

E 2001 (D) 3/499

*Notice sur l'attitude de la Suisse vis-à-vis de la
Conférence monétaire internationale de Bretton Woods¹*

Bern, 31. Mai 1944

Herr Dr. P. Rossy, Generaldirektor der Schweizerischen Nationalbank, sucht Herrn Legationsrat Secrétan auf zu einer Besprechung der Frage, welche Haltung die Schweizerische Gesandtschaft in Washington gegenüber der auf den 1. Juli d.J. nach Bretton Woods, New Hampshire, einberufenen internationalen Währungskonferenz einnehmen soll.

1. *Cette notice est rédigée et signée par H. Zoelly, du Département politique.*

P. Rossy est le Conseiller du DPF pour les problèmes monétaires de l'après-guerre. Cf. la lettre de M. Pilet-Golaz du 22 avril 1944, E 2001 (D) 1968/74/23.



Grundlage der Besprechung ist das Telegramm unserer Gesandtschaft vom 28. Mai². Die Gesandtschaft bezeichnet es darin als höchst unwahrscheinlich, dass Vertreter von neutralen Staaten als Beobachter zugelassen werden. Sie ersucht aber doch für alle Fälle um Zusendung einer eingehenden Dokumentation, die bei etwaigen Anfragen verwendet werden könnte, und zwar insbesondere um Unterlagen betreffend den Aussenhandel, das Volkseinkommen und das Volksvermögen.

Herr Legationsrat Kohli, der an der Teilnahme an der Besprechung verhindert ist, hat sich dahin geäußert, es genüge, der Gesandtschaft das «Schweizerische Handbuch des Schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes»³ zu schicken, das alle erforderlichen Zahlenangaben enthalte, nämlich sowohl über das Volksvermögen und Volkseinkommen (S. 251/2), als auch über den Aussenhandel (S. 241–248). Betreffend den Aussenhandel besitze die Gesandtschaft überdies bereits ergänzende Unterlagen in den Handelsstatistiken, die ihr periodisch von der Handelsabteilung zugestellt werden.

Herr Generaldirektor Rossy ist der Ansicht, dass zur Dokumentation der Gesandtschaft in Washington das Statistische Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, ergänzt durch die von der Handelsabteilung versandten Handelsstatistiken, vollständig genügt.

Mit Bezug auf die Haltung der Schweiz vertritt Herr Rossy die Auffassung, dass unser Land kein grosses Interesse daran besitzt, den künftigen Abmachungen über eine Währungsstabilisation und über eine Weltbank beizutreten. Hierbei könne freilich kein Zweifel bestehen, dass die Schweiz letztlich zum Beitritt gezwungen sein wird, da sie von allen Staaten des europäischen Kontinents am ehesten in der Lage sein wird, einen realen Beitrag zu leisten. Es werde aber günstiger sein, wenn die Schweiz sich zurückhaltend zeige und sich nötigen lasse, da sie auf diese Weise eher günstige Bedingungen werde erwirken können. Es scheine daher angezeigt, dass unsere Gesandtschaft wohl darnach trachtet, zwar zu unserer internen Orientierung sich möglichst umfassend über den Verlauf der Konferenz zu unterrichten suche, dass sie aber andererseits nach aussen grösste Zurückhaltung markiere.

Herr Rossy führt zur Begründung seiner Stellungnahme im wesentlichen folgendes aus:

Es ist wohl damit zu rechnen, dass die Währungskonferenz gewisse Resultate erzielt, aber zweifelhaft ist der Wert dieser Ergebnisse.

Das Währungsproblem ist ein untergeordnetes Teilproblem, das weder im Prinzip noch in seinen Einzelheiten gelöst werden kann ohne vorgängige Einigkeit über die Behandlung des grossen Grundproblems der Wirtschaft (Freihandel, Autarkie). Wenn die Vereinten Nationen trotzdem das Währungsproblem als erstes aufgreifen, so ist es ein Zeichen dafür, dass über die grundlegenden Wirtschaftsfragen keine Einigkeit und keine Klarheit herrscht. Auch erscheint es einfacher, dem breiten Publikum in Währungsfragen, die ihm fremd sind, als in Wirtschaftsfragen, über die es sich bestimmtere Vorstellungen macht, Einigkeit und positive Arbeit vorzutäuschen.

2. *Non reproduit.*

3. *Publication annuelle de la Banque nationale suisse.*

Es ist unmöglich, sich auch nur grundsätzlich über die Zahlungsweise zu einigen, solange unbekannt ist, was überhaupt zu zahlen sein wird. Das Problem der gegenseitigen Währungsrelationen ist aber eine Gleichung mit lauter Unbekannten, da der künftige Wert der verschiedenen Währungen der vom Kriege betroffenen Länder Europas wie auch der U.S.A. selbst notwendigerweise noch unbekannt ist. Dies ergibt sich daraus, dass der Binnenhandel den Aussenhandel an Umfang und Bedeutung weit übertrifft, und zwar vor allem in grossen Staaten, indem die Bedeutung des Aussenhandels pro Kopf der Bevölkerung im entgegengesetzten Sinne wie die Grösse des Landes zu- bzw. abnimmt. Das für die Schweiz in ihrer Kleinheit geltende Verhältnis stellt somit einen Ausnahmefall dar; aber selbst in unserm Land erreicht der Umfang des Binnenhandels $\frac{2}{3}$ bis $\frac{3}{4}$ des gesamten Handels. Diese überragende Bedeutung des Binnenhandels hat zwangsweise zur Folge, dass jedes Land zuerst sein eigenes Leben im Innern regeln muss und erst nachträglich als Ergänzung den Aussenhandel. Will ein Staat allen Verpflichtungen nachkommen, den Zinsendienst für seine Auslandschulden aufrechterhalten, so ergibt sich für ihn die Notwendigkeit, das Nationaleinkommen in genügendem Umfange zu steigern, damit jeder Einzelne ein genügendes Einkommen erhält, um neben der Bezahlung der erforderlichen Steuern noch genügend zum Leben zu haben. Dies bedingt aber eine entsprechende Preishausse, die ihrerseits jeden Aussenhandel ausschliesst.

