

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 14 janvier 1930*¹

61. Internationale Zahlungsbank

Politisches Departement. Antrag vom 30. Dezember 1929

Das Politische Departement legt folgenden Bericht vor:

I.

«Der Vorsteher des Politischen Departements hat dem Bundesrat wiederholt Bericht erstattet (vgl. Protokolle vom 22. Oktober², 22. November und 6. Dezember 1929) über die Frage der Internationalen Zahlungsbank, welche letztere gemäss Artikel 2 der Statuten, wie sie von dem Organisationskomitee in Baden-Baden ausgearbeitet worden waren, ihren Sitz in Basel haben soll³.

1. *Absent: Meyer.*

2. *Cf. DDS vol. 9, n° 514. Sur les négociations pour la création de la Banque des règlements internationaux voir aussi dans ce même volume 9, les n°s 474, 496 et 525.*

3. *Le comité d'organisation réuni à Baden-Baden en octobre-novembre 1929 (cf. DDS vol. 9, n° 514), était composé d'experts désignés par les banques d'émission des puissances intéressées à la question des réparations. Il avait été chargé par la conférence de la Haye, au mois d'août, de pré-*

Das Organisationskomitee von Baden-Baden hatte neben den Statuten einen Entwurf zu einem Staatsvertrag (genannt Grundgesetz) ausgearbeitet. Dieser Staatsvertrag hätte die allgemeine Rechtsstellung der Bank gegenüber den beteiligten Ländern und dem Sitzlande ordnen sollen. Der Entwurf dieses Grundgesetzes ist offiziell nicht veröffentlicht worden. Dagegen wurden die Bestimmungen dem Präsidenten des Generaldirektoriums der Schweizerischen Nationalbank zur Kenntnis gebracht, um damit den schweizerischen Behörden zu ermöglichen, die Frage zu prüfen, ob und inwieweit sie die darin vorgesehenen Verpflichtungen übernehmen können.

Juristen der Regierungen der in der Reparationsfrage hauptsächlich beteiligten Länder haben nun diesen Entwurf zu einem Grundgesetz umgearbeitet. In Vorbesprechungen in Paris und später an einer Konferenz in Brüssel haben sie einen Entwurf zu einem Schlussprotokoll⁴ nebst Anlagen aufgestellt; in diesen Instrumenten sind – wenigstens inhaltlich – die Bestimmungen zu finden, die das vorerwähnte Grundgesetz zu umschreiben gesucht hatte.

Schweizerische offiziöse Vertreter sind von den Juristen der Gläubigerländer anlässlich ihrer Besprechungen in Paris eingeladen worden, sich zu dem Entwurfe zu äussern. Die schweizerischen Vertreter, nämlich Herr Minister Dinichert⁵, Herr Präsident Bachmann⁶ und Herr Direktor Blau⁷, nahmen von den in Aussicht genommenen Änderungen Kenntnis und suchten namentlich zu erreichen, die Schwierigkeiten zu beseitigen, die sich einer raschen Aufnahme der Tätigkeit der Bank wegen des Staatsvertragsreferendums entgegenstellten. Es gelang auch den schweizerischen Vertretern, die Juristen für eine Lösung zu gewinnen, wonach der Staatsvertrag alle fünfzehn Jahre vom Sitzland einerseits und von den beteiligten Regierungen insgesamt andererseits gekündigt werden kann. An der nachfolgenden Brüsseler Besprechung der Juristen wurde an dieser Vorschrift nichts geändert.

parer un projet pour la création d'une Banque des règlements internationaux, dont la tâche principale devait être le règlement des réparations, conformément aux dispositions du Plan Young, signé à Paris le 7 juin 1929.

La désignation de la ville de Bâle comme siège de la Banque s'était faite en dehors de toute intervention directe de la Suisse. Le chef du Département politique, Motta, était personnellement favorable à une installation de la Banque dans la ville rhénane. Cf. sa lettre de 8 janvier 1930 au Ministre de Suisse à la Haye, de Pury:

[...]

... nous préférons voir la Banque des Règlements internationaux s'installer à Bâle plutôt qu'à Genève, car la concentration des organismes internationaux dans cette dernière ville pourrait, à la longue, présenter certains inconvénients, dont il serait absurde de s'exagérer l'importance, mais qui ne peuvent être complètement négligés. Nous pensons, notamment, à certain projet d'internationalisation de Genève, lancé l'été dernier par le belge Ottlet, qui a sombré dans le ridicule, mais qui est cependant l'indication qu'un état d'esprit dangereux existe dans quelques milieux. La constitution dans une autre ville suisse d'une institution internationale de l'importance de la Banque des Règlements internationaux serait un excellent antidote contre de telles chimères (E 2001 (C) 2/43).

