

SCHUTZ DES SCHWEIZERISCHEN VERMÖGENS IM AUSLAND.

-----==oO==-----

17. 10. 41

P. G.



Schutz des schweizerischen Vermögens im Ausland.

I. *Importance des avoirs biens à l'étranger*

Das schweizerische Volksvermögen hat in den letzten siebenzig Jahren beständig zugenommen. Es fallen heute auf den einzelnen Menschen viel grössere Gütermengen als zur Zeit unserer Grosseltern. Die Spargelder auf den Banken wiesen bis zum Ausbruch des Krieges Jahr für Jahr höhere Zahlen auf. Dabei ist unser Land eines der rohstoffärmsten der Welt. Es verdankt die Zunahme des Volksvermögens nicht seinen Bodenschätzen, sondern zur Hauptsache seinem Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland: dem Export, den internationalen Beziehungen seines Bank- und Versicherungsgewerbes und dem Fremdenverkehr. Wie bedeutsam der Aussenhandel für den Reichtum eines Landes sein kann, zeigt das Beispiel Amerikas. Im Jahre 1914 waren die Vereinigten Staaten noch ein Schuldnerland. Ihre Auslandsverpflichtungen wurden, nach Abzug der Auslandsguthaben, auf fünf Milliarden Dollars geschätzt. Nach dem Weltkrieg, im Jahre 1920, verfügten die Vereinigten Staaten über einen Guthabenüberschuss von sechs Milliarden Dollars. Diese völlige Umkehrung der Verhältnisse war die unmittelbare Folge der amerikanischen Kriegslieferungen an Europa und der Ausschaltung der britischen und deutschen Konkurrenz auf den überseeischen Märkten.

Herr Professor Bachmann nimmt in seiner Eingabe vom 12. Juni 1941 an, dass die schweizerischen Kapitalforderungen an das Ausland mindestens acht Milliarden Franken erreichen. Diese Schätzung ist sicher erheblich zu niedrig. Vor der Einführung der deutschen Devisengesetzgebung beliefen sich allein die schweizerischen Guthaben in Deutschland auf vier Milliarden Franken; heute sind es noch zwei Milliarden. Nach den Angaben der Schweizerischen Handelskammer in Mailand stellt der schweizerische Grundbesitz in Italien einen Wert von 400 Millionen Franken dar. Die Schätzungen der schweizerischen Guthaben in den U.S.A. (ohne das Gold und die Devisen der Nationalbank) schwanken zwischen 600 und 1200 Millionen Franken. Es gibt kein Land der Erde, in dem nicht schweizerische Vermögenswerte in irgendwelcher Form investiert wären.

- 2 -

Es wäre völlig falsch, wenn man sich vorstellen wollte, die Auslandsguthaben bestünden nur aus den Kapitalien von Personen, deren einzige Sorge es sei, ihr Geld zu einem hohen Zinsfuss anzulegen. Es haben Vermögenswerte im Ausland: Die Nationalbank, die Eidgenossenschaft, einzelne Kantone, die Banken, die Versicherungsgesellschaften, dann Grossunternehmen wie Nestlé, Gebrüder Volkart, die Unternehmen der chemischen Industrie, der Maschinenindustrie, der Schuhindustrie, eine Grosszahl mittlerer und kleinerer Exporthäuser und schliesslich viele Tausende von Titelinhabern und Gläubigern von Einzelforderungen. Es fehlt noch die Möglichkeit, einen einigermaßen zuverlässigen Status der im Ausland angelegten Vermögenswerte aufzustellen. Die nachstehenden Einzelheiten können daher nicht mehr als einen lückenhaften Ueberblick über die Struktur dieses Auslandsvermögens vermitteln.

Von der Schweizerischen Nationalbank wissen wir, dass ein beträchtlicher Teil ihrer Gold- und Devisenbestände in New York und London liegt. Die Eidgenossenschaft ist mit rund 20 Millionen Franken im Vergleich zur Nationalbank ein bescheidener Gläubiger des Auslandes; neuestens kommen nun allerdings die hohen Clearingvorschüsse hinzu, die, wenn sie auch keine eigentlichen Kredite an das Ausland darstellen, doch dem Bund ein Transferisiko von vielen Millionen Franken auferlegen. Auch die Kantone haben verhältnismässig geringe Auslandswerte (hauptsächlich Beteiligungen an Grenzkraftwerken).

Ueber die Auslandsguthaben der Banken sind nur wenige Zahlen bekannt (beispielsweise die schweizerischen Stillhaltungsguthaben in Deutschland, 1931: 600 Millionen Fr., 1941: 100 Millionen Fr.).

