

33 FR.



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Bern, den 8. Oktober 1948.
Tel. 6.30.71.

C. 45.A.121.0.-BC.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse



Herr Geschäftsträger,

Wir beziehen uns auf die mit Ihnen geführte Korrespondenz betreffend die Währungsreform in den drei westlichen Zonen Deutschlands, insbesondere auf unser Schreiben vom 15. Juli d.J., mit welchem wir Sie ersuchten, bei der britischen Regierung das Begehren um eine Gleichstellung der schweizerischen Gläubiger gegenüber Deutschland mit den Angehörigen der Vereinten Nationen zu verlangen. Eine Antwort steht noch aus und es ist trotz verschiedener Aeusserungen zuständiger alliierter Beamten ungewiss, wann mit einer solchen gerechnet werden kann.

Wir haben uns gefragt, ob es opportun sei, vor dem Eintreffen der Antwort erneut bei den alliierten Regierungen vorstellig zu werden, um die Begründetheit unseres Begehrens mit weiteren Argumenten zu untermauern. Ein derartiges Vorgehen birgt natürlich Vor- und Nachteile in sich. Eine neuerliche Demarche könnte uns leicht der Argumente berauben, die wir im Falle einer negativen Antwort zur Begründung einer Wiedererwägung zu verwenden hätten. Andererseits ist zuzugeben, dass durch eine umgehende Intervention die Aussichten auf eine positive Erledigung u.U. etwas vergrössert werden können. Trotzdem neigen wir eher zur Auffassung, dass die Antwort abgewartet werden soll. Falls Sie durch die Ueberprüfung der Lage an Ort und Stelle zur gegenteiligen Auffassung gelangen sollten, bitten wir Sie um Bericht.

Unsere Auffassung schliesst nun aber nicht aus, dass Sie in Weiterverfolgung dieser Angelegenheit bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf unser Begehren hinweisen und der bestimmten Hoffnung Ausdruck verleihen, die Gleichstellung der schweizerischen

...

An die Schweizerische Gesandtschaft,

L o n d o n .



Gläubiger mit den Angehörigen der Vereinten Nationen entspreche einem Gebot der Gerechtigkeit. Im Bestreben, Ihre allfälligen Diskussionen mit zuständigen Beamten zu erleichtern, beehren wir uns, Ihnen im nachfolgenden einige Gedanken bekannt zu geben, von denen wir glauben, dass sie für Sie von Nutzen sein können. Wir stützen uns dabei zum Teil auf das Ergebnis einer Ueberprüfung der Rechtslage.

Wir sind uns bewusst, dass es verlorene Mühe wäre, die Rechtmässigkeit der Währungsreform zu bestreiten. Die Währungshoheit ist von alters her ein Attribut der staatlichen Souveränität. Jeder Staat ist nach Völkerrecht völlig frei, sein Geldwesen so zu ordnen, wie es ihm beliebt. Die Abwertung wäre nur dann völkerrechtlich unzulässig, wenn sie einen Rechtsmissbrauch darstellen würde. Ein solcher wird aber im Völkerrecht nicht vermutet. Im vorliegenden Falle dürfte es klar sein, dass die Voraussetzungen hiefür nicht gegeben sind, denn die Währungsreform in Deutschland dürfte sich zweifellos als dringend notwendige Massnahme erwiesen haben.

Die Währungsreform mit ihrer Abwertung im Verhältnis 10 : 1 könnte faktisch an und für sich als Einbruch in wohlerworbene Rechte bezeichnet werden. Ein Grundsatz des Völkerrechtes besagt, dass eine Wegnahme ausländischen Privatvermögens ohne Entschädigung unzulässig ist. (Verdross : Völkerrecht S.220, Schindler : Besitzen konfiskatorische Gesetze ausserterritoriale Wirkung ?, Schweiz. Jahrbuch für Internationales Recht, Bd 3, S. 84 ff.) Dieser Grundsatz des Schutzes wohlerworbener ausländischer Rechte gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Wie oben dargelegt, steht es jedem Staate kraft seiner ihm zukommenden Währungshoheit frei, seine Geldverhältnisse souverän zu regeln, sodass gerade auf diesem Gebiete das Prinzip des Schutzes ausländischer Vermögensrechte seine Grenzen findet. Abgesehen von diesen Ueberlegungen kann die deutsche Währungsmassnahme nicht einer Konfiskation gleichgesetzt werden und es kann dieses Element daher

bei der Weiterverfolgung der Angelegenheit wohl nicht verwendet werden.