Um diesen letzteren wieder zu ermöglichen, wird dann eine entsprechend tiefere Ansetzung des Währungskurses unvermeidlich.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass eine Währungsrelation erst dann festgelegt werden kann, wenn bekannt ist, auf welche Weise jeder Staat seinen Verpflichtungen nachkommen und in welchem Umfang er hiezu sein Nationaleinkommen erhöhen will. Wenn also die Vereinigten Staaten von Amerika und Grossbritannien auch alles Interesse hätten, ihre gegenwärtige politische Vormachtstellung auszunützen, um schon zum Voraus die Bedingungen für ihren Aussenhandel in dem ihnen günstigsten Sinne festzulegen (da trotz der überwiegenden Bedeutung des Binnenhandels gegenüber dem Aussenhandel der letztere doch bedeutende Rückwirkungen auf den ersteren hat), ist eine solche vorgängige Festlegung grundsätzlich gar nicht möglich.

Mit dem Plan eines Stabilisierungsfonds und einer Weltbank verfolgen die Vereinigten Staaten durchaus die Absicht, von allen Staaten gewisse Beiträge zu erwirken, die unter die tatsächliche Kontrolle der Vereinigten Staaten gelangen würden und aus denen sich somit Amerika für seine bisherigen und künftigen Ausfuhren bezahlt machen kann. Es handelt sich also einfach um eine antizipierte Finanzierung (wenn auch nur in bescheidenem Umfange) der amerikanischen Ausfuhr. Daraus ergibt sich aber das geringe Interesse der Schweiz an der Verwirklichung jener Pläne⁴.

4. *Le 1^{er} juin à 18 h 00, le Département politique expédie à la Légation de Suisse à Washington un télégramme (non reproduit) afin de lui transmettre les instructions conseillées par P. Rossy.*

Le 15 juin 1944, la Direction générale de la Banque nationale adresse au Département politique et au Département des Finances 4 rapports: le premier sur les plans monétaires des Alliés (E 2001 (D) 1968/74/35), le deuxième sur les prestations financières de la Suisse en faveur des

31 MAI 1944

397

ANNEXE I

E 6100 (B) 1973/141/9831

Rapport de la Banque nationale

R

Zürich, 15. Juni 1944

DIE LEISTUNGEN DER SCHWEIZ ZU GUNSTEN DER BEIDEN
KRIEGFÜHRENDE PARTeien

Die Leistungen der Schweiz zu Gunsten der Kriegführenden können nur verstanden und richtig gewertet werden, wenn den Besonderheiten der geographischen Lage und der Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland in der Zeit vor dem Kriege Rechnung getragen wird. Die Notwendigkeit, dem Lande, der Armee wie der Zivilbevölkerung die lebenswichtigen Güter zu sichern und folgenschwere Störungen der Versorgungslage so weit als möglich auszuschalten, zwingt zur Aufrechterhaltung und Pflege dieser Beziehungen auch in Zeiten des Krieges, unbekümmert darum, auf welcher Seite unsere Aussenhandelspartner in einem Konflikt stehen. Die Durchführung dieser Politik wird erleichtert durch die Tatsache, dass die Schweiz an dem aus freier Entschliessung gewählten Grundsatz vollständiger Neutralität unbeirrt festgehalten hat und sich bemüht, in ihren Leistungen an die kriegführenden Staaten im Rahmen des Möglichen die Parität zu wahren.

A. Die Leistungen zu Gunsten der Achsenstaaten

Als nach Ausbruch des Weltkrieges die schweizerischen Warenforderungen im Verkehr mit den beiden Achsenländern so stark anstiegen, dass für die Clearingauszahlungen in der Schweiz längere, mehrere Monate dauernde Wartefristen eingeschaltet werden mussten, wirkte sich das nachteilig auf die schweizerische Exportwilligkeit aus. Um Abhilfe zu schaffen, im besonderen um in der schweizerischen Beschäftigungslage keine Verschlechterung eintreten zu lassen, erklärte sich der Bundesrat schliesslich bereit, der Verrechnungsstelle die Beträge vorschussweise zur Verfügung zu stellen, die für die Auszahlung der seit längerer Zeit verfallenen Beträge an die nach Deutschland und Italien liefernden Unternehmungen benötigt wurden. Nach der Staatsrechnung für das Jahr 1943 beziffert sich der Stand dieser aus Bundesmitteln gewährten *Vorschüsse* zu Gunsten von Gewerbe, Handel und Industrie auf 885 Millionen Franken. Dabei hat man sich jedoch Rechenschaft zu geben darüber, dass eine gewisse Kreditierung zu Gunsten Deutschlands nicht allein durch den Bund, sondern auch durch die Exportindustriellen selbst in Form der *Einhaltung der Wartefrist* erfolgt.

Eine weitere Krediterteilung an Deutschland ist im abgelaufenen Jahre in Form der *Vorschüsse gegen Kohlenlieferungen* vereinbart worden. Sie erfolgt in der Weise, dass seitens der schweizerischen Zentrale für Kohleneinfuhr in Verbindung mit einem Bankenkonsortium zwei deutschen Syndikaten ein Vorschuss von Franken 50.– per Tonne eingeführter Kohle bewilligt wird; bei einer vorgesehenen Jahreseinfuhr von 1,8 Millionen Tonnen dürfte sich die gesamte schweizerische Kohlenkreditverpflichtung somit auf insgesamt 90 Millionen Franken belaufen. Der Bund ist an dieser Kreditgewährung insofern beteiligt, als er die Rückzahlung – die ordentlicherweise durch Kohlenlieferungen bewerkstelligt wird – nach spätestens zehn Jahren zu garantieren hat⁵.

Eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Leistung zu Gunsten Deutschlands stellen schliesslich die *Frankenzessionen* der Schweizerischen Nationalbank an die Deutsche Reichsbank dar. Seit Jahren verkauft die Reichsbank der Nationalbank von Zeit zu Zeit Gold in Barren und Münzen, um sich auf diese Weise Frankenguthaben zu beschaffen, die zu Zahlungen an die Schweiz oder an andere Länder – im besonderen Portugal, Spanien, Rumänien – verwendet wer-

deux camps de belligérants (reproduit ci-dessous en annexe I), le troisième sur la signification et l'importance des finances fédérales (E 6100 (B) 1973/141/9831) et un quatrième rapport sur la Suisse et les projets monétaires internationaux (reproduit ci-dessous en annexe II).