Sehr gross sind die Auslandsinteressen der Versicherungsgesellschaften. Das an sich schon sehr umfangreiche Inlandsgeschäft wird durch das Auslandsgeschäft noch übertroffen. Insgesamt ist den Direkt- und Rückversicherungsgesellschaften im Jahre 1938 aus dem Auslandsgeschäft eine Nettoprämie von 525 Millionen Franken zugeflossen, während die aus der Schweiz vereinnahmte Nettoprämie nur

413 Millionen Franken beträgt. Bedeutend sind auch die ausländischen Werte in den Portefeuilles der Versicherungsgesellschaften. In normalen Zeiten steuert das Auslandsgeschäft der schweizerischen Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen jährlich 40 bis 50 Millionen Franken an unsere Zahlungsbilanz bei.

Die Rolle der Auslandsanlagen für die schweizerische Exportindustrie ist, wenn auch nicht zahlenmässig, doch in ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung bekannt. Die Sicherung der Rohstoffbasis wie der Absatz der Produkte erfordern in vielen Fällen den Erwerb von Auslandsanlagen aller Art: Grundstücke, Fabrikationsanlagen, Beteiligungen an bestehenden Unternehmen, Gründung eigener Tochtergesellschaften, Darlehen an Lieferanten wie an Kunden usw. Eine wichtige Rolle spielen die Lizenzansprüche für Patente und Fabrikationsverfahren.

Noch zahlreicher ist die Gruppe der Werttitelbesitzer. Ausländische Aktien und festverzinsliche Papiere spielen nach dem Grundsatz der Risikoverteilung in der Verwaltung der privaten Vermögen eine grosse Rolle. Dieser Interessen hat sich besonders die Schweizerische Bankiervereinigung angenommen. Volkswirtschaftlich gesehen mögen Anlagen in ausländischen Werttiteln je nach der Verfassung des inländischen Geldmarktes nicht immer erwünscht sein. Auf der andern Seite liefern die Zinseingänge in normalen Zeiten einen beachtlichen Beitrag an unsere Zahlungsbilanz.

Schliesslich ist die grosse Schar der Gläubiger von Einzelforderungen und der Liegenschaftseigentümer zu erwähnen. Die enge wirtschaftliche Verknüpfung der schweizerischen Bevölkerung mit dem Ausland ergibt sich schon aus der Tatsache, dass jeder achte Schweizer eine Ausländerin heiratet. Andererseits tragen auch die 300'000 bis 400'000 Schweizer im Ausland zu wirtschaftlichen Wechselbeziehungen bei, die grösser sind, als man bei oberflächlicher Betrachtung vielleicht anzunehmen geneigt wäre. Allein aus Erbschaften fliessen Jahr für Jahr viele Millionen Franken ins Ausland. Bekannt ist auch, dass

den deutschen Dienstmädchen nach einem mehrjährigen Aufenthalt die Pässe nicht erneuert werden, um sie zu zwingen, mit ihren ersparten Devisen heimzukehren.

II. *Risiken auswärts,*

Wer sein Geld im Ausland anlegt, geht ein grösseres Risiko ein, als wenn er Inlandswerte erwirbt. Das Publikum ist ganz allgemein bereit, einen ausländischen Schuldner als schlechter anzusehen als einen inländischen. Das mag bei Einzelforderungen nicht selten zutreffend sein, weil der Schuldner aus der Ferne weniger gut überwacht werden kann als aus der Nähe. Die grössten Einbusen sind aber nicht auf Unsicherheiten in der Person des Schuldners zurückzuführen, sondern auf den Umstand, dass die Auslandsanlagen völlig von den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Zuständen im Lande des Schuldners abhängen. Durch Krieg und Revolution werden Sachwerte zerstört. Massnahmen des Wirtschaftskrieges, die Sequestrierungen und die Versetzung auf die schwarze Liste können schweizerische Interessen direkt und indirekt treffen. Bei Gebietsveränderungen werden die Verpflichtungen des alten Machthabers vom neuen häufig nicht anerkannt, auch wenn sich der schweizerische Berechtigte durch einen Staatsvertrag geschützt wähnte. Als im Jahre 1918 die Bolschewisten die Schulden annulliert, das Grundeigentum und die Unternehmungen verstaatlicht hatten, gingen die gesamten schweizerischen Vermögenswerte in Russland, im Werte von über einer Milliarde Franken verloren. Zahlreich sind die Fälle der Verstaatlichung von Eisenbahnen oder sonstigen bedeutenden Unternehmen wie auch die Requisitionen ohne hinreichende Entschädigung. Der vertraglich vereinbarte Zins wird durch Regierungsdekret herabgesetzt, der Zinsendienst öffentlicher Anleihen wird eingestellt usw. Gross ist auch die Rechtsunsicherheit für den schweizerischen Gläubiger, der sein Recht vor fremden Richtern suchen muss. Noch weniger findet er Berücksichtigung für seine Ansprüche vor den ausländischen Verwaltungen, trotz staatsvertraglichem Recht auf Gleichbehandlung mit den Inländern.