Das Kernproblem bildet nun die Frage, ob die im Rahmen des Umstellungsgesetzes den Angehörigen der Vereinten Nationen eingeräumten Sonderrechte (Möglichkeit des Einspruchs bei Schuldverhältnissen) einen Anhaltspunkt geben, um unter Hinweis auf völkerrechtliche Grundsätze eine Gleichbehandlung auch für schweizerische Belange zu verlangen.

Schon Grotius hat die Auffassung vertreten, dass ein Staat alle Ausländer gleich zu behandeln habe (De iure belli ac pacis, II. Kap. 2, § XXII). Hatscheck leitet die Pflicht auf Gleichbehandlung der Angehörigen aller Staaten vom Grundsatz der Gleichheit der Staaten ab (Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, S. 220). Die gleiche Ansicht vertritt Suzanne Basdevant im Répertoire de droit international, Bd VIII, S.4:

" D'autre part, tous les étrangers résidant dans un pays déterminé doivent être traités sur le même pied, sans distinction de nationalité, à moins que le droit des gens ne permette des exceptions : stipulations conventionnelles particulières, droit de représailles, ressortissants d'Etats neutres et belligérants ".

Strupp (Eléments de droit international public, S. 141) erklärt, dass eine ungleiche Behandlung von Ausländern ein internationales Delikt darstelle, es sei denn, dass die Voraussetzungen zur Ergreifung von Repressalien oder andere " motifs juridiques " gegeben seien.

Diese Auffassungen dürften eine Grundlage geben, um unser Begehren auch rechtlich zu begründen. Bei diesem Sachverhalt ist es auch ohne Bedeutung, dass die Währungsreform von den alliierten Regierungen angeordnet worden ist, die nach unserer Auffassung nicht anstelle einer deutschen Regierung, gewissermassen als deren Rechtsnachfolger gehandelt haben, sondern auf Grund ihrer Rechtsstellung, die sich aus der militärischen Besetzung Deutschlands in seiner bisher nicht bekannten besonderen Art

ableitet.

Es gibt nun aber auch Völkerrechtler, die eine ungleiche Behandlung von Ausländern nicht als Rechtsverletzung betrachten, sondern höchstens als einen unfreundlichen Akt gegenüber demjenigen Staat, dessen Angehörige einer Diskriminierung unterliegen. Oppenheim-Lauterpacht (International Law, I. § 314, S. 616) sagt z.B.:

" Of course, if a State excluded all subjects of one State only, this would constitute an unfriendly act, against which retorsion would be admissible ; but it cannot be denied that a State is competent to do this, although in practice such wholesale exclusion is improbable in normal times ".

Die Staatenpraxis kennt nun tatsächlich zahlreiche Fälle diskriminierender Behandlung von Angehörigen bestimmter Staaten. So schliesst die amerikanische Einwanderungsgesetzgebung die Bürger einer Reihe von asiatischen Staaten von der Einwanderung aus (Hyde, International Law, chiefly as interpreted and applied by the United States, I. § 60, S. 224/25). Das Amerikanische Staatsdepartement hat zwar in zahlreichen Fällen Schritte unternommen um diskriminatorische Massnahmen gegenüber Amerikanern zu verhindern. Es handelt sich hier indessen um die Anwendung eines politischen und nicht eines rechtlichen Grundsatzes.

" This statement doubtless reflects a national policy. It does not necessarily point to the existence of a rule of international law that forbids a State to grant a monopolistic concession to the nationals of a particular favoured foreign country " (Hyde a.a.O. § 209, S. 688).

Obwohl wir glauben, dass sich unser Begehren auch rechtlich begründen lässt, schliesst dies nicht aus, dass die erfolgte Diskriminierung ferner auch als unfreundlicher Akt gegenüber der Schweiz bezeichnet werden kann.