5. Cf. *PVCF Nos 1620 et 1635 du 10 septembre 1943*, E 1004.1 1/437.

den. Durch die Frankenzahlung wird die Lieferwilligkeit dieser Länder wesentlich gesteigert und Deutschland wird damit in die Lage versetzt, sich Waren zu beschaffen, die es auf anderem Wege vielleicht kaum erhältlich machen könnte. Richtig gewürdigt wird diese schweizerische Leistung zu Gunsten Deutschlands indessen erst, wenn man sich die Reaktion auf alliierter Seite vergegenwärtigt. Es ist naheliegend, dass diese Frankenzessionen an die Reichsbank nicht gerne gesehen werden, weil Deutschland damit die Beschaffung von Devisen und die Bezahlung von Importen erleichtert wird. In diesem Zusammenhange muss ferner an die alliierten Erklärungen über die von Deutschland in den besetzten Ländern beschlagnahmten Vermögenswerte erinnert werden. Ein grosser Teil des von Deutschland zedierten Metalls hat in den letzten Jahren allerdings zur Abwicklung des schweizerischen Zahlungsverkehrs mit anderen Ländern gedient; seit geraumer Zeit ist jedoch als Folge der Erschwerung der Importe eine Verwendung dieses Goldes nur noch in geringem Ausmass möglich.

B. Die Leistungen zu Gunsten der Alliierten

Die am 14. Juni 1941 erlassene, mit unseren Rechtsauffassungen in Widerspruch stehende Sperre der schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten hat die Schweiz wegen ihrer seit Jahrzehnten bestehenden engen wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu den überseeischen Ländern hart getroffen. Im besonderen wurde das Noteninstitut angesichts seiner grossen überseeischen Gold- und Devisenbestände in seiner Bewegungsfreiheit stark behindert; ein erheblicher Teil der Währungsreserven verlor seine Verwendbarkeit als internationales Zahlungsmittel und konnte nicht mehr nach freiem Ermessen so eingesetzt werden, wie es das Interesse der Landesversorgung erfordert hätte. Erschwert wurden die Verhältnisse durch den Umstand, dass Warenkäufe in den Vereinigten Staaten, die eine Verminderung der blockierten Reserven hätten herbeiführen können, durch die amerikanischen kriegswirtschaftlichen Bestimmungen verunmöglicht wurden und dass der Import durch die Blockade und den Mangel an Schiffsraum sich sehr schwierig gestaltete. Dennoch hat sich die Schweizerische Nationalbank bereit gefunden, die aus dem Warenexport, aus dem Reise- und Versicherungsverkehr, aus Unterstützungszahlungen, aus Zahlungen für die diplomatischen Dienste, für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, usw., anfallenden *gesperrten Dollar- und Goldbestände* zu einem paritätsnahen festen Kurse entgegenzunehmen, um auf diese Weise einen Kurszusammenbruch des Dollars in der Schweiz zu verhindern, der nicht nur eine Prestigeeinbusse der ehemaligen Weltwährung nach sich gezogen, sondern auch die Fortsetzung des Exports nach den Vereinigten Staaten infolge der Überteuering der schweizerischen Valuta ernsthaft in Frage gestellt hätte.

Nicht viel anders liegen die Dinge im Verkehr mit den Pfundländern. Die Schweizerfrankenbegehren der Bank von England für die Bezahlung des schweizerischen Exports, für Zahlungen an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, an die in London domizilierten fremden Regierungen, an diplomatische Vertretungen und an die Abteilung für fremde Interessen des eidg. Politischen Departements bewegen sich andauernd auf ansehnlicher Höhe und konnten lange Zeit nur durch die Entgegennahme blockierten Goldes in Übersee seitens der Schweizerischen Nationalbank befriedigt werden.

Die Bedeutung dieser Leistungen für die Alliierten wird besonders augenfällig, wenn man sich darüber Rechenschaft gibt, in welchem Masse die schweizerischen Währungsreserven seit dem Erlass des amerikanischen Embargos bis in die jüngste Zeit zugenommen haben. Der Bestand an Gold und deckungsfähigen (Dollar-) Devisen bezifferte sich nach dem Ausweis der Nationalbank

am Jahresende 1941	auf 3 550	Millionen	Franken
er erhöhte sich bis Ende 1942 um	72	»	»
	auf 3 622	Millionen	Franken
im Jahre 1943 um	618	»	»
	auf 4 240	»	»
und bis anfangs Juni 1944 um	217	»	»
	auf 4 457	Millionen	Franken

Die aus der Übernahme von Gold- und Devisenbeständen resultierende Vermehrung der schweizerischen Geldmenge beziffert sich somit für die letzten 2¹/₂ Jahre auf rund 900 Millionen Franken. Vollständig wird das Bild allerdings erst, wenn man diesem Betrag auch noch die Gold- und Deviseneingänge aus dem angelsächsischen Bereich zurechnet, die noch zu erwarten sind. Im ganzen dürfte es sich, auf ein Jahr berechnet, um einen Betrag von etwa 410 Millionen Franken handeln, wobei auf die Exporte der Uhrenindustrie 220 Millionen und auf alle übrigen Exporte nach dem Dollarraum mit Einschluss der Exporte nach Ländern des nahen Ostens und nach Brasilien und Argentinien 190 Millionen entfallen dürften. Für die Nationalbank wird sich der gesamte Dollaranfall auf 270 Millionen belaufen, während der Bund aus Exporten 140 Millionen Franken zu übernehmen haben wird.

Ein weiterer Anfall an Gold- und Dollarbeständen ergibt sich für den Bund im laufenden Jahr aus den *Frankenzessionen an das amerikanische Schatzamt*, die für die Deckung der amerikanischen Regierungsbedürfnisse bestimmt sind und die sich voraussichtlich auf 100 Millionen Franken belaufen werden.