4. Cf. Esquisse d'un Protocole final, non daté (E 2001 (C) 2/43).

5. Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique.

6. Président du Directoire de la Banque nationale.

7. Directeur de l'Administration des contributions au Département des Finances.

Die schweizerische Gesandtschaft in Paris erhielt vom Juristen der französischen Regierung, Herrn Jacques Lyon, einen Entwurf des Schlussprotokolls, genannt «Esquisse d'un protocole final». Die Bestimmungen, welche für die Schweiz in Betracht kommen, sind die Artikel VIII, IX und XV⁸. Ferner kommen für das Sitzland in Frage Anlagen zu diesem Protokoll, die die Nummern IX, X und XVI tragen. Anlage IX enthält die Statuten, die vom Organisationskomitee der Bank entworfen und veröffentlicht worden sind. Es ist kaum anzunehmen, dass die Statuten eine Abänderung erfahren werden. Die Anlagen X und XVI sind dem Departement nicht in der Fassung der Brüsseler Besprechungen bekannt. Dagegen liegt der Text dieser Anlagen vor⁹, wie er sich auf Grund der Besprechungen in Paris ergeben hatte.

Die schweizerische Gesandtschaft teilte vor kurzem mit, dass nach Angabe von Herrn Lyon und des italienischen Juristen, Herrn Pilotti¹⁰, die betreffenden Regierungen mit den Vorschlägen, insbesondere auch bezüglich der Kündigungsklausel, einverstanden seien. Auf Grund von Aufschlüssen, die wir von Herrn Präsident Bachmann besitzen, bestehen jedoch bei den Vertretern der Zentralbanken im Organisationskomitee noch diesbezüglich gewisse Bedenken. Aus einem Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Paris¹¹ scheint sich übrigens neuerdings zu ergeben, dass auch die Juristen damit rechnen, dass möglicherweise die Kündigungsklausel nur in einer provisorischen Lösung vorgesehen wird, die durch einen unkündbaren endgültigen Staatsvertrag nach Ablauf der Referendumsfrist ersetzt würde.

Der Beginn der Haager Konferenz¹² ist auf den 3. Januar 1930 festgesetzt. Die Schweiz wird zunächst keine Einladung erhalten, an der Konferenz teilzunehmen. Es ist zu erwarten, dass die belgische Regierung noch einmal einen Versuch machen wird, den Sitz der Bank nach Brüssel zu bringen. Erst wenn sich die Haager Konferenz mit dem Vorschlag des Organisationskomitees einverstanden erklärt haben wird, kann erwartet werden, dass die Schweiz eingeladen wird, ihre Vertreter in den Haag zu entsenden. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass bereits in der zweiten Januarwoche eine solche Einladung an die schweizerische Regierung ergehen wird.

Da vielleicht der Bundesrat vor jenem Zeitpunkte nicht zusammentreten wird, so empfiehlt es sich jetzt schon, die Delegation zu bezeichnen, für den Fall, dass die Schweiz zur Teilnahme an der Konferenz eingeladen würde.

Nachdem die Bestimmungen des Schlussprotokolls, welche für die Schweiz Bedeutung haben, bereits entworfen sind, und es den Anschein hat, dass die beteiligten andern Regierungen ihre Zustimmung dazu erteilt haben, so wird es für die

8. *Il y était question de la nécessité de la constitution de la Banque des règlements internationaux pour la mise en application du Plan Young (article VIII), de la reconnaissance à la B.R.I. du statut de personne juridique internationale (IX) et de la procédure à suivre dans les cas de différends entre la B.R.I. et les Etats intéressés (XV).*

9. *Non reproduit. Cf. E 2001 (C) 2/43.*

10. *Jurisconsulte du Ministère italien des Affaires étrangères.*

11. *Non retrouvé.*

12. *Sur la première conférence de la Haye, qui avait eu lieu au mois d'août 1929, cf. DDS vol. 9, n° 496.*

14 JANVIER 1930

7

schweizerische Delegation schwierig sein, eine allfällig im Interesse der Schweiz notwendig werdende Abänderung herbeizuführen, wenn sie sich nicht rechtzeitig dafür die Unterstützung anderer Delegationen oder wenigstens der Vertreter der Zentralbanken verschaffen kann. Das Politische Departement würde es daher begrüßen, wenn Herr Präsident Bachmann sich bereits bei Beginn der Konferenz in den Haag begeben würde, um bezüglich der die Schweiz interessierenden Fragen als Vertreter der Schweizerischen Nationalbank mit den Leitern der Zentralbanken, die sich voraussichtlich auch im Haag einfinden werden, Fühlung zu nehmen. Herr Präsident Bachmann würde jedoch, falls der Bundesrat Bedenken gegen diese Fühlungnahme hätte, von seiner Reise Abstand nehmen.