In diesem Zusammenhang ist es angezeigt, auch noch auf weitere Diskriminierungen hinzuweisen, denen sich die Schweiz mit Bezug auf ihre Interessen in Deutschland ausgesetzt sieht. So ist kürzlich in der Bi-Zone vom deutschen Wirtschafts-

- 5 -

rat ein " Gesetz zur Sicherung von Forderungen für den Lastenausgleich " erlassen worden. Das amerikanisch-britische Zweimächtekontrollamt hat nach einer uns vom Generalkonsulat in Frankfurt zugegangenen Mitteilung die fraglichen Rechtsvorschriften nur unter der Bedingung genehmigt, dass dadurch das Eigentum von Angehörigen der Vereinten Nationen nicht berührt werde. Es lässt sich heute noch nicht abschliessend beurteilen, welche Folgen diese Massnahme für die Schweiz haben wird. Wir müssen uns indessen vorbehalten auf die Angelegenheit zurückzukommen.

Mit Bezug auf Auskünfte über in Berlin deponierte Wertpapiere liegen die Verhältnisse ähnlich. Gemäss bestehenden Anordnungen dürfen von den zuständigen Stellen, insbesondere der " Kommission der Deutschen Zentralfinanzverwaltung zur Sicherstellung der Geschäftsunterlagen und Wertpapiere der Hauptsitze geschlossener deutscher Banken ", Auskünfte nur an Angehörige der Vereinten Nationen, nicht aber an solche neutraler Staaten erteilt werden. Es ist direkt unerfindlich, aus was für Gründen die Besetzungsmächte zu einer derartigen, jeder Vernunft entbehrenden Einstellung gelangen. Durch diese Massnahmen werden die schweizerischen Interessen in Deutschland vielfach der gleichen Behandlung teilhaftig wie wenn sie Bürger eines besiegten Staates wären.

Die Besetzung Deutschlands hat nicht mehr dem Zwecke der Kriegsführung und der Erringung des Sieges zu dienen, sondern den bereits Besiegten an der Entfesselung eines neuen Krieges zu verhindern und den Alliierten die Früchte des erfolgreichen Krieges zukommen zu lassen. Solche Massnahmen können sich jedoch in keiner Weise gegen neutrale Rechte richten. Der Neutrale ist am Krieg nicht beteiligt gewesen und hat demzufolge auch nicht die Rechtsfolge der Niederlage zu tragen.

Im übrigen kann darauf hingewiesen werden, dass die Alliierten den Grundsatz der " non-discrimination " selbst aufgestellt haben. Im Communiqué der Londoner Konferenz über Deutschlandsfragen vom 7. Juni 1948, an der die Vereinigten Staaten, England, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande teilgenommen

...

- 6 -

haben, wird u.a. folgendes erklärt :

" Arising out of the discussion on the Ruhr it has been recommended that the principle of non-discrimination against foreign interests in Germany be reaffirmed, and that each Government should promptly study the problem of safeguarding foreign interests in order that there may be subsequently established as soon as possible an intergovernmental group to review the question and make recommendations to their governments".
(The Department of State bulletin, Vol. XVIII, No 468, June 20, 1948, S.807).

Wir wären Ihnen daher dankbar, wenn Sie wo immer möglich in geeigneter Weise auf die Unhaltbarkeit in der Behandlung hinweisen wollten, die der Schweiz mit Bezug auf ihre Interessen in Deutschland zuteil wird.

Es ist zwar nicht Brauch, dass sich die Schweiz auf die von ihr während des letzten Krieges einer Grosszahl von Staaten durch die Uebernahme der Interessenvertretung geleisteten Dienste beruft. Im vorliegenden Fall dürfte es indessen nichts schaden, wenn auch auf diesen Punkt hingewiesen wird mit dem Bemerkten, dass die Schweiz während des Krieges auf ihre Weise aktiv im Interesse der Völkergemeinschaft und des Friedens tätig gewesen sei. Aber auch auf wirtschaftlichem und humanitärem Gebiete sind die Leistungen unseres Landes, wie schon mehrfach hervorgehoben worden ist, beträchtlich. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Schweiz stets ihr Interesse am Wiederaufbau Europas bekundet und ihre Bereitschaft zur Mitarbeit erklärt hat. Abgesehen von den rechtlichen Erwägungen muss es daher als völlig ungerechtfertigt bezeichnet werden, wenn die Schweiz bei jeder sich bietenden Gelegenheit benachteiligt wird.

Wir bitten Sie, uns über allfällige Gespräche über Fragen der vorliegenden Art jeweilen zu orientieren. Ein gleichlautendes Schreiben richten wir auch an die Gesandtschaften in Washington und Paris.

Genehmigen Sie, Herr Geschäftsträger, die Versicherung unserer vorzüglichsten Hochachtung.