Für Rechnung des Bundes werden von der Nationalbank schliesslich auch die aus sog. *Unterstützungszahlungen* herrührenden Dollars hereingenommen, die auf Grund der Zahlen des letzten Jahres mit rund 30 Millionen Franken vorgesehen werden, so dass sich der Totalanfall für den Bund aus den beiden Kategorien der «Regierungsbedürfnisse» und der «Unterstützungen» für das laufende Jahr auf rund 130 Millionen Franken stellt.

Mit den Gold- und Deviseneingängen aus dem Dollarraum erschöpfen sich die von Bund und Nationalbank eingegangenen Verpflichtungen indessen nicht. Am 5. Januar a.c. hat die Nationalbank unter Zustimmung des Bundes mit der *Bank von England ein Finanzabkommen* abgeschlossen, wonach die Nationalbank der Bank von England Schweizerfranken gegen frei verfügbares Gold in London zediert, wobei die Hälfte zu Lasten des Bundes und die andere Hälfte zu Lasten der Nationalbank geht. Auf Grund der Frankenzessionen der letzten Monate wird mit einem Goldanfall im Gegenwert von rund zweihundert Millionen Franken gerechnet werden müssen. So betrachtet, stellen die bisherigen Gold- und Devisenaufnahmen und die in diesem Jahr neu übernommenen Verpflichtungen ganz erhebliche Leistungen sowohl des Bundes als der Nationalbank dar. Die Verantwortung, die die Leitung der Nationalbank damit in Bezug auf die Gestaltung der Währungslage, des Geldmarktes und die Entwicklung der Preise in der Schweiz auf sich genommen hat, wiegt nicht leicht. Aber auch dem Bund bringen seine Engagements eine beträchtliche Belastung; seine Gold- und Devisenaufnahmen werden nicht nur neue Aufwendungen zur Folge haben, sondern unter Umständen bewirken, dass der schweizerische Kapitalmarkt für diese Zwecke in vermehrtem Masse in Anspruch genommen werden muss.

ANNEXE II

E 2001 (D) 1968/74/35

Rapport de la Banque nationale

R

Zürich, 15. Juni 1944

DIE SCHWEIZ UND DIE INTERNATIONALE WÄHRUNGSPLANUNG

Die Schweiz als ein Land, das durch seinen Aussenhandel und seine Finanzbeziehungen aussenwirtschaftlich eng verflochten ist, hat an der Rückkehr zu geordneten, stabilen Währungsverhältnissen, die eine Wiederaufrichtung des Welthandels erst ermöglichen, ein besonderes Interesse. Insofern decken sich die Stabilisierungsbestrebungen, die der angelsächsischen Währungsplanung zugrunde liegen, mit unsern eigenen Hoffnungen und Wünschen. Andererseits wird die Schweiz darauf Bedacht nehmen müssen, keine Bindungen einzugehen, die mit der Struktur unserer Aussen-

wirtschaft – die nicht nach bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Blocks hin, sondern im besten Sinne weltwirtschaftlich orientiert ist – in Widerspruch stehen. Es soll damit nicht gesagt sein, dass die Schweiz bei einer künftigen währungspolitischen Neuordnung nur Vorteile suchen müsse, ohne ihrerseits auch Verpflichtungen zu übernehmen, die für jede Kooperation nun einmal Voraussetzung sind. Doch muss Gewissheit bestehen darüber, dass die Lasten angemessen, d.h. nach der Tragfähigkeit verteilt werden und den kleineren Staaten sowohl das Selbstbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Dingen als auch ein ihrer Bedeutung und ihren Verpflichtungen entsprechendes Mitspracherecht gewahrt bleibt.

Leider deuten gewisse Anzeichen in den bisher zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangten Projekten darauf hin, dass die Grundsätze der Gleichberechtigung und Solidarität auf wirtschaftlichem Gebiet noch nicht in dem Masse Allgemeingut geworden sind, wie es vom Standpunkt eines kleineren Landes aus erwünscht sein muss. Es sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Verteilung des Stimmrechts in der Verwaltung der geplanten internationalen Organismen hingewiesen, durch die die wirtschaftliche Macht ganz eindeutig in den Händen der Vereinigten Staaten und Englands konzentriert würde.

Von entscheidender Bedeutung für unsere Einstellung gegenüber den Währungsplänen sind die Verpflichtungen, die für die Schweiz mit dem Beitritt verbunden wären. Bei den Stabilisierungsfonds amerikanischer Prägung hätten wir eine Einlage in Gold und Landeswährung zu leisten, als Mitglied der Clearing-Union Keynes' dagegen Zahlungen durch Gutschrift eines nichtkonvertierbaren Giralgeldes entgegenzunehmen. Diesen Auslandsanlagen käme theoretisch wohl die gleiche Bedeutung zu wie den Währungsreserven der Notenbank; praktisch wäre deren Wert aber sehr verschieden. Während wir unter normalen Verhältnissen in der Bemessung des Umfangs und der örtlichen Verteilung unserer Gold- und Devisenbestände im Ausland frei sind und diese ausschliesslich im Interesse der nationalen Wirtschaft einsetzen können, würden die dem internationalen Organismus zur Verfügung gestellten Mittel unserer Kontrolle entzogen bleiben und vielleicht nicht immer so Verwendung finden, wie es unsern Absichten entspricht. Keinesfalls dürfen die Einlagen in die amerikanischen Fonds oder die Bancorguthaben in London als nutzbringende Kapitalanlagen der Schweiz im Ausland angesehen werden, durch die unsere Exportindustrie alimentiert und unsere Ertragsbilanz verbessert werden könnte. Der Einwand, dass diese Einlagen oder Guthaben es der Schweiz andererseits ermöglichen würden, von den Kredit- und Ausgleichsfazilitäten des internationalen Organs zu profitieren, ist kaum stichhaltig, da die Schweiz mutmasslich auch nach dem Kriege ein typisches Gläubigerland bleiben wird, dessen Währung mit Leichtigkeit gegen diejenige unserer Aussenhandelspartner getauscht werden kann.