Ebenso häufig sind Schädigungen durch Massnahmen des Auslandes auf monetärem Gebiet. Nach dem Weltkriege war es die Inflation in Deutschland, Frankreich, Oesterreich und Italien, im Jahre 1931 die Preisgabe der Goldklausel durch England und die Vereinigten Staaten von Amerika. Keine dieser Massnahmen hatte aber so schwerwiegende Folgen wie die Devisenzwangswirtschaft. Nicht genug damit, dass der Gläubiger sein Kapital nicht transferiert erhält; die Devisenbehörden greifen in die Privatrechtsverhältnisse ein, verlangen Zinsreduktionen, die Herabsetzung von Lizenzgebühren usw. Die Titel sinken im Kurs, weil die Erträgnisse nicht transferiert werden können und werden alsdann vom Schuldner zu einem oft lächerlichen Preis zurückgekauft.

III. *Nécessité et but de la* *Protection des avoirs à l'étranger*

Schon diese noch lange nicht vollständige Aufzählung der Gefahren aller Art, die den schweizerischen Anlagen im Ausland drohen, zeigt, dass der einzelne Gläubiger so gut wie schutzlos der ausländischen Willkür preisgegeben ist, wenn er nicht auf die Hilfe seiner Behörden zählen kann. Diesen erwächst daraus eine Aufgabe, die sie schon im allgemeinen Landesinteresse erfüllen müssen.

Man weiss, welche ausschlaggebende Rolle die fremden Devisen für die Aufrüstung Deutschlands gespielt haben. Die Aufrüstung wäre gar nicht möglich gewesen ohne die Auslandsguthaben, die sich Deutschland trotz seiner denkbar ungünstigen Lage als schwer verschuldetes Land gesichert hat. Wir wissen aber nicht, vor welche Aufgaben uns das Schicksal in dieser Kriegs- und in der Nachkriegszeit noch stellen wird. Unsere Auslandsguthaben bleiben eine unschätzbare Geldreserve für die Versorgung unseres Landes mit ausländischen Gütern, solange diese bezogen werden können. Stehen sie uns bei Wiederkehr des Friedens noch zur Verfügung, so werden sie es uns ermöglichen, in der Weltwirtschaft den Platz zu behaupten, den sich unser Land mit dem zähen Fleiss mehrerer Generationen erobert hat.

Der wirksame Schutz der schweizerischen Vermögenswerte im Ausland erfordert vor allem die Befolgung einer planmässigen und vorausschauenden Politik. Es ist selbstverständlich, dass diese Politik sich als Teil harmonisch einreihen muss in das Ganze der Wirtschaftspolitik. Daher wird es unerlässlich sein, dass für einen möglichst engen Kontakt mit dem eidg. Volkswirtschaftsdepartement, vor allem mit dessen Handelsabteilung, Sorge getragen wird. Ebenso liegt auf der Hand, dass das Politische Departement an die grundsätzlichen Probleme des Kapitalschutzes nicht herantreten darf, ohne sich zu vergewissern, dass die Lösungen, die es sucht, in vollem Einklang stehen mit der Währungspolitik der Schweizerischen Nationalbank.

Die allgemeinen Richtlinien, die das Politische Departement zu befolgen haben wird, können deshalb je nach dem Land, in dem die schweizerischen Anlagen zu schützen sind, je nach der ihm gegenüber befolgten Wirtschaftspolitik, aber auch je nach der Verfassung des schweizerischen Geldmarktes, unter Umständen zu verschiedenen Zeiten verschieden sein.

Oberster Grundsatz muss natürlich stets die Erhaltung und Mehrung des schweizerischen Volksvermögens im Ausland bleiben. In den gegenwärtigen Kriegszeiten wird man das Augenmerk mehr darauf richten müssen, die Vermögenswerte möglichst ungeschmälert in die Friedenszeit hinüber zu retten. Die Devisenbeschränkungen und die aus politischen Gründen verhängten Sperrungen würden eine Heimnahme der Kapitalien gar nicht gestatten. Bei der gegenwärtigen Geldflüssigkeit wäre es auch nicht angezeigt, grössere Summen in die Schweiz zurückfliessen zu lassen, wo sie keine genügenden Anlagen fänden und so nur einen ungünstigen Einfluss auf das Preisniveau hätten.

