

646

Freitag, 12. März 1948.

Die geplante Währungsreform in
Deutschland und der Schutz der
schweizerischen Belange.

Politisches Departement. Antrag vom 8. März 1948.

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 10. März
1948.

Das Politische Departement teilt folgendes mit:

*I.

Seit längerer Zeit ist von einer Währungsreform in Deutschland die Rede, und Pressemeldungen zufolge ist dieses Problem schon verschiedentlich Gegenstand von Besprechungen zwischen den Besetzungsmächten gewesen. Insbesondere die amerikanische und britische Militärregierung sollen auf die baldige Durchführung der Währungsreform drängen. Dabei ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass diese Massnahme sich allenfalls nicht auf alle vier Zonen erstrecken wird, falls eine Verständigung auf Viermächtebasis nicht zustande kommen sollte. Nach den Informationen der Schweizerischen Heimschaffungsdelegation in Berlin dürfte der 1. April 1948 als frühester Termin für die Durchführung einer Währungsreform gelten. Ein amerikanisches Projekt soll im wesentlichen folgende stufenweise, binnen drei Jahren durchzuführende Massnahmen vorsehen:

1. Umtausch von alten in neue Mark sowie eine Reduktion aller Bankguthaben und Schulden mit Ausnahme gewisser Sozialleistungen, im Verhältnis von 10 : 1. Die Reichsschuld wird für nichtig erklärt. Preise, Löhne, Gehälter, Mieten und Steuern sollen in unveränderter Höhe bleiben.

2. Industrie- und Immobiliewerte werden zu 50 % mit nichtkündbaren, frei rückzahlbaren Zwangshypotheken belastet. Beim Bestehen privater Grundpfandrechte tritt die Zwangshypothek an den durch deren Abwertung freiwerdenden Platz und es wird ausserdem die schuldenfreie Restquote im Umfang von 50 % beansprucht. An Stelle der Errichtung einer Zwangshypothek kann bei Aktiengesellschaften und G.m.b.H. die Ablieferung von neu auszugebenden Aktien und Gesellschaftsanteilen in der Höhe von 80 % des Pari-

wertes ihres Kapitals treten. Gläubiger der Hypotheken sowie Inhaber der Aktien und Gesellschaftsanteile wird ein Kriegsschäden-Ausgleichsfonds (K.Sch.A.F.), der in deren Höhe zinslose Zertifikate ohne Fälligkeitsdatum ausstellt. Diese werden an natürliche und juristische Personen, die durch die Abwertung, durch Bombenschäden und andere kriegerische Ereignisse Verluste erlitten haben, voraussichtlich in der Höhe von 30 % des im Einzelfall eingetretenen Schadens abgegeben. Die Marge von 30 % ergibt sich aus dem Verhältnis der auf 350 Milliarden neue Mark bezifferten Summe der in Deutschland eingetretenen Kriegsschäden zu dem erwarteten Aufkommen aus dem amerikanischen Plan, welches auf 115 Milliarden neue Mark geschätzt wird. Die Zertifikate sollen im Verlaufe von 20 Jahren eingelöst werden können.

3. Das nach Abwertung und zwangshypothekarischer Belastung verbleibende Kapital soll einer einmaligen, innerhalb von 10 Jahren zahlbaren, stark progressiven Vermögens- und Vermögenszuwachsabgabe unterworfen werden, deren Ertrag ebenfalls dem K.Sch.A.F. zufließen würde. Der amerikanische Entwurf spricht von Steuersätzen von 10 bis 90 %.

Die vorgeschlagenen Massnahmen werden gegebenenfalls bedeutende schweizerische Vermögensinteressen in Mitleidenschaft ziehen. Besonders einschneidend werden die ziffermässig noch nicht ermittelten Vermögenswerte der in Deutschland domizilierten schweizerischen natürlichen und juristischen Personen sowie der aus Deutschland rückgewanderten Schweizerbürger getroffen werden. Aus der beiliegenden Aufstellung erhellt, dass ferner bedeutende Guthaben, Forderungen und Ansprüche des Bundes sowie in der Schweiz domizilierter schweizerischer Berechtigter gefährdet sein werden, nämlich zufolge der Reduktion der Währung, soweit sie auf Reichsmark lauten, und zufolge der Streichung der Reichsschuld, soweit es sich um Forderungen gegen den deutschen Staat handelt. Es seien schliesslich die in der Schweiz liegenden Reichsmarknoten erwähnt.