II.

Die Instruktionen, die der schweizerischen Delegation zu erteilen sind, wurden in zwei vom Politischen Departement einberufenen Konferenzen vorbereitet. An der ersten Besprechung nahm auch der Vorsteher des Finanzdepartements teil. Herr Professor Burckhardt verfasste für den internen Gebrauch der schweizerischen Behörden das vorgelegte Memorandum¹³ über die internationale Persönlichkeit der Bank zum Zahlungsausgleich.

Da die Bestimmungen, über deren Annahme sich die Schweiz auszusprechen haben wird, nicht offiziell der schweizerischen Regierung bekanntgegeben worden sind und da, was die Anlagen betrifft, nicht einmal endgültige Fassungen der Juristenvorschläge vorliegen, so können die Instruktionen, die der Bundesrat der schweizerischen Delegation erteilt, nur den Sinn einer allgemeinen Wegleitung haben. Sie könnten allenfalls später bestimmter gefasst werden, wenn die Fühlungnahme von Herrn Präsident Bachmann im Haag zeigen sollte, dass gewisse schweizerische Postulate auf die Unterstützung gewisser Regierungen zählen könnten. Ganz allgemein wird sich die schweizerische Delegation von dem Gedanken leiten lassen, dass sie es vermeiden muss, bei der Konferenz durch ihre Abänderungsvorschläge, namentlich dann, wenn sie nur formeller Natur sind, eine ungünstige Stimmung zu schaffen, die vielleicht dazu führen könnte, die Entschliessung bezüglich des Sitzes der Bank wieder in Frage zu stellen. Die schweizerischen Vertreter sollen hauptsächlich zu erreichen suchen, dass bezüglich der Kündigungsklausel eine Lösung gefunden wird, die dem schweizerischen Verfassungsrecht entspricht, dass die einzuräumenden Sonderrechte möglichst genau und zwar im Sinne der Vorschläge des Organisationskomitees umschrieben werden und dass die Schweiz gewisse Zusicherungen erhält, wonach die schweizerische Nationalbank im Verwaltungsrate der Internationalen Zahlungsbank vertreten sein wird.

[...]¹⁴

M. le chef du département politique expose que, depuis le dépôt du rapport, M. Bachmann est parti pour La Haye, où il s'est mis en relation avec les membres de

13. Voir le texte de ce memorandum, daté du 28 décembre 1929, in E 2001 (C) 2/43.

14. La proposition du Département politique expose ensuite les instructions destinées aux délégués suisses à la Haye, instructions déjà résumées ci-dessus sous le point II.

la conférence. En outre, M. Bachmann ayant fait savoir, il y a quelques jours¹⁵, que la Suisse serait invitée incessamment à prendre part aux négociations sur le siège de la Banque, le chef du département politique a pris sur lui, pour éviter toute perte de temps, d'envoyer également les autres délégués à La Haye¹⁶. Ils s'y trouvent actuellement. Les instructions qui leur ont été remises sont contenues dans le rapport ci-dessus. Elles ont été, en outre, précisées et complétées sur deux points: la durée de la convention et la personnalité internationale de la Banque.

En ce qui concerne le premier point, les délégués sont chargés de faire tout leur possible pour que l'institution de la Banque soit l'objet d'une convention dénonçable. S'ils n'y parvenaient pas, ils accepteraient l'autre solution, mais non sans attirer l'attention sur la conséquence qu'elle aurait au point de vue de notre droit public, qui nous oblige à retarder l'approbation de l'arrangement jusqu'à l'expiration du délai référendaire¹⁷.

Quant au second point, les délégués ont pour instructions d'éviter autant que possible que l'arrangement ne confère la personnalité internationale à la Banque et, s'ils n'y arrivaient pas, de faire préciser la nature et la portée de cette attribution. En ce qui concerne l'exemption fiscale du personnel, qui est liée étroitement à cette question, les délégués sont chargés en première ligne de la refuser, en seconde ligne de faire des concessions, mais au sujet du personnel supérieur seulement.