Kommt eine Liquidation unserer Kapitalforderungen gegenüber dem Ausland demnach gegenwärtig weniger als je in Betracht, so wird doch andererseits darauf Bedacht genommen werden müssen, dass die Anspruchsberechtigten die Erträge aus ihren ausländischen Anlagen so unbehindert als irgend möglich

heimnehmen zu können. Sobald der Gläubiger über die Zinsen nicht verfügen kann, büsst seine Forderung an Wert wesentlich ein. Er ist geneigt, sie billig los zu werden, wenn er dafür irgendwelchen sofort realisierbaren Gegenwert erhält. Diese psychologische Bereitschaft nützt wiederum der Schuldnerstaat nur zu gerne aus, um seine Verpflichtungen billig los zu werden. Den Schaden aber erleidet die schweizerische Volkswirtschaft.

IV. *Négociations avec l'étranger*

Unter den Mitteln, mit denen es das gesteckte Ziel zu erreichen gilt, steht dasjenige der zwischenstaatlichen Verhandlungen als das wirksamste obenan. Hiefür ein Beispiel: Vor dem Weltkriege 1914-1918 haben schweizerische Banken und Versicherungsgesellschaften, aber auch Privatpersonen, in grossem Umfang Gelder in deutschen Grundschuldbriefen angelegt. Das deutsche Grundpfandrecht war mit der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches vorbildlich geordnet, während die Vereinheitlichung in der Schweiz erst mit dem Jahre 1912 gekommen ist. Viele dieser deutschen Grundschuldbriefe waren mit Goldklauseln versehen. Im Jahre 1920, als die deutsche Inflation vor der Türe stand und die Goldklausel bereits während des Krieges aufgehoben worden war, ergriffen einige Banken und Versicherungsgesellschaften, die durch die Entwertung der deutschen Grundschuldbriefe mit Goldklausel besonders stark betroffen worden wären, die Initiative, um von den Bundesbehörden die sofortige Einleitung von Verhandlungen zu verlangen. Trotz ungünstiger Ausgangslage ist es in zwei Staatsverträgen, vom 6. Dezember 1920 und 25. März 1923, gelungen, die Interessen der schweizerischen Grundschuldgläubiger zu wahren. Dank diesen beiden Verträgen ist ein Kapital von ursprünglich über 150 Millionen Franken (derzeit noch 130 Millionen) intakt bewahrt worden, und es fliessen der Schweiz Jahr für Jahr fünf Millionen Franken an Zinsen aus diesen Kapitalien zu. Die andern langfristigen schweizerischen Kapitalanlagen in Deutschland, die aus der Zeit

vor dem Weltkriege stammen, sind trotz Goldklausel und andern Sicherungen der Inflation zum Opfer gefallen.

Selbstverständlich ist es nicht zu allen Zeiten möglich, mit gleichem Erfolg zu verhandeln. Aber auch in der dafür denkbar ungeeigneten gegenwärtigen Kriegszeit lässt sich manches erreichen. Am Auslandschweizertag vom 12./14. August 1939 fand die Sorge vieler Auslandschweizer Ausdruck, dass die Devisenbeschränkungen sie verhindern, in die Heimat zurückzukehren, weil sie ihre Ersparnisse nicht mit sich nehmen können; besonders hart sei die Lage derjenigen Schweizer, die infolge der besondern Verhältnisse gezwungen sind, ihren bisherigen Wirkungskreis zu verlassen und sich in der Heimat keine neue Stellung schaffen können, weil sie die dafür notwendigen Mittel im Ausland zurücklassen mussten. Zwar bestand 1939 bereits eine Vereinbarung mit Deutschland über den Transfer von Rückwanderervermögen. Sie vermochte aber nicht einmal den dringendsten Bedürfnissen zu entsprechen, weil die zur Verfügung stehenden Mittel viel zu gering waren. Seither ist es gelungen, die Vereinbarung erheblich zu verbessern. Während im ersten Halbjahr 1939 die transferierten Summen nur 94'000 Franken erreichten, stiegen sie im zweiten Halbjahr 1940 auf 444'272 Franken. Auch mit Italien kam mittlerweile eine analoge Vereinbarung zustande. Sie ermöglicht es, den Schweizern, die aus Italien heimkehren, von ihrem dort liegenden Vermögen monatlich einen Betrag von 2000 Lire bis zu maximal 100'000 Lire pro Person über das Clearing zu transferieren. Anlässlich der Verhandlungen mit Frankreich ist im Mai dieses Jahres für den Transfer des Vermögens schweizerischer Rückwanderer ein Betrag von insgesamt einer Million Schweizerfranken bereitgestellt worden. Abkommen über den Transfer von Rückwanderervermögen wurden ausserdem mit Dänemark und der Slowakei geschlossen.