Diesen mit Verlusten bedrohten Vermögenswerten sind die Entschädigungsleistungen gegenüber zu halten, die auf Grund des in Aussicht genommenen Schadensausgleichs schweizerischen natürlichen und juristischen Personen bestenfalls, d.h. wenn auch die nicht mehr in Deutschland lebenden schweizerischen Geschädigten Vergütungen erhalten, zustehen werden. Die an schweizerischem Eigentum in Deutschland eingetretenen und noch nicht entschädigten Bombardierungs-, Zerstörungs- und Plünderungsschäden können schätzungsweise nach dem heutigen Stand des vom Eidgenössischen Politischen Departement geführten Kriegsschadensregisters mit rund 400 Mio. Reichsmark beziffert

werden. Die vorgesehene 30 %-ige Wiedergutmachung würde eine Summe von 126 Mio. Reichsmark ergeben. Es sind ausserdem die Entschädigungen, die für Abwertungsverluste ausgerichtet werden sollen, zu berücksichtigen, wobei sich das Ausmass, in welchem Schweizerbürger von dieser Regelung Nutzen ziehen werden, nicht ermitteln lässt.

Eine zuverlässige Abwägung zwischen den für schweizerische Interessen günstigen und ungünstigen Auswirkungen des amerikanischen Reformplanes ist angesichts der bedeutenden unbekannteten Faktoren nicht durchführbar. Es lässt sich immerhin erkennen, in welchen Proportionen schweizerische Belange durch die geplanten Massnahmen berührt werden.

II.

Es stellt sich die Frage, welche Vorkehren zur Wahrung der auf dem Spiele stehenden schweizerischen Interessen getroffen werden können und ob schon im jetzigen Zeitpunkt, also vor dem Erlass gesetzlicher Bestimmungen, durch die zuständigen Behörden in Deutschland Schritte zu unternehmen sind. Hiebei ist von folgenden Erwägungen auszugehen:

1. Zeitlich und wohl auch sachlich im Vordergrund steht die Sanierung der deutschen Währung. Eine rechtliche Grundlage, um die in Reichsmark ausgedrückten schweizerischen Vermögenswerte vor dieser Massnahme zu schützen, besteht nicht, da es sich um eine Korrektur des Reichsmarkwertes im Sinne einer Angleichung an die katastrophalen tatsächlichen Wirtschaftsverhältnisse in Deutschland, d.h. um eine Vorkehr rein innerstaatlicher Natur handelt. Unter Berufung auf die im zwischenstaatlichen Verkehr für die Guthaben ausländischer Regierungen üblichen Höflichkeitsregeln wird dagegen versucht werden müssen, für die Guthaben der Eidgenossenschaft in Deutschland einen Umtausch zu pari zu erwirken, wie dies kürzlich gegenüber Oesterreich im Zusammenhang mit der Durchführung des Währungsschutzgesetzes vom 10. Dezember 1947 erreicht werden konnte. Des weitern ist darnach zu trachten, für die gutgläubigen Erwerber von in der Schweiz liegenden Reichsmarknoten eine Umtauschmöglichkeit zu schaffen.

2. Von der Streichung der Reichsschuld werden unter Umständen betroffen werden die deutschen Staatstitel und die Forderungen der Eidgenossenschaft gegen den deutschen Staat. Erwähnt seien hier besonders die in Devisen verkörperten Wertpapiere (Dawes-Anleihe von 1924 und Young-Anleihe von 1930) und die Forderungen der Eidgenossenschaft aus dem deutsch-schweizerischen Clearingverhält-

nis sowie aus dem Kohlenkredit von 1943. Sollte die Annullierung dieser Schulden tatsächlich erfolgen, wird sie zweifellos mit der wirtschaftlichen Notlage des deutschen Staates begründet werden. Dabei wird sich Deutschland auf Präzedenzfälle berufen können, sodass die Rechtsstellung der Schweiz äusserst prekär ist, und die Angelegenheit einem internationalen Gerichtshof mit Aussicht auf Erfolg nicht unterbreitet werden könnte. Dennoch müssen die in Rede stehenden Forderungen geltend gemacht werden, da sich allenfalls auf dem Verhandlungswege Gelegenheit bietet, sie wenigstens teilweise zu retten oder die nachteiligen Folgen zu mildern. Dabei dürfte mit Bezug auf die Titel der Dawes- und Young-Anleihen für die Schweiz der Umstand günstig sein, dass bei diesen auch alliierte Interessen auf dem Spiele stehen. Was die Clearingforderung anbetrifft, so kann sich die Schweiz auf die im Rahmen des deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehrs getroffene Sondervereinbarung vom 18. Juli 1941 berufen, auf Grund welcher dieser Vorschuss Deutschland gewährt wurde. Darin sind die beiden Partner übereingekommen, bezüglich der Abdeckung der entstandenen deutschen Passivsalden, unbeschadet eines etwaigen Wegfalls des deutsch-schweizerischen Verrechnungsabkommens, zu gegebener Zeit sich zu verständigen. Die Regelung dieser Angelegenheit kann daher nicht durch einen autonomen Akt, sondern nur durch zwischenstaatliche Verhandlungen erfolgen. Für den Kohlenkredit gelten ähnliche Verhältnisse.