Bei der Würdigung der sich aus einem Beitritt ergebenden Bindungen hat man sich zunächst darüber Rechenschaft zu geben, dass uns auch der Goldstandard früherer Prägung oder das Dreimächteabkommen aus dem Jahre 1936 gewisse Rücksichten auferlegt hatte, und dass schliesslich die Verhältnisse, die im zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr heute herrschen, von Selbstherrlichkeit ebenfalls ziemlich weit entfernt sind. Die bisher bekannt gewordenen Projekte für die währungspolitische Nachkriegsordnung sind jedoch wenig geeignet, in dieser Beziehung eine Verbesserung herbeizuführen; es ist im Gegenteil Grund zur Annahme vorhanden, dass unsere wirtschaftliche Selbständigkeit durch einen Beitritt zum interalliierten Fonds oder zur Clearingunion im Vergleich zur heutigen Situation weiter eingeschränkt würde und dass namentlich in Dingen der Aussenhandels- und der Währungspolitik auf unsere Autonomie in erheblichem Umfang verzichtet werden müsste. Weiterhin stellt sich die Frage, wie sich die weitgehende Auskunftspflicht, die die bisherigen Entwürfe stipulieren, mit unserer internationalen Finanzierungstätigkeit vereinbaren liesse. Unsere wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zum Ausland würden bis in die feinsten Verzweigungen hinaus kontrolliert, was unserer Exportwirtschaft und dem Auslandgeschäft unserer Banken und Versicherungen zweifellos nicht zum Vorteil gereichen könnte.

Die bisher veröffentlichten Projekte stellen nach den Erklärungen ihrer Verfasser lediglich Diskussionsgrundlagen dar; der Zeitpunkt ist also noch nicht gekommen, um abschliessend Stellung zu beziehen. Vielmehr dürfte unsere Aufgabe einstweilen darin liegen, die währungspolitische Entwicklung mit aller Aufmerksamkeit zu verfolgen, um später jene Schlüsse ziehen zu können, die der Wirtschaft unseres Landes zum Nutzen gereichen und ihr die gebührende Stellung im inter-

31 MAI 1944

401

nationalen Wettbewerb sichern. Entscheidend wird für uns sein, wie unsere wichtigsten Aussenhandelspartner die Währungsfrage regeln. Präzisere Angaben darüber liegen einstweilen nicht vor und können auch kaum erwartet werden, solange der Krieg nicht beendet ist.

Abschliessend erlauben wir uns, auf unser Schreiben an den Herrn Vorsteher des eidg. Politischen Departements vom 12. Juni 1943⁶ zu verweisen, in dem zu den Währungsplänen von Lord Keynes und Harry White ausführlich Stellung genommen wird. Die grundsätzlichen Erwägungen, die darin enthalten sind, behalten ihre Geltung im allgemeinen auch gegenüber den neuern Projekten.

ANNEXE III

E 2001 (E) 1967/113/443

*La Direction générale de la Banque nationale⁷
à la Division des Affaires étrangères du Département politique⁸*

L

Zurich, 21 octobre 1944

En annexe de votre lettre du 10 octobre⁹, vous avez bien voulu nous remettre copie de deux notes qui vous ont été adressées par la Légation britannique et par celle des Etats-Unis d'Amérique. Par ces notes, les autorités fédérales sont appelées à prendre des mesures conformes aux principes posés dans la résolution N° VI de la conférence de Bretton Woods.

Nous nous permettons, en réponse à votre demande, de vous exposer notre point de vue à propos des questions que la démarche des nations anglo-saxonnes fait naître.

Il nous paraît que dans les recommandations, pas très clairement délimitées, de la résolution N° VI, il y a lieu de distinguer des groupes de demandes bien distincts. Nous plaçons dans le premier

a) l'invitation à empêcher tout acte de disposition ou de transfert d'avoirs appartenant aux gouvernements, particuliers ou institutions de pays occupés;

b) l'invitation à empêcher tout acte de disposition ou de transfert de biens pillés par l'ennemi, notamment d'or, de monnaies, d'objets d'art, de titres de propriétés d'entreprises commerciales et financières;

c) l'invitation à prévenir la dissimulation par voie frauduleuse ou autrement des biens provenant de pays occupés.

Les demandes contenues dans ce groupe ne sont pas nouvelles pour nous. Elles reproduisent, sous une forme plus générale, celles que les gouvernements alliés ont adressées aux banques suisses au printemps de cette année mais, cette fois-ci, s'adressant à notre gouvernement, elles visent l'activité des Suisses en général et non plus seulement celle d'une catégorie d'entreprises.

Il nous paraît qu'à ces trois demandes, il peut être répondu par l'exposé des mesures déjà prises en Suisse, tant par le Gouvernement (arrêtés bloquant les avoirs des pays occupés) que par les banques (affidavits divers, restrictions volontaires mises en vigueur par l'Association Suisse des Banquiers, notamment par sa circulaire du 26 septembre 1944)¹⁰. Les dispositions déjà prises

6. Cf. E 2001 (D) 1968/74/35.

7. La lettre est signée par E. Weber et A. Hirs.

Sur la Conférence de Bretton Woods, cf. E 2001 (E) 2/637 et E 7110/1967/32/861.0.USA/1.

Un rapport du 7 août 1944, rédigé par W. Bosshard, journaliste à la Neue Zürcher Zeitung mentionne les attaques contre la Banque des Règlements Internationaux et la Suisse (Cf. E 2001 (D) 3/499; cf. aussi PVCF N° 1611 du 22 septembre 1944, E 1004.1 1/449).

8. Annotation de P. Aubaret dans la marge: Téléphone avec M. Gautier: Il ne voit pas d'objection à ce qu'on communique *confidentiellement* cet exposé à l'ASB. 8.11.

9. Non reproduit.

10. Cf. ci-dessous N° 228.

dans notre pays doivent donner satisfaction dans une large mesure aux désirs exprimés. On peut tout au plus se demander si les restrictions acceptées par les banques pourraient être étendues à d'autres professions, par exemple aux avocats, notaires, sociétés fiduciaires, holdings ou même, par une mesure générale, à l'ensemble des personnes physiques ou morales domiciliées en Suisse.