Das Politische Departement hat sich seit jeher mit den Fragen des Schutzes privater Vermögensinteressen im Auslande befasst. Wiederholt hat es Verhandlungen über besondere Gegenstände mit ausländischen Regierungen geführt (so z.B. diejenigen über die oben erwähnten Goldhypothekenabkommen) oder doch massgeblich daran teil-

genommen (Doppelbesteuerungsverträge usw.). Bis zum Abschluss der Clearingabkommen sind nie Zweifel darüber laut geworden, welches Departement die schweizerischen Finanzinteressen im Ausland wahrzunehmen habe. Ebenso tauchten Klagen über ungenügenden Schutz der Interessen der Finanzgläubiger erst auf, als durch die Clearingverträge in die privaten Rechte der Gläubiger eingegriffen werden musste. Da die Wirtschaftsverhandlungen den gesamten Zahlungsverkehr der Schweiz mit dem Vertragspartner regeln oder doch entscheidend beeinflussen, verschob sich auch in reinen Finanzfragen das Schwergewicht immer stärker vom Politischen Departement zum Volkswirtschaftsdepartement. In zwei Eingaben vom 10. Februar und 8. April 1936 an das Finanz- und Zolldepartement und das Volkswirtschaftsdepartement hat das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank erstmals seiner Besorgnis über den ungenügenden Schutz der eigentlichen Finanzinteressen Ausdruck gegeben. An einer von Herrn Bundesrat Motta daraufhin einberufenen Konferenz vom 13. Mai 1936, an der das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank und das Finanzdepartement vertreten waren und der auch Herr Minister Stucki als Delegierter für den Aussenhandel beiwohnte, wurde erneut festgestellt, dass nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 das Politische Departement die Interessen der Finanzgläubiger im Bundesrat zu vertreten habe. Auf Wunsch des Politischen Departements erklärte sich die Schweizerische Nationalbank jedoch bereit, die Behandlung der Einzelfragen im Schosse der Wirtschaftsdelegation zu übernehmen. Herr Direktor M. Schwab nahm in der Folge an den wichtigeren Clearingverhandlungen, insbesondere mit Deutschland, später auch mit Frankreich und England, teil. Bei dieser Regelung ist es zur Hauptsache bis heute geblieben. Die Finanzgläubiger sind in den Verhandlungen regelmässig durch Delegierte oder Experten direkt vertreten. Die Finanzunterkommission für die Verhandlungen mit Deutschland wird sogar von Herrn Dr. Vieli, Generaldirektor der Schweizerischen Kreditanstalt, präsiert.

- 10 -

Wenn diese Ordnung trotzdem nicht völlig zu befriedigen vermochte, so kann es nicht daran liegen, dass die Finanzgläubiger schlecht vertreten gewesen wären. Die Interessenten, die selber in den Delegationen sitzen, sind sachkundiger als die Vertreter der Behörden. Herr Direktor Schwab hat seine Pflicht voll auf erfüllt und erreicht, was unter den gegebenen Umständen zu erreichen war. Dagegen fehlte es bisher an der Zusammenfassung aller Kräfte zur Wahrung der Finanzinteressen. Es fehlte auch an einer Stelle, die im Falle von Interessenkonflikten innerhalb der einzelnen Gruppen der Finanzgläubiger die Verantwortung einer Entscheidung auf sich nehmen konnte. Solche Gegensätze bestehen auch jetzt noch in nicht geringer Zahl. Ferner haben weite Kreise von Finanzgläubigern das Gefühl, ihre Interessen würden weniger tatkräftig gewahrt als die der andern am Clearingverkehr beteiligten Wirtschaftsgruppen. Diese andern Gruppen - Handel und Industrie, die Landwirtschaft und der Fremdenverkehr - sind straffer organisiert als die Finanzgläubiger. Die Handelsabteilung des eidg. Volkswirtschaftsdepartements, die die Wirtschaftsverhandlungen leitet, hat in erster Linie für den Warenverkehr zu sorgen. Es ist daher gut, wenn zur Beruhigung der Finanzgläubiger auch rein äusserlich ihre Vertretung verstärkt wird. Man wird sich allerdings keinen Täuschungen hingeben dürfen. Die Grundlage eines jeden Verrechnungsabkommens bleibt der Warenverkehr. Wenn man auf seine Kosten den Finanzgläubigern helfen wollte, so würden diese die Schädigungen selber bald genug inne werden. Andererseits ist heute die Zeit vorbei, in der von der Leitung der Wirtschaftsverhandlungen der Grundsatz verkündet wurde: "Arbeit geht vor Kapital". Es besteht beim eidg. Volkswirtschaftsdepartement und innerhalb der Wirtschaftsdelegationen durchaus auch Verständnis für die Lage der Finanzgläubiger. Deshalb sind in dieser Beziehung alle Voraussetzungen für eine erspriessliche Zusammenarbeit gegeben.