3. Den weitem im amerikanischen Entwurf vorgesehenen Massnahmen - Zwangsmobilisierung des Sachwertbesitzes (Grundvermögen, Betriebe, Betriebsausrüstungen und Inventar) sowie einmalige progressive Kapitalabgabe - liegt der Gedanke eines Schadensausgleichs zu Grunde, indem Mittel bereitgestellt werden sollen, um den durch kriegerische Ereignisse sowie durch die Abwertung Geschädigten zu einer teilweisen Wiedergutmachung ihrer Verluste zu verhelfen. Da wohl die überwiegende Mehrheit der in Deutschland niedergelassenen natürlichen und juristischen Personen Kriegsschäden erlitten hat und von der Abwertung betroffen werden wird, kommen die mittels der in Rede stehenden Massnahmen aufzubringenden Mittel grundsätzlich dem gleichen Kreise zugute, zu dessen Lasten sie erhoben werden sollen. Es wird dies auch für die betroffenen schweizerischen Belange zutreffen. Aus diesem Grunde können trotz den konfiskatorischen Auswirkungen der beiden Eingriffe grundsätzlich irgendwelche Schritte, die auf die Befreiung schweizerischen Eigentums oder eine Ersatzleistung im Sinne der völkerrechtlichen Enteignungsgrundsätze abzielen, mit Aussicht auf Erfolg nicht unternommen werden, es sei denn, die schweizerische Regierung wolle im Namen sämtlicher

Kriegsgeschädigten auf die vorgesehenen Ersatzleistungen verzichten. Es wäre indessen ein heikles Unterfangen, einen solchen Entscheid zu treffen, ganz abgesehen davon, dass alliierter- bzw. deutscherseits auf einen derartigen Vorschlag aus praktischen Gründen kaum eingetreten werden dürfte. Jedenfalls könnte diese Frage erst nach eingehender Kenntnis der gesetzlichen Erlasse näher abgeklärt werden. Einzig die zwischen der Schweiz und Deutschland in Kraft stehenden vertraglichen Abmachungen, insbesondere der Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich vom 13. November 1909 (AS 27/681), der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich betreffend Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des andern vertragschliessenden Teiles vom 31. Oktober 1910 (AS 27/692), das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich betreffend Goldhypothenken in Deutschland und gewisse Arten von Frankenforderungen an deutsche Schuldner vom 6. Dezember 1920 (AS 36/839) sowie das Zusatzabkommen vom 25. März 1923 (AS 39/239) und das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern vom 15. Juli 1931 (AS 50/106) werden in gewissen Fällen eine sichere Interventionsgrundlage bieten. Allenfalls können ausserdem auf Grund von Billigkeitserwägungen für die betroffenen schweizerischen Einzelpersonen und Firmen gewisse Milderungen erwirkt werden.

4. Bei dem Entscheid über die Frage, ob schon jetzt irgendwelche Schritte zur Sicherstellung der gefährdeten schweizerischen Vermögenswerte zu unternehmen sind, ist einerseits ganz allgemein in Betracht zu ziehen, dass der vorliegende amerikanische Entwurf für eine Währungsreform in Deutschland noch mancherlei Wandlungen erfahren kann und unter Umständen in seiner jetzigen Gestalt überhaupt nicht zur Durchführung gelangt. Andererseits ist durchaus mit der Möglichkeit zu rechnen, dass für ausländische Vermögenswerte wenigstens teilweise Sondervorschriften erlassen werden. Ein voreiliger Schritt bei den zuständigen alliierten Behörden könnte daher allenfalls ins Leere stossen oder bewirken, dass deren Aufmerksamkeit in nachteiliger Weise auf die ausländischen Interessen gelenkt wird. Mit letzterem muss umso mehr gerechnet werden, als - wie dargelegt wurde - die Rechtsgrundlage für eine wirksame Intervention zum Schutze der schweizerischen Interessen äusserst schwach ist. Ferner ist in formeller Hinsicht nicht klar, ob eine derartige Demarche bei allen vier Besetzungsmächten unternommen werden müsste, da noch nicht feststeht, ob eine einheitliche Währungsreform für alle vier Zonen zustande kommen wird. Neben diesen allgemeinen Erwägungen sprechen aber auch besondere Gründe eher für eine abwartende Haltung der schweizerischen Behörden.