Dans le second groupe se place l'invitation à prévenir la dissimulation par voie frauduleuse ou autrement de biens appartenant à des chefs ennemis, à leurs complices ou collaborateurs.

Là encore, on peut invoquer les mesures déjà prises. Il ne s'agit toutefois plus uniquement de biens pillés. L'accent est mis sur la personne du propriétaire et non plus sur un acte de dépossession entachant la propriété elle-même. La question passe ainsi sur le terrain politique ou dans le domaine de la police et nous ne pensons pas qu'il soit de notre rôle d'émettre une opinion à ce propos.

Dans le troisième groupe enfin se rangent les deux dernières demandes formulées:

- a) celle qui invite les neutres à découvrir et à trier sur leur territoire les biens pillés et à les tenir à disposition des gouvernements constitués dans les pays occupés après leur libération;
- b) celle qui vise avec le même objet les biens de chefs ennemis.

On réclame ainsi quelque chose de nouveau, une action directe, un concours actif de nos autorités en faveur d'un des partis en guerre. Nous pensons également que l'étude de la situation ainsi créée échappe à nos compétences. Nous nous bornons donc à remarquer que la base légale d'une action de ce genre ne nous paraît pas donnée parce qu'elle suppose une intervention officielle dans notre système du droit privé. D'autre part, nos codes connaissent une procédure de revendication ouverte à tout possesseur dépossédé et qui paraît offrir toutes les garanties désirables¹¹.

11. *Egalement consulté au sujet de la résolution votée à la Conférence de Bretton Woods, le Département des Finances et des Douanes répond le 17 novembre 1944:*

[...] En raison des traités de commerce contingentant les échanges de marchandises avec les pays voisins, de la surveillance des importations et des accords de clearing réglant nos relations financières, nous ne croyons pas que les dirigeants des Etats voisins aient actuellement dans une mesure appréciable, la possibilité de transférer en Suisse des marchandises volées ou d'y acquérir des avoirs.

Quant aux enquêtes qui nous sont demandées sur l'origine de fortunes étrangères déposées en Suisse et aux mesures éventuelles de séquestre que nous devrions prendre unilatéralement contre certains belligérants, nous nous rallions au point de vue exprimé par la Banque nationale dans sa lettre du 21 octobre. Nous estimons que de telles mesures seraient incompatibles avec le principe de la neutralité. En revanche, si des biens déterminés nous sont signalés comme volés, nous estimons que notre législation civile et pénale sont suffisantes pour ouvrir les enquêtes et les procédures nécessaires.

Nous pensons donc que l'on peut répondre aux légations britannique et américaine que les conditions actuelles des relations commerciales et financières de la Suisse avec les Etats voisins sont actuellement telles que, pratiquement, les possibilités de faire passer en Suisse des marchandises volées et d'y acquérir des avoirs ne peuvent revêtir quelque importance, et que si des biens provenant d'actes délictueux ont passé la frontière, notre législation ordinaire, pénale et civile, peut être mise en action pour la répression des délits et le recouvrement des biens. (E 2001 (E) 1967/113/443).

31 MAI 1944

403

ANNEXE IV

E 6100 (A) 25/2329

*Le Premier-Adjoint du Directeur de l'Administration des Finances, E. Reinhardt,
au Chef du Département des Finances et des Douanes, E. Nobs*

No Persönlich und Vertraulich

Bern, 18. November 1944

1. Aus den Zeitungen ist ersichtlich, dass sich Amerika und die Alliierten in neuester Zeit wieder ganz besonders mit der Schweiz als mögliches Zufluchtsland feindlicher Kapitalinteressen beschäftigen. Es sei etwa auf die Neue Zürcher Zeitung Nr. 1958 von 16. November 1944 und Nr. 1960 vom 17. November 1944 verwiesen.

2. Dieser Drang lässt sich sicher nicht einfach durch Erklärungen von Mitgliedern der schweizerischen Delegation gegenüber Zeitungen bekämpfen. Ich erblicke gegenteils in so kurz angebundenen und kategorischen Zusicherungen über ein derart komplexes Problem, das gewiss im Mittelpunkt der ganzen Missverständnisse und Schwierigkeiten steht, eine Gefahr.

3. Im Hinblick auf die gewaltige Bedeutung des ganzen Fragenkomplexes werden wir auf die Dauer nicht einfach mit solchen Bemerkungen darum herumkommen, uns mit dem Problem als ganzes eingehend zu beschäftigen. Letzten Endes werden wir dann dem Druck doch nicht ausweichen können und dann nur die Nachteile eines im falschen Zeitpunkt gewährten Nachgebens tragen, verknüpft mit den Nachteilen, dauernd gegen den Strom zu schwimmen. Man sollte deshalb m.E. in geeigneter Form einmal abklären, ob die Schweiz nicht von sich aus sich bereithalten könnte, festzustellen, was den Deutschen gehört und zwar gründlich, mit der Möglichkeit, hierüber allenfalls Auskunft zu erteilen. Der Begriff, was deutsch wäre, könnte unter Umständen auf der Basis der Verrechnungsstelle (Majorität) definiert werden, wenn dies voraussichtlich auch den Alliierten nicht genügen wird, da sie ja bereits mit einem enemy-content von 25% die feindliche Qualifikation beginnen. Dann sollte man m.E. auch einmal in geeigneter Form abklären, was die Alliierten eigentlich wollen, nämlich nur das gestohlene Gut oder alles was in neutralen Ländern von den Deutschen liegt? Es ist doch klar, dass die Deutschen grosse, absolut legitime Guthaben, die mit den kriegsbedingten Ereignissen und dem Nationalsozialismus gar nichts zu tun haben, in neutralen Ländern besitzen, mit denen sie in einem intensiven gegenseitigen Wirtschafts- und Finanzverkehr seit langem stehen. Ich möchte nur etwa an die Guthaben des Konzerns der deutschen Bank erinnern, die etwa eine Höhe von 50 Millionen angenommen haben dürften. Die Wirkungen des «warning» sind gerade auch auf diesen Besitz sicher nicht gering.

4. Wenn wir uns zu lange sperren – ähnlich wie wir auch verhältnismässig lange mit der Erklärung über die Kriegsverbrecher zurückgehalten haben – so können die Folgen wahrscheinlich nur noch schlimmer werden. Ich könnte mir denken, dass man bei einem gründlichen Studium aller Zusammenhänge und der möglichen Rückwirkungen heute auch von privatwirtschaftlicher Seite zur Auffassung kommen kann, dass die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, d.h. der Erlass der nötigen Verordnungen, die den Banken und der Wirtschaft gewisse Aussagen erlauben, zu begrüssen wäre, und dass man sich deshalb heute auch zur Frage des Bankgeheimnisses nicht nur intern gegenüber dem Fiskus, sondern auch extern aufgeschlossener zeigt. Die Gefahr besteht ja unleugbar, dass damit das gute und gesunde schweizerische Geld angesteckt wird, weil man behauptet, es lasse sich nicht klar vom deutschen trennen, dem die Jagd nun einmal gilt.

5. Ich bin mir vollständig klar, dass ich hier äusserst heikle Probleme berühre und möchte mit dieser zwangslos hingeworfenen Notiz nicht in der Sache selbst Stellung nehmen. Dagegen halte ich es für unerlässlich, dass wir nicht eine Vogel-Strauss-Politik treiben, sondern gerade diesen Fragen auf breiter Basis unsere Aufmerksamkeit schenken. Vielleicht könnte ein Gremium gebildet wer-

den, das rein vertraulich und intern den Auftrag erhalte, die Gesamtsituation abzuklären, d.h. die Fernwirkungen auf rein finanziellem aber auch gesamtpolitischem Gebiet zu prüfen und gegebenenfalls konkrete Vorschläge zur Behebung der unter diesem Gesichtspunkt immer wieder auftretenden malaise zu unterbreiten¹².

ANNEXE V

E 2001 (E) 1967/113/443

*Le Chef du Département des Finances et des Douanes, E. Nobs,
au Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz*¹³

L

Bern, 23. November 1944

Ihr Departement orientierte das Finanz- und Zolldepartement mehrmals über die im Verfolge der Resolution VI der Konferenz von Bretton Woods durch die alliierten Mächte unternommenen Schritte.

In unserer Meinungsäusserung vom 17. November 1944 verwiesen wir im wesentlichen auf die Vernehmlassung der Schweiz. Nationalbank vom 21. Oktober 1944. So erwähnten wir, dass für Kontrollen in dem in Bretton Woods geforderten Ausmasse derzeit die Rechtsgrundlagen fehlen und deren Ausbau auch unter dem Gesichtspunkt der Neutralität zu prüfen wäre.

In der Einstellung zu den zu Grunde liegenden Fragen stehen wir offenbar keiner abgeschlossenen Entwicklung gegenüber. So werden neuerdings schwedische Massnahmen bekannt, die den alliierten Wünschen entgegenzukommen scheinen. Es sollen ferner Mitglieder der privaten Delegation, welche die schweizerische Wirtschaft an die Handelskonferenz in Rye entsandte, erklärt haben, man sei an zuständiger schweizerischer Stelle davon überzeugt, dass deutsches Fluchtgeld nicht unbemerkt den Weg in die Schweiz habe finden können. Gleichzeitig ist ein Gutachten des obersten Bundesgerichtes der Vereinigten Staaten bekannt geworden, das im Ergebnis feststellt, dass die schweizerische Rechtsordnung feindlichem Vermögen eine Umgehung der alliierten Kriegsgesetzgebung von neutralem Boden aus ermöglicht habe.

Wir wissen nicht, welche Angaben den schweizerischen Wirtschaftsvertretern zur Verfügung standen, die die abgegebene Erklärung erhärten. Amtliche Untersuchungen über die der Schweiz gegenüber bestehenden ausländischen Guthaben sind uns keine bekannt. Wir fragen uns aber, ob, nachdem auf diesem überaus heiklen Gebiet ein amtliches Gutachten der Gegenseite gegen eine private Erklärung steht, der Bund nicht damit rechnen muss, dass er einer Stellungnahme auf die Dauer nicht auszuweichen vermag. Man wird sich nicht darauf verlassen dürfen, dass mit privaten Erklärungen politische Meinungsverschiedenheiten von weitesten Auswirkungen beigelegt sind. Als Gläubigerland ist der Bund darauf angewiesen, die Vermögen seiner Staatsangehörigen von jeder Verfügungsbeschränkung frei zu bekommen. Das Schicksal schweizerischer Auslandsguthaben und Goldvorräte, das unter Umständen von der Gegenseite einmal mit unserer Stellungnahme in Zusammenhang gebracht werden könnte, ist auch für das Finanzdepartement von grosser Bedeutung. Wir werden uns zu überlegen haben, wie sich der Bund die für sein eigenes

12. *Par une annotation du 20 novembre au bas de la notice, E. Nobs se déclare d'accord avec E. Reinhardt et lui demande d'écrire une lettre au Département politique, en tenant compte de la lettre du 17 novembre (citée ci-dessus dans la note 11).*

13. *Annotation du Chef de la Section du Contentieux et des Intérêts privés à l'Etranger, R. Kohli, le 24 novembre: M. Jacot est désavoué, une fois de plus! Il faut accuser réception des deux lettres et dire ce que nous avons fait: [...] Sur ces indications de Kohli, C.-M. Weibel rédige la réponse du Département politique (reproduite ci-dessous en annexe VI).*

31 MAI 1944

405

Finanzinteresse notwendige Übersicht der Verhältnisse zu verschaffen in der Lage wäre, um im gegebenen Moment aus voller Kenntnis der Sachlage entscheiden zu können.

Daher bitten wir Sie, unsere Stellungnahme vom 17. November 1944 nicht als abschliessend zu betrachten und uns auch weiterhin darüber zu orientieren, wie Sie die Lage beurteilen.

ANNEXE VI

E 6100 (B) 1973/141/9831

*Le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz, au
Chef du Département des Finances et des Douanes, E. Nobs*

L WA

Berne, 11 décembre 1944

Nous avons eu l'honneur de recevoir vos lettres des 17 et 23 novembre par lesquelles, répondant à notre demande, vous avez bien voulu nous exposer votre manière de voir à l'égard de la notification qui nous a été faite par les Légations à Berne des Nations-Unies de la résolution N° 6 de la Conférence monétaire et financière de Bretton Woods.

C'est avec un très vif intérêt que nous avons lu vos communications et nous tenons à vous remercier d'avoir bien voulu nous faire part de votre point de vue au sujet de la question très complexe qui retient à l'heure qu'il est toute notre attention. Il serait en effet vain de se dissimuler que l'attitude qu'adopteront dans ce domaine les Nations-Unies aura aussi des répercussions sur la solution de nombreux problèmes intéressant notre pays, qui ne manqueront pas de se poser dans la période de l'après-guerre. C'est pourquoi nous n'avons pas attendu la notification dont il s'agit pour observer la plus grande circonspection dans les affaires concernant le transfert en Suisse de capitaux fugitifs en provenance des pays de l'Axe. Nous pensons qu'il vous intéressera de connaître dans ses grandes lignes la politique suivie jusqu'à maintenant par notre département dans cette matière.

Mis en éveil par les déclarations que les Nations-Unies ont faites au sujet des transferts de propriété dans les pays occupés – la première date du 5 janvier 1943 –, nous avons, à cette époque déjà, demandé aux Légations de Suisse accréditées auprès des gouvernements des Etats en question de nous tenir au courant de l'évolution du problème et des réactions qu'il suscitait tant dans les milieux officiels que dans la presse. Cette dernière source nous a fourni de nombreuses informations sur de prétendues fuites de capitaux des pays de l'Axe cherchant refuge dans notre pays. Il convient toutefois de préciser qu'après de minutieuses vérifications, elles se sont jusqu'à maintenant toutes révélées sans fondement et destinées bien plus à satisfaire un public avide de sensationnel qu'à apporter des éléments sérieux au débat. Nous n'en continuons pas moins à étudier de très près tous les cas qui nous sont signalés et cela en étroit contact avec le Ministère public fédéral.

Vous n'ignorez pas d'autre part que les gouvernements anglo-saxons cherchant à renforcer le blocus économique auquel ils soumettent les pays de l'Axe s'en sont pris à l'activité des banques suisses. Nous avons alors été en rapports suivis avec l'Association Suisse des Banquiers et nous nous permettons de rappeler à ce propos notre proposition au Conseil fédéral du 24 juin dernier¹⁴, laquelle relate l'essentiel des pourparlers qui ont, en définitive, abouti aux résultats suivants:

Les gouvernements britannique et américain ont renoncé à leur intention première de publier un avertissement formel enjoignant aux banques suisses de ne pas effectuer une série d'opérations sous peine d'être portées sur les listes noires. Mais en contrepartie et comme témoignage de sa bonne volonté, l'Association Suisse des Banquiers a adressé à ses membres les 19 et 30 septembre¹⁵ deux circulaires confidentielles contenant de multiples instructions dont elle estime

14. Cf. N° 167.

15. E 2001 (E) 2/558.

indispensable la plus stricte observation. Nous vous remettons, en annexe, pour votre information, deux exemplaires de ces circulaires. Comme vous pourrez vous en rendre compte, toutes les instructions qui y sont consignées tendent essentiellement à empêcher que les banques suisses ne favorisent, consciemment ou inconsciemment, tous déplacements vers notre pays de butins de guerre et de capitaux fugitifs. Nous voudrions relever en particulier que lesdites circulaires invitent les banques à cesser toutes les opérations portant sur les billets de banque de livres sterling et de dollars et à réduire au minimum les transactions en billets français. Le problème du commerce des billets étrangers ne se trouve néanmoins pas liquidé par ces instructions. Il a en effet pris un regain d'actualité à la suite d'informations qui nous sont parvenues – et dont l'Ambassade de France s'est du reste fait l'écho –, selon lesquelles d'importants paquets de billets français seraient introduits dans notre pays pour y être négociés au profit de l'Allemagne. Bien que nous n'ayons pu jusqu'à ce jour obtenir confirmation de ces rumeurs, il n'en reste pas moins que le négoce des billets étrangers a pris, à la faveur des circonstances actuelles, une extension qui ne peut que porter préjudice au bon renom de la Suisse. Aussi, d'entente avec l'Association Suisse des Banquiers, nous préparons un projet d'arrêté du Conseil fédéral prévoyant que l'importation et l'exportation des billets de banque étrangers seront interdites et leur commerce en Suisse soumis au concessionnement. Nous nous proposons du reste de prendre contact à ce sujet avec votre département.

Il est évident que la solution la plus nette et qui donnerait d'emblée satisfaction aux vœux contenus dans la Résolution N° 6 serait de bloquer les avoirs allemands en Suisse, comme cela a été déjà fait pour les pays occupés. Une telle mesure risquerait toutefois d'avoir pour conséquence l'arrêt complet de nos échanges commerciaux avec notre voisine du Nord. A l'heure actuelle où nos importations en provenance d'outre-Atlantique sont pratiquement interrompues, nous ne pouvons songer à couper de notre propre initiative – alors que nous sommes toujours liés par l'accord germano-suisse du 29 juillet dernier – la principale source de ravitaillement de la Suisse. Les chiffres sont, à cet égard, éloquents. Tandis que nos importations des pays d'outre-mer se montaient durant le mois d'octobre à environ 5 millions, l'Allemagne, ainsi que les pays occupés par elle, nous envoyaient pendant la même période des marchandises pour une valeur approximative de 35 millions.

Néanmoins, toutes les mesures préliminaires à un blocage des avoirs allemands en Suisse sont mises au point et nous sommes prêts, en cas de défaillance de nos partenaires, à les appliquer sans délai.

Nous nous plaisons à croire que l'exposé qui précède, quoique succinct, vous aura donné une image suffisamment précise de la situation à laquelle, est-il besoin de le relever, nous continuons à vouer toute notre attention.