Der Ausdruck "Finanzgläubiger" bezeichnet übrigens keineswegs nur die Inhaber von Werttiteln, sondern umfasst die ganze grosse Kategorie von Interessenten, die oben unter Abschnitt I aufgezählt worden sind. Es handelt sich um eine Bezeichnung, die

sich als Sammelnamen zur Abgrenzung dieser Interessenten gegenüber denjenigen von Handel und Industrie, der Landwirtschaft und des Fremdenverkehrs eingebürgert hat.

Seit Ausbruch des Krieges ist das Politische Departement auf Initiative des Herrn Direktor Dr. Hotz viel intensiver als vorher an den Wirtschaftsverhandlungen beteiligt gewesen. Der Unterzeichnete ist Mitglied der ständigen Delegation für die Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland, Frankreich, Italien und England. Diese Verbindung bezweckte aber bisher nicht die Wahrung der Finanzinteressen, sondern die gegenseitige Information der beiden Departemente. In dieser Beziehung wird nun eine Aenderung eintreten müssen. Es wird klarzustellen sein, dass dem Vertreter des Politischen Departements in den Wirtschaftsdelegationen neben der eben erwähnten Aufgabe, als Verbindungsmann zu dienen, auch die Wahrung der Interessen der Finanzgläubiger obliegt. Diese Funktion darf und soll allerdings keine ausschliessliche sein. Es kann nur aufs lebhafteste begrüsst werden, wenn Herr Direktor Schwab der Sache der Finanzgläubiger weiterhin seine Erfahrung zur Verfügung stellt. Ebenso selbstverständlich soll von der Heranziehung der Interessenten nicht abgegangen werden. Dem Unterzeichneten wird es aber obliegen, dem Herrn Departementsvorsteher über die wichtigeren Fragen der Finanzinteressen fortlaufend Bericht zu erstatten und die erforderlichen Anträge zu unterbreiten.

V.

Wo zum Schutze eines gefährdeten Vermögensinteresses der Weg der zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen nicht offensteht - und das ist bei weitem der Regelfall - bleibt nur übrig, sich an die fremden Behörden zu wenden und um Abhilfe nachzusuchen. Von diesem Mittel der Anrufung des diplomatischen Schutzes wird in der Schweiz ausgiebig Gebrauch gemacht. Jeden Tag laufen eine Mehrzahl neuer Gesuche ein. Die schweizerischen Vertretungen sind in allen Ländern dafür bekannt, dass sie sich der privaten Interessen in einem das sonst Uebliche überschreitenden Mass annehmen. Das Politische Departement befolgt in der

Erledigung solcher Gesuche eine möglichst weitherzige Praxis, der alles Formale fremd ist. Immerhin muss darauf geachtet werden, dass der Kredit, den die Gesandtschaften und Konsulate bei den ausländischen Behörden geniessen, nicht für Dinge beansprucht wird, die entweder von den Interessenten ohne behördliche Hilfe geregelt werden können oder die zum vornherein keinen Erfolg versprechen oder sonst aus einem Grunde nicht geeignet sind, den Gegenstand von Schritten bei den fremden Behörden zu bilden. Der Geschädigte hat, wie auch das Bundesgericht vor einigen Jahren klar entschied, keinen Anspruch auf diplomatischen Schutz. Es müssen denn auch fortwährend Gesuche negativ beschieden werden.

In das Gebiet der Wahrung von Vermögensinteressen im Ausland gehörten auch die mannigfaltigen Besorgungen aller Art, die die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate jahraus jahrein für Firmen wie Private übernehmen. Zu erwähnen ist namentlich die Eintreibung von Forderungen. Für das Jahr 1928 wurde ermittelt, dass der Gesamtbetrag der unseren Vertretungen zum Inkasso übergebenen Forderungen zehn Millionen Franken überschritt; etwa zwei Millionen Franken konnten eingebracht werden.

VI. *Documentation et statistique*

Wenig oder gar nicht wurde bislang vom Politischen Departement die statistische Erfassung der schweizerischen Vermögenswerte im Ausland sowie die praktische und wissenschaftliche Auswertung solchen Materials gepflegt. Mit Recht hebt Herr Professor Bachmann in der Eingabe vom 12. Juni 1941 hervor, dass die schweizerischen Kapitalanlagen im Ausland "in ihrem Umfang und in ihrer Mannigfaltigkeit sowie in ihrer räumlichen Ausbreitung nur höchst ungenügend bekannt" sind. Um eine konsequente und vorausschauende Politik betreiben zu können, ist es aber in der Tat unerlässlich, dass diese Lücke ausgefüllt wird. Der wissenschaftlich-statistische Dienst hätte sämtliche Ansprüche der Schweiz gegenüber einem bestimmten Lande so vollständig als möglich zu ermitteln und die Ergebnisse auf dem laufenden zu halten. Auch die Ansprüche des