Dans la discussion, tous les membres du conseil déclarent approuver les mesures prises et les instructions données par le département. En particulier, le conseil est unanime à penser que si la conférence n'admettait pas le système de la convention dénonçable, les règles constitutionnelles relatives au droit de referendum en matière de traités internationaux devraient être strictement observées.

En conséquence, le conseil *arrête*:

1. Le rapport du département politique est approuvé.
2. Feront partie de la mission de la Suisse à la conférence de La Haye: MM. G. Bachmann, président de la direction générale de la Banque nationale, W. Burckhardt, professeur, à Berne, et R. Miescher, conseiller d'Etat, à Bâle, comme délégués; M. Blau, directeur des contributions, comme expert; M. Frölicher¹⁸ comme secrétaire.
3. Les instructions données aux délégués par le département politique sont confirmées.

15. Cf. la lettre de Bachmann du 8 janvier, en annexe au présent document.

16. Cf. PVCF du 31 décembre 1929 (DDS vol. 9, n° 525).

17. Suivant l'art. 89, § 3 de la Constitution fédérale, les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis ... à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

18. De la Division des Affaires étrangères du Département politique.

14 JANVIER 1930

9

E 2001 (C) 2/43

ANNEXE

*Le Président du Directoire de la Banque nationale, G. Bachmann,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Den Haag, 8. Januar 1930

Mit Teilnehmern an der Konferenz und solchen, die zu den an ihr beteiligten Personen Beziehungen haben, konnte ich gestern mich über eine Reihe von Punkten unterhalten, worüber ich Ihnen, hochgeehrter Herr Bundesrat, in Kürze einige Mitteilungen machen möchte.

Es scheint, dass von belgischer Seite Anstrengungen gemacht werden, um der Konferenz die Entschliessung für Basel zu erschweren. In erster Linie wird die Kündigungsklausel aufgegriffen und bemerkt, dass mit ihr eine Unsicherheit für die Bank geschaffen werde. Nicht nur könne die Schweiz die Bank mit ihren Geschäften und die Angestellten mit ihren vielfachen Beziehungen nach fünfzehn Jahren aus der Schweiz verweisen. Es sei namentlich bei der stark kommunistischen Färbung Basels zu befürchten, dass die dort gewährten Steuerprivilegien nach fünfzehn Jahren zurückgezogen würden und so die Bank in Verlegenheit käme. Überhaupt werden über diesen angeblichen Kommunismus von Basel allerlei Gerüchte in Umlauf gesetzt, die dann der Begründung der These der Exterritorialität der Bank dienen sollen. In diesem Zusammenhang mag auch interessieren, dass mir von zwei Seiten die Ansicht geäussert wurde, die auch unser Gesandter in London vor einigen Wochen Ihrem Departement meldete, dass England, nachdem London als Bankplatz in Wegfall kam, mit Nachdruck für eine kleine schweizerische Stadt – so für Bern lieber als für Basel oder gar Zürich – eintrat, weil England die Absicht hege, nach einiger Zeit die Errichtung einer Filiale der Internationalen Bank in London zu erreichen, welche Filiale dann von selbst sich zum Hauptgeschäft entwickeln werde. Aus diesem Grunde werde auch England bemüht sein, in der Verwaltung und Leitung der Bank sich und Amerika den gebührenden Platz zu sichern. In diesem Zusammenhang dürfte die Mitteilung interessieren, dass von den verschiedenen Abteilungen der Internationalen Bank – man sprach anfänglich von 4, jetzt von 6 Abteilungen – England die Leitung der Devisen-Abteilung und der Abteilung für Sachlieferungen für sich beanspruche, die letztere namentlich deshalb, um die eigenen handelspolitischen Interessen gegenüber Deutschland wahren zu können.

Was den internationalen Charakter der Bank anlangt, so scheint auch bei Mitgliedern des Juristen-Komitees, wie bei Herrn Ministerialdirektor Dr. Gauss, vom deutschen auswärtigen Amt, die Ansicht durchzudringen, dass diese internationale Rechtsperson mit der Aktiengesellschaft Internationale Bank, wie sie in den Statuten vorgesehen ist, nicht harmonieren kann. Ich habe eine Besprechung mit Herrn Gauss in Aussicht, habe aber bereits durch den deutschen Delegierten, Herrn Vocke¹⁹, vernommen, dass im Juristen-Komitee Bedenken gegen diese internationale Rechtsperson der Bank erhoben wurden, welche Bedenken von Herrn Lyon (Frankreich) und Herrn Pilotti (Italien) mit dem Hinweis darauf zurückgedrängt wurden, dass die schweizerischen Vertreter in Paris gegen die internationale Rechtsperson keine Einwendungen erhoben hätten. Ich habe nicht erman gelt, zu betonen, dass diese Darstellung nur so weit richtig sei, als die Herren Dinichert, Blau und der Schreibende in Paris nicht einen förmlichen Protest erhoben hätten, sondern sich darauf beschränkten, Erklärungen zu dieser Rechtsfigur zu erbitten und Bedenken dazu zu äussern²⁰.

