, 20. Februar 1948.

Schweizerisch-amerikanische Verhandlungen in Washington über die Beendigung des schweizerischen Zertifizierungsverfahrens. Instruktionen an die schweizerische Verhandlungsdelegation.

Politisches Departement. Antrag vom 19. Februar 1948.

Das Politische Departement berichtet folgendes:

"In einem Brief an Senator Vandenberg vom 2. Februar d. J. hat der amerikanische Schatzsekretär Snyder einen Plan veröffentlicht, welcher die in Amerika liegenden gesperrten ausländischen Vermögenswerte zum Gegenstand hat und diese Werte im Rahmen des Marshall-Planes für hilfsbedürftige europäische Staaten heranziehen will.

In grossen Zügen geht der Plan Snyder dahin, die Möglichkeit zur Benützung des Zertifizierungsverfahrens bis 1. Juni 1948 zu befristen, die bis dahin nicht zertifizierten Vermögenswerte zu inventarisieren und durch schweizerische Banken verwaltete Vermögenswerte von im Ausland wohnhaften Ausländern kurzerhand als Feindbesitz zu betrachten, sofern nicht in einem bestimmten Verfahren das Gegenteil bewiesen wird. Diese unter dem Titel "Feindbesitz" gesammelten Kapitalien sollen den hilfsbedürftigen europäischen Staaten anteilmässig zur Verfügung gestellt werden.

Das Politische Departement erhielt von diesem Plan auf offiziellem Weg Kenntnis. Es liess daraufhin das amerikanische Schatzamt unter Berufung auf die Vereinbarung über die Deblockierung vom 22. November 1946 wissen, es wünsche wegen der auf dem Spiele stehenden schweizerischen Interessen Verhandlungen aufzunehmen. Mit diesem Vorschlag erklärte sich das Schatzamt einverstanden, wenn auch mit der Einschränkung, dass es diesen Besprechungen nicht den Charakter von Verhandlungen zu geben wünsche.

./.

Die schweizerische Stellungnahme zu diesem Plan ist folgende:

I.

In grundsätzlicher Beziehung

Zunächst erscheint die F r i s t bis 1. Juni als zu kurz. Der Strom der täglich bei der Schweizerischen Verrechnungsstelle einlaufenden Zertifizierungsgesuche hat noch nicht nachgelassen, und es muss damit gerechnet werden, dass das Zertifizierungsverfahren bis zum 1. Juni nicht abgeschlossen werden kann. Zu einem Abschluss auf 1. Juni 1948 ist das Zertifizierungsverfahren nach dem heutigen Stand der Zertifizierung also nicht reif. Ein so brusker Abbruch eines im vollen Gang befindlichen Verfahrens widerspricht übrigens auch der Meinung, die bei Abschluss der Deblockierungsvereinbarung vorwaltete. Damals wurde in Aussicht genommen, dass das Verfahren 2 bis 3 Jahre dauern werde.

Ausserdem sind noch verschiedene, in der Deblockierungsvereinbarung nicht behandelte Fragen zu regeln - vor allem die Zertifizierung der Auslandschweizer, worauf das Departement noch zurückkommen wird -, sonst ist in vielen Fällen eine Zertifizierung von vornherein ausgeschlossen.