betreffenden Landes an die Schweiz wären zu erfassen. Das erste, was ein durch Massnahmen ausländischer Behörden geschädigter Gläubiger jeweils verlangt, ist die Anordnung von Gegenmassnahmen in der Schweiz. Der Grundsatz "Auge um Auge, Zahn um Zahn" ist tief verwurzelt im Rechtsbewusstsein des Volkes. Der Geschädigte beruhigt sich aber in der Regel, wenn ihm nachgewiesen wird, dass durch die Retorsion andere, vielleicht wichtigere schweizerische Interessen aufs Spiel gesetzt würden. Er hat volles Verständnis für solche realpolitische Ueberlegungen, während er leicht geneigt ist, die Ablehnung von Retorsionen als mangelnden Mut auszulegen, sobald eine schlüssige Begründung nicht gegeben wird.

Ob sich allerdings der in Aussicht zu nehmende wissenschaftlich-statistische Dienst die Unterlagen für seine Untersuchungen durch Enquêtes bei den Banken, öffentliche Aufforderungen zur Anmeldung der Ansprüche usw. beschaffen soll, ist eine andere Frage. Gewiss gibt es zahlreiche Fälle, wo dies unbedenklich geschehen kann. Vielfach werden aber politische und andere Ueberlegungen die Durchführung von Enquêtes nicht als tunlich erscheinen lassen. Es ist eine bekannte Tatsache, dass viele französische Kapitalien in der Schweiz liegen oder über die Schweiz in andern Ländern angelegt sind. Alte, sehr ehrenwerte Banken, z.B. auf dem Platze Genf, leben von ihren seit Generationen gepflegten Beziehungen zur französischen Kundschaft. Es muss wohl überlegt werden, ob nicht durch unvorsichtige Enquêtes das Vertrauen des ausländischen Kunden in das schweizerische Bankwesen erschüttert würde. Dass die Gelder im Augenblick nicht ohne weiteres zurückgezogen werden können, spielt bei diesen Ueberlegungen keine entscheidende Rolle. Der Geldgeber hat für solche Dinge ein gutes Gedächtnis und würde die erste, vielleicht der Schweiz unwillkommene Gelegenheit benützen, um seine Gelder abzuziehen. Besonders heikle Probleme ergeben sich auch im Verhältnis zu den von Deutschland besetzten Gebieten. Eine Enquête über die belgischen oder holländischen Guthaben in der Schweiz könnte Deutschland veranlassen, sich um deren Ergebnis zu interessieren, um nachzuprüfen, inwieweit die betreffenden Guthaben den Devisenbehörden angemeldet seien.

- 14 -

Wenn für Verhandlungen oder aus anderer Veranlassung Enquêtes durchgeführt werden müssen, haben die Anordnungen hiezu vom Politischen Departement aus zu gehen. Das ist von der Nationalbank und der Handelsabteilung übrigens in der Regel schon bisher so gehandhabt worden. Mit der Schweizerischen Verrechnungsstelle wird diesbezüglich eine engere Fühlungnahme anzustreben sein.

Es wird sich empfehlen, auf dem Gebiete der Enquêtes nur Schritt für Schritt und mit grösster Vorsicht vorzugehen. Auf längere Zeit hinaus wird der wissenschaftlich-statistische Dienst übrigens vollauf Beschäftigung finden in der Verarbeitung der bereits vorliegenden Ergebnisse früherer Enquêtes und anderer Zahlenquellen. Er wird die Materialien zu koordinieren haben, die bei mehreren Stellen zerstreut liegen. Die Zusammenarbeit mit der Nationalbank, dem eidg. Statistischen Amt, der Schweizerischen Verrechnungsstelle, der Bankiervereinigung, der Handelsabteilung, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, dem Wirtschaftsarchiv in Basel usw. eröffnet ihm ein fruchtbares und nützliches Tätigkeitsgebiet.

VII.

In Durchführung der oben umschriebenen Aufgaben wird das "Rechtsbureau der Abteilung für Auswärtiges" um zwei bis drei Beamte erweitert werden müssen. Vor allem ist eine Verstärkung der Leitung erforderlich, damit den grundsätzlichen Fragen vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet werden kann.

Ferner wird beantragt, die Bezeichnung "Rechtsbureau der Abteilung für Auswärtiges" abzuändern in "Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland", französisch "Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger". Dies hat seine Bedeutung, damit die Interessenten, welche Vermögensinteressen im Auslande haben, wissen, an wen sie sich wenden können, wenn sie des Schutzes bedürfen. Gleichzeitig wird nach aussen

- 15 -

dokumentiert, dass eine organisatorische Aenderung eintritt.