In bezug auf den Gang der Arbeiten hier, wird nun für Sonntag oder Montag der nächsten Woche die erste Sitzung des Organisations-Komitees erwartet, und ich nehme an, dass der Vertreter der Schweizerischen Nationalbank zu dieser Sitzung, wenigstens soweit sie die Charte betrifft, zugezogen werde. Bei diesem Anlasse wird es dann angezeigt sein, die Anregungen, die wir schweizerischerseits zu machen haben, vorzubringen. Dabei werden die beiden Formulierungen, die heute mit einem Schreiben des Herrn Dr. Frölicher an Sie²¹ abgehen, nützlich sein, indem sie diese schweizeri-

19. *De la Reichsbank.*

20. *Cf. DDS vol. 9, n° 474.*

21. *Non reproduit.*

schen Anregungen für die Form des besonderen Staatsvertrages, wie auch für die Form des Schlussprotokolles zur Veranschaulichung bringen. Was den sachlichen Inhalt anlangt, so ist nirgends mehr von der internationalen Rechtsperson die Rede und weiterhin ist ein abweichender Vorschlag für ein vereinfachtes Schiedsgericht gemacht. Wird es dazu kommen, dass das Verhältnis zur Schweiz in einem Sondervertrag geordnet wird, so wird dieses besondere Schiedsgericht kaum auf Schwierigkeiten stossen. Bleibt die Ordnung als Teil des Schlussprotokolles, so werden wir bei dem in jenem Protokoll vorgesehenen Schiedsgericht gegebenenfalls unsere Wünsche anzubringen haben. – Die Frage der Steuerfreiheit des Bankpersonals spukt ebenfalls stark in der Unterhaltung. Es ist bekannt, dass Holland zu zwei Malen sich um den Sitz der Bank unter Anerbietung einer vollen Steuerfreiheit für Bank und Personal beworben hat und unter dem weiteren Anerbieten von Lokalitäten für die Bank. Das gleiche hat Belgien getan. Von dieser Seite wird jetzt neuerdings die Offerte herumgeboten, um damit namentlich in den Kreisen Stimmung zu machen, die irgendwie als Funktionäre der Bank in Betracht kommen und denen deshalb die Steuerfreiheit willkommen wäre. Es wird bei diesem Anlass auf den Völkerbund und auf den internationalen Gerichtshof verwiesen. Solchen Äusserungen gegenüber habe ich stets den Standpunkt vertreten, dass die Schweiz das zuzubilligen gewillt ist, was von ihr verlangt werde. Zur Zeit aber handle es sich nur um die Steuerbefreiungen in dem Entwurf von Baden-Baden, und diese sei die Schweiz ohne weiteres bereit zu gewähren. Wenn das Organisations-Komitee zu weiteren Steuerbefreiungs-Wünschen gelange, so sei die Schweiz bereit, auch diese wohlwollend zu prüfen. Ich habe es aber abgelehnt, sosehr ich gelegentlich dazu gedrängt wurde, entsprechend der Haltung, die ich in diesem Punkte immer eingenommen habe, irgendwie ein weiteres Anerbieten von der Schweiz aus in Vorschlag zu bringen. Immerhin habe ich den Eindruck, dass über diesen Punkt noch Verhandlungen folgen werden, und es wird von Nutzen sein, wenn auch Herr Regierungsrat Miescher dabei mitmachen kann, zumal auch sonst das «kommunistische» Basel nach anderer Richtung in Diskussion steht.

Soviel ich bis jetzt feststellen konnte, ist die allgemeine Meinung, dass die Verhandlungen hier spätestens Freitag, den 17ten abgeschlossen werden. Es bleibt damit nicht allzuviel Zeit für die Behandlung und Erledigung unserer Sache, und ich werde mich deshalb bemühen, dass für die Beteiligung der schweizerischen Delegation an den Arbeiten der Konferenz die Situation so bald als möglich geklärt wird.