Ein zweiter, wichtiger Punkt ist die V e r m u - t u n g des F e i n d b e s i t z e s für nicht zertifizierte Vermögenswerte, der folgendes Problem zugrunde liegt: Viele durch Vermittlung schweizerischer Banken in Amerika liegende Wertschriften und Guthaben von im Ausland wohnhaften Angehörigen hilfsbedürftiger Staaten konnten bis jetzt nicht zertifiziert werden, weil nach den Zertifizierungsbedingungen der Schweizerischen Verrechnungsstelle ein sog. Cross-Zertifikat (d. h. eine Bescheinigung darüber, dass kein "Feindbesitz" vorliegt) der Zertifizierungsstelle jenes Staates beizubringen ist, in dem der Ausländer wohnt. Praktisch handelt es sich hierbei namentlich um französisches Fluchtkapital. Die hilfsbedürftigen Staaten sind devisaarm und kennen daher auch eine Anmeldepflicht für Devisen. In den meisten Staaten, vor allem in Frankreich, besteht überdies eine Devisenanbietungspflicht. Der S n y d e r - P l a n will nun den betreffenden Regierungen in der Durchsetzung der Devisenvorschriften dadurch zu Hilfe kommen, dass nach Fristablauf amerikanischerseits, wie erwähnt, die Vermutung aufgestellt wird, es handle sich bei den nicht zertifizierten Vermögenswerten um Feindbesitz. Diese Vermutung kann nach dem Plan nur dadurch umgestürzt werden, dass der Eigentümer seinen Namen den amerikanischen Behörden bekanntgibt. Tut er dies, so melden die amerikanischen Behörden den Namen der Regierung jenes Staates, wo der Eigentümer wohnt. Durch das Mittel der Feindbesitzvermutung werden also die schweize-

rischen Banken oder - weil diese zur Geheimhaltung verpflichtet sind und ohne Ermächtigung ihrer Kunden keine Informationen abgeben - die Kunden der Bank gezwungen, ihre Identität aufzudecken.

Gegen ein solches Vorhaben erheben sich schwere Bedenken:

Erstens widerspricht die Feindbesitzvermutung der schweizerisch-amerikanischen Deblockierungsvereinbarung. Nach dieser Vereinbarung werden zertifizierbare Vermögenswerte zertifiziert und "feindliche" Werte ausgeschieden. Es ist daher schon deshalb unzutreffend, nicht zertifizierte Vermögenswerte kurzerhand als feindlich anzusehen. Da es sich bei einem beträchtlichen Teil der bis jetzt nicht zertifizierten Werte um französisches Kapital handelt, was amerikanischerseits auch unumwunden zugegeben wird, liegt hier der Widerspruch zum wahren Sachverhalt klar zu Tage. Auch gegenüber dem Eigentum von juristischen Personen in der Schweiz ist angesichts der im Abkommen von Washington übernommenen schweizerischen Verpflichtung zur Liquidation der deutschen kapitalmässigen Beteiligungen an solchen juristischen Personen eine Feindbesitzvermutung unrichtig. Ferner sind vom schweizerischen Rechtsstandpunkt aus gesehen die Barguthaben von Schweizerbanken (wie auch von andern in der Schweiz domizilierten Finanzinstituten) ungeachtet der daran indirekt bestehenden Interessen der Kundschaft als zertifizierbares Eigentum der Schweizerbanken anzusehen. Auch in diesen Fällen ist eine Feindbesitzvermutung offenkundig unzutreffend. Aus diesen Gründen erscheinen Zweifel an der Verfassungsmässigkeit einer Feindbesitzvermutung nicht ganz unberechtigt. Weiter besteht die Gefahr nachteiliger Wirkungen auf den Finanzverkehr, indem das Vertrauen der Auslandgläubiger in die Respektierung ihres Eigentums und in die Banken erschüttert wird, wenn sie sich derartigen Zwangsmassnahmen ausgesetzt sehen. Endlich wird sich die schweizerische Delegation dagegen zu wenden haben, dass die geplante Feindbesitzvermutung bei Vermögenswerten, die über Drittländer in Amerika liegen, sich gegen die Schweizerbanken richtet, worin eine Diskriminierung und eine Gefährdung der Stellung der Schweiz als internationales Finanzzentrum liegt.

Bei allem Verständnis für das Bestreben der amerikanischen Regierung, die französischen Guthaben dem Marshall-Plan dienstbar zu machen, erscheint es dem Politischen Departement nötig, dass von Zwangsmassnahmen von der Art der Feindbesitzvermutung abgesehen und eine Lösung auf freiwilliger Basis gesucht werden sollte. Als eine solche Lösung kommt u. a. ein Plan der schweizerischen Banken in Betracht, wonach den französischen Kunden die Zeichnung einer Anleihe angeboten würde, deren Erlös auf irgendeine Weise der französischen Regierung zugute käme. Wenn es nicht

gelingen sollte, zu einer solchen Verständigung zu gelangen, so wäre als autonome schweizerische Massnahme die Abgabe einer "Nicht-Feindbesitz-Erklärung" durch die Schweizerische Verrechnungsstelle in Erwägung zu ziehen. Dagegen kommt eine Bekanntgabe der Namen oder auch nur eine Ausscheidung nach Nationalitäten durch die Schweizerbanken nicht in Betracht.

## II.

### Im einzelnen

1) In bezug auf die Frist zur letzten Benützung der Zertifizierungsmöglichkeit scheint sich bereits eine Verständigung anzubahnen.

Nach einer Erklärung des Direktors des Foreign Funds Control, Richards, wird der Verrechnungsstelle zugestanden werden, auch nach dem 1. Juni Zertifikate abzugeben, wenn die betreffenden Vermögenswerte bis dahin wenigstens bei ihr zur Zertifizierung angemeldet worden sind. Offen bleibt noch das dabei einzuschlagende Verfahren. Schweizerischerseits wird man danach trachten müssen, dass erstens die bis zum Endtermin angemeldeten Fälle wie bisher abgewickelt werden können, zweitens die Namen der Eigentümer nicht preisgegeben werden müssen, drittens bis zum Endtermin eingereichte Gesuche durch die Verrechnungsstelle behandelt werden können, ohne dass die Verrechnungsstelle an eine Frist gebunden ist oder aber, dass diese Frist eine angemessene ist, viertens bei der Verrechnungsstelle angemeldete Vermögenswerte nicht an das Office of Alien Property übergehen, und schliesslich, dass für verspätet bei der Verrechnungsstelle einlaufende Zertifizierungsgesuche eine gerechte Regelung gefunden wird.

2) Bei den oben beiläufig erwähnten offenen Fragen und unbefriedigenden Punkten der bisherigen Zertifizierungsbedingungen handelt es sich vor allem um die Zertifizierung von Guthaben der Auslandschweizer. Für diese sollte eine Zertifizierung direkt durch die Verrechnungsstelle möglich sein, ohne dass der Schweizer sich an eine ausländische Zertifizierungsstelle zu wenden hat, und gleichgültig, ob die Vermögenswerte des Wohnsitzstaates in Amerika freigegeben worden sind oder nicht.

3) Anzustreben ist ferner eine Ergänzung und Revision der Zertifizierungsbedingungen für gewisse Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz und im Ausland. Aus der Liste der Verrechnungsstelle über derartige Fälle seien jene hervorgehoben, wo die vorgeschriebene Non-Enemy-Erklärung einer ausländischen Zertifizierungsstelle nicht beigebracht werden kann, und Fälle, wo die deutschen und japa-

nischen Interessen 25 % erreichen. Der schweizerische Standpunkt in bezug auf Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, die 25 % oder mehr deutsche Beteiligung aufweisen, wird der sein müssen, dass durch die Liquidation des deutschen Interesses gemäss Abkommen von Washington die Vermögenswerte solcher Gesellschaften zertifizierbar werden. Jedenfalls muss vorläufig wenigstens derjenige Teil zertifiziert werden können, der der zertifizierbaren Beteiligung entspricht.

### III

Nach der schweizerisch-amerikanischen Deblockierungsvereinbarung sind die in Amerika liegenden deutschen und japanischen Vermögenswerte auf ein Konto AX der Schweizerischen Nationalbank bei der Federal Reserve Bank in New York zu übertragen. Zu dieser Uebertragung konnte bisher nicht geschritten werden, weil amerikanischerseits das Konto AX immer noch nicht eröffnet worden ist.

Es erscheint heute zweifelhaft, ob amerikanischerseits an der Uebertragung auf das Konto AX überhaupt noch festgehalten wird. Auch fragt es sich, ob die Kennzeichnung der bulgarischen, rumänischen und ungarischen Werte nicht überholt ist. Es wird Aufgabe der schweizerischen Delegation sein, dies in den Verhandlungen abzuklären. Soweit eine Ausscheidung auf Konto AX noch in Betracht kommt, wird man in den Besprechungen darauf Bedacht nehmen müssen, dass in bezug auf deutsche Guthaben die Situation nicht verschlechtert wird, wie sie sich aus der Deblockierungsvereinbarung vom November 1946 ergibt. Für den Fall, dass eine Ausscheidung auf Konto AX nicht dahinfällt, wird man schweizerischerseits versuchen müssen, Zusicherungen zu erhalten, dass die auf Konto AX liegenden Werte bloss blockiert bleiben und nicht beschlagnahmt werden. Sollten solche Zusicherungen nicht erhältlich sein, so ist es unerlässlich, wenigstens festzulegen, dass die Beschlagnahme in keiner Weise die Frage der Sequesterkonflikte präjudiziert. Der schweizerische Standpunkt geht dahin, dass infolge Eliminierung der deutschen Interessen an einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz gemäss Abkommen von Washington es sich bei den in Amerika liegenden Vermögenswerten einer solchen Gesellschaft um schweizerisches oder anderes zertifizierbares Eigentum handelt und die Verrechnungsstelle daher ein Zertifikat abzugeben berechtigt ist. Was die eigentlichen internationalen Sequesterkonflikte betrifft, so ist wünschbar, darüber später gesondert zu verhandeln, entsprechend einer Verlautbarung des Schatzamtes gegenüber der Gesandtschaft.

- 6 -

## IV.

Mit Bezug auf die Zusammensetzung der Delegation erscheint es angezeigt, den Vorsitz dem ersten Mitarbeiter des Schweizerischen Gesandten in Washington, Herrn Legationsrat Dr. Max Grässli, zu übertragen, weil dieser mit dem amerikanischen Milieu und der amerikanischen Mentalität genau vertraut ist und sich überdies schon bisher mit den zu diskutierenden Fragen befasst hat. Auf diese Weise bleibt der Gesandte selber in Reserve, um im Fall von Schwierigkeiten beim State Department intervenieren zu können."

Das Politische Departement hat seine Stellungnahme im Einvernehmen mit der konsultativen Kommission für Zertifizierungsfragen ausgearbeitet.

Antragsgemäss wird

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

1. Von den vorstehenden Darlegungen wird Kenntnis genommen; sie werden als Verhandlungsinstruktionen genehmigt..

2. Folgende Herren werden als Mitglieder der Verhandlungsdelegation bezeichnet:

- 1) Legationsrat Dr. Max Grässli, Schweizerische Gesandtschaft, Washington, als Vorsitzender,
- 2) Legationsrat Dr. Franz Kappeler vom Politischen Departement,
- 3) Dr. Gottlieb Gut vom Politischen Departement,
- 4) Willy C. Bruppacher, Vizekonsul, Schweizerische Gesandtschaft, Washington,
- 5) Dr. Rudolf Pfenniger, Direktor der Schweizerischen Nationalbank, Zürich,
- 6) Dr. Walter Luterbacher von der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Zürich,

und als Experten die Herren:

- 7) Edmond Barbey von der Bank Lombard Odier & Cie., Genf, Vizepräsident des Verwaltungsrates der Schweizerischen Bankiervereinigung,
- 8) Dr. A. Jann, stellvertretender Direktor der Schweizerischen Bankgesellschaft, Zürich.

Protokollauszug (vertraulich) an das Politische Departement (10 Expl.).

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:

*T. Weber*