Die Organisation und der Geschäftsbereich der neuen "Sektion für Rechtswesen und Vermögensinteressen im Ausland" würden sich wie folgt gestalten:

I. Untersektion. FINANZFRAGEN.

Leitung: Herr Dr. P. von Salis (Unterschriftsberechtigung).

Personal: Vier juristische Mitarbeiter, wie bisher (HH. Fürsprech Maybach, Dr. Aubaret, Dr. Lacher, Dr. Dürr). Dazu neu 1-2 volkswirtschaftliche Mitarbeiter des wissenschaftlich-statistischen Dienstes.

Geschäftsbereich:

1. Wahrung der Interessen der Finanzgläubiger in den Wirtschaftsverhandlungen (Vertretung des Unterzeichneten).
2. Verbindung mit der Handelsabteilung (Vertretung des Unterzeichneten).
3. Schweizerische Clearingkommission (Vertretung des Unterzeichneten).
4. Verkehr mit der Nationalbank, der Schweizerischen Verrechnungsstelle, der Schweizerischen Bankiervereinigung, dem Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften.
5. Kapitalexport. Stellungnahme des Politischen Departements zu den Anfragen des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank über Kredite und Anleihen an das Ausland (Art. 8 des Bankengesetzes).
6. Ausländische Devisengesetze.
7. Transfer von Rückwanderervermögen (Vereinbarungen mit dem Ausland).
8. Devisenablieferungspflicht der Schweizer im Ausland. Oeffnung von Safes in den besetzten Gebieten.
9. Bearbeitung der Einzelgeschäfte des internationalen Zahlungsverkehrs.
10. Verrechnungs- und Devisenoperationen der schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate.
11. Finanz- und Wirtschaftsberichte der schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate.

12. Monatliche Berichte der Schweizerischen Nationalbank an die Gesandtschaften über schweizerische Währungsfragen.
13. Verkehr mit der Nationalbank, den Gesandtschaften und Konsulaten in Fällen von Notenfälschungen.
14. Wissenschaftlich-statistischer Dienst.

II. Untersektion. UEBRIGE FRAGEN.

Leitung: Herr Dr. Richard Meier (Unterschriftsberechtigung).

Stellvertreter: Herr Fürsprech Hofer (Unterschriftsberechtigung für die Beantwortung privater Anfragen).

Personal: Sechs juristische Mitarbeiter, wie bisher (HH. Fürsprech Feller, Dr. Schneeberger, Dr. Zoelly, Fürsprech Schnyder, Dr. Keller, Dr. Rilliet).

Geschäftsbereich:

1. Versicherungswesen. Interessen der schweizerischen Versicherungsgesellschaften im Ausland (soweit nicht reine Finanzfragen). Ausländische Versicherungsgesetzgebung, ausländische Bestrebungen zur Verstaatlichung des Versicherungsgewerbes. Interessen schweizerischer Versicherter und Rentenempfänger. Sozialversicherungen.
2. Goldhypothekenabkommen mit Deutschland.
3. Devisenstraffälle.
4. Kriegsschäden, Sequester, Requisitionen.
5. Gesetze über die Beschlagnahme von Feindvermögen.
6. Wirtschaftskrieg, schwarze Listen.
7. Prisenrecht. Notleidende Waren. Nothafenfragen-Kriegsrisikoversicherung.
8. Expropriationen, Schadenersatzansprüche gegen fremde Staaten.
9. Doppelbesteuerungsverhandlungen. Ausländische Steuergesetze. Militärflichtersatz.
10. Ausländische Lotteriegesetze.
11. Schweizerische Konsulargerichtbarkeit in China.
12. Schutz des Schweizerwappens. Urheber- und Markenrecht.
13. Sitzverlegung juristischer Personen.
14. Zwangsvollstreckung gegen fremde Staaten.

- 17 -

15. Ausländische Moratorien, Schuldnerschutzbestimmungen, Mieterschutz der Schweizer im Ausland. Gegenrechtsfragen.
16. Fristen im ausländischen Wechsel- und Checkrecht und im Patentrecht.
17. Vergebung von Lizenzen für Kriegsmaterial in das Ausland.
18. Inkassofälle.
19. Zivilrechtlicher, zivilprozessualer, strafrechtlicher und strafprozessualer Schutz.
20. Haftung des Bundes. Disziplinarverfahren gegen Beamte des Aussendienstes, zivilrechtliche Ansprüche des Bundes.

-----oOo-----

RAKHE

16. Oktober 1941.