Was zunächst die Reduktion der Reichsmarkwährung anbetrifft, so wird nach Erlass des betreffenden Gesetzes immer noch genügend Zeit sein, um die unter Ziffer 1 erwähnten Begehren zu stellen. Für alle Fälle wurden die zuständigen schweizerischen Gesandtschaften bereits über das vorliegende Problem unterrichtet.

Sodann wäre ein Schritt zur Sicherstellung der Forderungen gegen den deutschen Staat heute von vornherein zur Aussichtslosigkeit verurteilt. Ueber eine Amortisation der gewaltigen deutschen Staatsschuld wird schon wegen der Vierteilung Deutschlands und der damit verbundenen Schwierigkeiten praktisch heute und noch für längere Zeit nicht diskutiert werden können. Es erscheint daher nutzlos, die Vorteile, die sich aus einer abwartenden Haltung ergeben können, aufs Spiel zu setzen.

Schliesslich muss eine vorzeitige Anrufung der unter Ziffer 3 erwähnten Staatsverträge oder einzelner darin enthaltener Klauseln umgangen werden. Die Alliierten beanspruchen gemäss Proklamation No. 2, Abschnitt III, Ziffer 6, vom 20. September 1945 für sich das Recht, die Anwendbarkeit der vom Deutschen Reich seinerzeit mit dem Ausland abgeschlossenen Verträge von ihrer Genehmigung abhängig zu machen. Mit der Anrufung der aufgezählten Staatsverträge könnte daher ein höchst ungünstiges Präjudiz in der Frage des Weiterbestehens des schweizerisch-deutschen Vertragswerkes geschaffen werden, was zu einem vertragslosen Zustande zwischen den beiden Ländern führen könnte, der bisher mit Mühe vermieden werden konnte.

Aus diesen Gründen ist es ratsam, vorläufig von Schritten in vorliegender Sache bei den zuständigen alliierten Behörden abzusehen und den Zeitpunkt für irgendwelche Demarchen später festzulegen."

Das Finanz- und Zolldepartement bemerkt in seinem Mitbericht zu diesem Geschäft was folgt:

"Da die Projekte über die deutsche Währungsreform von einer Streichung der Reichsschuld schlechthin sprechen, besteht in der Tat die Gefahr, dass nicht nur die Inlandschuld des Reiches, sondern auch seine Auslandschuld gestrichen wird, was für den Bund unter anderem den Verlust seines aus dem deutsch-schweizerischen Clearing erwachsenen Guthabens zur Folge hätte. Das Politische Departement empfiehlt, zur Wahrung der gefährdeten schweizerischen Interessen Schritte erst zu unternehmen, wenn die Währungsreform Wirklichkeit geworden ist und ihre Auswirkungen

- 7 -

bekannt sind. Das Finanz- und Zolldepartement schliesst sich dieser Empfehlung an, unter der Voraussetzung, dass mit der Gewährung des von den Vereinigten Staaten, Grossbritannien und Frankreich im Hinblick auf die zu liquidierenden deutschen Werte in der Schweiz gewünschten Vorschusses von 20 Millionen Franken bis zur Durchführung der Währungsreform bezw. bis zum Bekanntwerden ihrer Auswirkungen zugewartet wird. Eine allfällige Streichung des erwähnten Clearingguthabens des Bundes infolge der Währungsreform würde nämlich den Wegfall des Fonds bedeuten, aus dem gemäss dem Abkommen von Washington den enteigneten Deutschen der Markgegenwert des schweizerischen Liquidationsanteils ausbezahlt werden soll. Es ist klar, dass der Schweiz mit einer derartigen Wirkung der Währungsreform die Durchführung des Washingtoner Abkommens verunmöglicht würde.

Angesichts der Grössenordnung der durch die Währungsreform bedrohten Finanzinteressen des Bundes erwartet das Finanz- und Zolldepartement, dass die Wahrnehmung dieser Interessen gegenüber dem betreffenden Ausland in engster Zusammenarbeit mit ihm erfolgt."

Im Einvernehmen mit dem eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung) wird daher

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

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt, im gegebenen Zeitpunkt die erforderlichen Schritte zur Wahrung der schweizerischen Interessen mit Bezug auf die deutschen Währungsmaßnahmen zu unternehmen.
3. Das Politische Departement wird beauftragt, die Sache in Verbindung mit dem Justiz- und Polizeidepartement und mit dem Finanz- und Zolldepartement weiter zu verfolgen.

Ferner sollen die schweizerischen Interessenten angehört werden.

Protokollauszug an das Politische Departement (15 Expl.) zum Vollzug, an das Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung), an das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung), an das Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung) (in je 2 Expl.) zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser