

E 1004.1 1/452

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 8 décembre 1944

2155. Zahlungsverkehr mit Ungarn, Kroatien und der Slowakei

Vertraulich

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 4. Dezember 1944

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

«Die militärische und politische Entwicklung in den Staaten des nahen Ostens veranlasste uns seit längerer Zeit der Frage unsere besondere Aufmerksamkeit zu schenken, ob nicht gegenüber den von den militärischen Ereignissen und politischen Umwälzungen betroffenen Ländern Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Kroatien und der Slowakei Massnahmen zum Schutze der schweizerischen Wirtschaftsinteressen in diesen Ländern getroffen werden sollten. In einer Konferenz vom 18. Oktober 1944¹, an welcher unter dem Vorsitz der

1. E 2001 (E) 2/562.



Handelsabteilung das Politische Departement, das Finanz- und Zolldepartement, die Schweizerische Nationalbank, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, die Schweizerische Bankiervereinigung und die Schweizerische Verrechnungsstelle vertreten waren, wurde dieses Problem einer eingehenden Prüfung unterzogen. Zur Diskussion stand der Erlass einer Zahlungs- und Vermögenssperre, wie sie seit dem Jahre 1940² schon verschiedentlich von der Schweiz verfügt worden ist gegenüber Ländern, die für die Erfüllung der schweizerischen Export- und anderweitigen Forderungen keine genügende Gewähr mehr zu bieten vermochten.

An dieser Konferenz ergab sich die übereinstimmende Feststellung, dass gegenüber Bulgarien und Rumänien mit Rücksicht auf Sowjet-Russland schon aus politischen Gründen eine Sperre nicht in Frage kommen könne, gegenüber Ungarn, Kroatien und der Slowakei aber die von einer Sperre zu erwartenden Vorteile in keinem Verhältnis stehen würden zu den im damaligen Zeitpunkt jedenfalls zu gewärtigenden Nachteilen. Insbesondere wurde es als inopportun erachtet, durch den Erlass einer Sperre den mit den drei letztgenannten Ländern immer noch funktionierenden Waren- und Zahlungsverkehr, der besonders mit Ungarn und der Slowakei allen Hemmnissen zum Trotz noch beachtliche, für unser Land versorgungswichtige Einfuhren erwarten liess, wie auch den Zinsendienst für die Finanzforderungen gegenüber Ungarn ohne zwingende Notwendigkeit aufs Spiel zu setzen. Die Konferenz gelangte daher zu der Auffassung, dass vorderhand von Sperrmassnahmen gegenüber den genannten Ländern abgesehen werden sollte, unter Vorbehalt erneuter Prüfung der Frage, bei Änderung der Situation in wirtschaftlicher oder politischer Hinsicht.

Die Tatsache, dass inzwischen nicht unwesentliche Dispositionen über Guthaben der Staatsbanken von Ungarn, Kroatien und der Slowakei in der Schweiz erfolgten, die zum Teil ausgeführt werden mussten, zum Teil vorläufig in der Schwebe behalten werden konnten, veranlasste die Handelsabteilung, die an der Konferenz vom 18. Oktober beteiligten Stellen am 1. Dezember 1944³ erneut zusammenzuberufen, um die Frage einer Zahlungs- und Vermögenssperre gegenüber Ungarn, Kroatien und der Slowakei nochmals und vor allem auch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Problems im Rahmen der zukünftigen allgemeinen Wirtschafts- und Aussenpolitik der Schweiz zu überprüfen.

Vom Standpunkt unseres Verhältnisses zu den betreffenden Staaten aus betrachtet, ergab sich wiederum die einhellige Auffassung, dass eine Notwendigkeit, eine Zahlungssperre zu erlassen und die in der Schweiz liegenden Guthaben zu blockieren, nicht vorliege und dass die wirtschaftliche Nützlichkeit einer solchen Massnahme bezweifelt werden müsse. Einerseits wurde festgestellt, dass der Waren- und Zahlungsverkehr mit Ungarn und der Slowakei heute noch funktioniert und dass auch in der nächsten Zukunft noch mit gewissen Einfuhren, die angesichts der Abriegelung der Zufuhren aus dem Westen besonders erwünscht wären, zu rechnen sein dürfte. Andererseits können unsere

2. *RO, 1940, II, pp. 1232-1235.*

3. *Cf. E 7110/1967/32/900 International/1944 et E 2001 (E) 2/568-569.*

Exportforderungen gegenüber den drei Ländern als gesichert durch die in den Clearings liegenden Mittel betrachtet werden. Nicht so verhält es sich allerdings mit den Finanzforderungen. Gegenüber der Slowakei sind diese zwar unbedeutend. Gegenüber Ungarn dagegen belaufen sie sich auf einen Kapitalbetrag von rund Fr. 400 Millionen⁴. Gegenüber Jugoslawien ergab eine im Jahr 1940 durchgeführte Enquête einen Forderungsbetrag von rund Fr. 230 Millionen⁵, wofür wir uns, wenigstens anteilmässig, an Kroatien halten müssen. Nur ein kleiner Teil dieser Schuld – soweit es sich um private Forderungen handelt – konnte bis jetzt über das schweizerisch-kroatische Zahlungsabkommen liquidiert werden. Wenn wir aber diesen Forderungen die in der Schweiz liegenden ungarischen und kroatischen Guthaben und Golddepots gegenüberstellen, die nach den Feststellungen der Nationalbank für Ungarn rund Fr. 1,7 Millionen auf Girokonto und rund Fr. 13,6 Millionen in Gold, für Kroatien rund Fr. 2,4 Millionen auf Girokonto und rund Fr. 6,5 Millionen in Gold betragen, so zeigt sich, dass mit der Sperre dieser Guthaben und Depots den schweizerischen Finanzgläubigern wenig geholfen wäre, umso weniger, als der Zinsendienst aus Ungarn, dessen Aufrechterhaltung bis Ende dieses Jahres wie übrigens auch der Transfer zugunsten schweizerischer Rückwanderer ungarischerseits von der freien Verfügbarkeit der ungarischen Guthaben in der Schweiz abhängig gemacht wurde, mit der Sperre dahinfallen würde. Der Vollständigkeit halber ist beizufügen, dass die Slowakei nur Fr. 27 000.— auf Girokonto und rund Fr. 35 Millionen in Gold in der Schweiz liegen hat.

Unter den heutigen Verhältnissen ist es jedoch von ganz besonderer Bedeutung, ein Problem, wie das vorliegende, nicht nur unter dem Gesichtswinkel des bilateralen Verkehrs mit den betreffenden Staaten in der nächsten Zukunft zu betrachten, sondern dasselbe in den Rahmen unserer gesamten Beziehungen mit dem Ausland zu stellen und sich über seine Bedeutung auf weitere Sicht Rechenschaft zu geben. Die Prüfung unter diesem Gesichtspunkt führte die Konferenz vom 1. Dezember dazu, sich trotz des vorerwähnten, gegen eine Sperre sprechenden Ergebnisses einer auf den Blick nach Osten beschränkten Betrachtungsweise doch zugunsten des Erlasses der in Frage stehenden Blockierungsmassnahmen auszusprechen, ausgehend von Erwägungen höherer Ordnung, die sich aus dem Blick auf die Gesamtsituation ergeben.

Wenn wir zunächst an Frankreich denken, müssen wir uns vor Augen halten, dass wir diesem Land gegenüber im Jahre 1940 die Sperre erlassen haben, weil uns nach der Besetzung durch die Deutschen die Erfüllung der französischen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Schweiz gefährdet erschien⁶. Durch die Blockierung der in der Schweiz liegenden französischen Vermögenswerte wollten wir diese gewissermassen als Pfand in der Hand behalten. Sie wurden damit zugleich dem Zugriff der Besetzungsmacht entzogen, was nicht unwesentlich dazu beitrug, dass die französische Regierung sich mit der Massnahme

4. *Sur les créances financières suisses en Hongrie*, cf. E 7110 1967/32/900 Ungarn/4. Cf. la notice du 19 octobre 1944 de R. Kohli à M. Pilet-Golaz (E 2001 (E) 2/569). Cf. aussi DDS, vol. 10, N° 170 (annexe I).

5. *Sur les créances financières suisses en Yougoslavie*, cf. E 2001 (E) 1/373 et E 2001 (E) 2/568.

6. RO, 1940, II, pp. 1232-1235. Cf. DDS, vol. 13, N° 336 (annexes I et II).

schliesslich abgefunden hat. Heute stehen wir vor Verhandlungen mit Frankreich, die die verschiedensten Gebiete betreffen (Clearingliquidation, Transitfrage, Verhältnis zu Frankreich als Blockademacht, etc.) und die in politischer und wirtschaftlicher Beziehung von allergrösster Bedeutung sind für die Zukunft unseres Landes. Es muss damit gerechnet werden, dass bei diesen Verhandlungen Frankreich die Aufhebung der Vermögenssperre verlangen wird. Diese besteht vorderhand weiter und wird von uns wohl nicht preisgegeben werden können, solange uns nicht französischerseits in irgend einer Form die Befriedigung der durch sie gesicherten Transferansprüche gewährleistet wird. Die Frage der Vermögenssperre wird daher voraussichtlich bei den kommenden Verhandlungen mit Frankreich ein überaus heikles und nicht weniger bedeutungsvolles Diskussionsthema bilden. Unsere Position wird dabei eine wesentliche Stärkung erfahren, wenn wir uns darauf berufen können, dass wir andern Ländern gegenüber, die sich, wie das heute bei Ungarn, Kroatien und der Slowakei der Fall ist, in ähnlicher Lage, d.h. als besetzte Gebiete unter dem Einfluss einer fremden Macht befinden, die seinerzeit gegenüber Frankreich getroffene Sperrmassnahme ebenfalls zur Anwendung gebracht haben. Andererseits ist zu befürchten, dass der Verzicht auf die Sperre gegenüber den drei genannten Ländern uns in eine sehr schwierige Verhandlungsposition bringen wird.

Ähnlich verhält es sich in unserem Verhältnis zu Deutschland⁷. Je nach der Entwicklung der Verhältnisse werden wir früher oder später gezwungen sein, die Vermögenssperre auch Deutschland gegenüber in Erwägung zu ziehen. Es ist sehr wohl möglich, dass diese Frage sich schon in allernächster Zeit in imperativer Form stellen wird. Sollte uns dann ein besetztes Deutschland gegenüberstehen, so werden wir uns in einer sehr schwierigen Situation befinden, wenn wir heute gegenüber den besetzten Ländern im Osten von der Sperre absehen. Je konsequenter wir die Sperre zur Anwendung bringen, sobald in einem Land das bisher massgebende Kriterium der Gefährdung der schweizerischen Gläubigerinteressen infolge des Dominierens einer besetzten Macht gegeben ist, umso leichter wird es uns fallen, diese Massnahme jeweilen zu rechtfertigen.

Sollten die noch vorhandenen Guthaben und Golddepots der drei Länder restlos abdisponiert werden, was beim Verzicht auf die Sperre durchaus im Bereich des Möglichen liegt, so würde uns von alliierter Seite der Vorwurf, wir

7. *Le 8 décembre 1944, une séance réunit la «délégation permanente pour les négociations économiques» et les principaux responsables de la politique suisse quant au transit entre l'Italie et l'Allemagne. L'évolution de la situation internationale nécessite de nouvelles mesures des autorités helvétiques. A cette occasion, le Directeur du Vorort de l'USCI, H. Homberger, déclare notamment: Herr Puhl, Vicepräsident der Deutschen Reichsbank, befindet sich seit einigen Tagen in der Schweiz. Die Deutschen befürchten offenbar eine Sperre ihrer Guthaben. [...] Es besteht am Montag in Zürich die Gelegenheit, in einer Besprechung mit Herrn Puhl die eventuell notwendige werdenden Massnahmen der Schweiz durchblicken zu lassen. Herr Puhl ist speziell daran interessiert, dass die Schweiz auf eventuelle Gegenmassnahmen Deutschland nicht mit einer Guthabensperre reagiert (E 2001 (E) 2/575).*

En conclusion de sa lettre du 7 décembre 1944 à la DC du DEP, l'OSC souligne: Es scheint, dass deutsche offizielle Stellen versuchen, sich à tout prix Devisen oder Waren in der Schweiz zu verschaffen (E 2001 (E) 2/558).

hätten der Kapitalverschiebung zugunsten der Achsenmächte Vorschub geleistet, wahrscheinlich nicht erspart bleiben. Wir würden uns allerdings darauf berufen können, dass es sich bei den betreffenden Guthaben und Depots nicht um Fluchtkapitalien, sondern um aus dem normalen Warenverkehr entstandene Anlagen handelte, deren freie Verfügbarkeit zu unterbinden uns wohl mit Fug niemand zumuten kann. Ob es uns aber gelingen würde, damit die aus dem Verzicht auf die Sperre sich aufdrängenden Verdächtigungen zu beseitigen, dürfte fraglich sein.

Was speziell die Slowakei anbetrifft, kann man sich fragen, ob dem schweizerischen Interesse auf weite Sicht gesehen, nicht besser gedient ist, wenn der mit dem Erlass der Sperre zu gewärtigende Wegfall der gegenwärtig noch möglich erscheinenden Einfuhren in Kauf genommen wird, dafür aber dem voraussichtlich neu erstehenden tschechoslowakischen Staat eine Gold- und Devisenreserve in der Schweiz bewahrt wird.

Kurz gesagt sind es die eminent wichtigen Interessen unserer Politik gegenüber den Alliierten, die den Erlass der Sperre gegenüber den drei Ländern nahelegen, wenn nicht als unerlässlich erscheinen lassen.

Über die mit der Sperre zu gewärtigenden Nachteile hat sich die Konferenz vom 1. Dezember wie folgt Rechenschaft gegeben.

Wirtschaftlich ist zu gewärtigen, dass die Sperre das Aufhören jeden Waren- und Zahlungsverkehrs mit den drei Ländern zur Folge haben wird. In Bezug auf Kroatien ist dies wenig bedeutend, da der Verkehr mit diesem Land ohnehin praktisch still steht. Aus Ungarn, und ganz besonders aus der Slowakei, kommen immer noch nicht unwesentliche versorgungswichtige Waren, wie z. B. Zucker und Malz, in die Schweiz, deren Verlust bei der heutigen Versorgungskalamität besonders schmerzlich sein wird. Was die Finanzinteressen anbetrifft, können die Rückwirkungen der Sperre in Bezug auf Kroatien und die Slowakei als belanglos betrachtet werden. Aus Ungarn wird jedoch die Verzinsung der Anleihen verloren gehen und die schweizerischen Rückwanderer aus diesem Lande werden die heute noch bestehenden Transfermöglichkeiten verlieren.

Politisch hält das Politische Departement den Erlass der Sperre für vertretbar. Die ungarische Regierung ist vom Bundesrat nicht anerkannt worden. Dasselbe gilt für die kroatische. Immerhin wird die Sperre als unfreundlicher Akt vermerkt werden und eine Verschärfung der Situation mit sich bringen. Dies wird besonders in unserem Verhältnis zu Ungarn, wo wir eine ziemlich zahlreiche Schweizerkolonie und erhebliche wirtschaftliche Interessen besitzen, unangenehme Konsequenzen haben können. Mit einer besonders heftigen Reaktion wird in den aus dem Stadium der revolutionären Wirren bis jetzt nicht herausgekommenen Kroatien zu rechnen sein, wo unter Umständen eine Gefährdung unserer Landsleute und unserer dortigen konsularischen Vertretung an Leib und Leben nicht ausgeschlossen ist.

Vom Währungsstandpunkt aus ist die Sperre der Schweizerischen Nationalbank nicht erwünscht. Sie wird gewisse noch mögliche Einfuhren zum Erliegen bringen und steht damit zu dem währungspolitischen Erfordernis, möglichst jede Einfuhrmöglichkeit auszunutzen, in Widerspruch. Überdies bedeutet jede Erweiterung des Kreises der gesperrten Guthaben einen Einbruch in den freien

Zahlungsverkehr und damit eine weitere Erschwerung für unsere Währungs- politik in der Zukunft. Die Nationalbank betrachtet jedoch das Problem in erster Linie als eine Frage unserer Politik gegenüber den Westmächten und glaubt, ihre Bedenken den politischen Erwägungen unterordnen zu müssen, sofern diese es erfordern.

Angesichts der grossen politischen und letzten Endes auch wirtschaftlichen Tragweite, die dem Problem der Sperre im vorliegenden Falle beizumessen ist – nicht im Hinblick auf die drei betroffenen Länder, umso mehr aber aus den angeführten Erwägungen höherer Ordnung aus der Betrachtung unserer Gesamtlage – gelangte die Konferenz vom 1. Dezember nach reiflicher Abwägung zu der Auffassung, dass ungeachtet der mit der Sperre verbundenen, sicher nicht gering einzuschätzenden Nachteile, die Anordnung der Sperre doch als eine politische Notwendigkeit zu betrachten ist und früher oder später nicht zu vermeiden sein wird, wenn wir unsere Stellung bei den kommenden Auseinandersetzungen mit den Westmächten nicht kompromittieren wollen.

Was den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Blockierung anbetrifft, wurde es als ratsam erachtet, vorläufig die Verfügung noch etwas zurückzuhalten und die weitere Entwicklung der Verhältnisse abzuwarten. Hiefür spricht, dass jeder Tag des Zuwartens uns vermehrte Klarheit bringen wird. Ferner ist eine kroatische Delegation im Anzug, mit der unter Umständen eine Lösung gefunden werden kann, welche die Sperre gegenüber diesem Land vielleicht erübrigen wird. Die der Massnahme anhaftende Problematik gebietet, sie erst in Kraft zu setzen, wenn ein weiterer Aufschub nicht mehr zu verantworten ist. Ein Zuwarten erscheint heute noch möglich, ohne zu riskieren, den geeigneten Moment zu verpassen. Dies hat jedoch zur Voraussetzung, dass wir gerüstet sind, von einem Tag zum andern die Sperre in Aktion setzen zu können. Es ist sehr wohl möglich, dass wir hiezu, sei es durch die Entwicklung der Kriegslage oder durch unabweisliche Dispositionen über die noch vorhandenen Guthaben oder aus einem andern Grunde gezwungen sein werden. Um jederzeit aktionsbereit zu sein, ist erforderlich, dass heute schon über die Sperre grundsätzlich Beschluss gefasst wird. Die Inkraftsetzung sollte jedoch dem Ermessen des Volkswirtschaftsdepartementes anheimgestellt werden, dass zu ermächtigen ist, im gegebenen Zeitpunkt im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, dem Finanz- und Zolldepartement und der Schweizerischen Nationalbank die Sperre in Kraft zu setzen, sei es gegenüber allen drei in Frage kommenden Ländern oder aber nur gegenüber dem einen oder andern derselben.

Der Inhalt der Sperreverfügung bedarf keiner weitem Erörterung. Es handelt sich darum, die gleichen Bestimmungen, die seinerzeit gegenüber andern Ländern, wie insbesondere gegenüber Frankreich, durch den Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1940 über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und verschiedenen Ländern und gegenüber Italien durch den Bundesratsbeschluss vom 1. Oktober 1943 über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs mit Italien⁸ erlassen wurden, auf den Zahlungsverkehr mit Ungarn, Kroatien und der Slowakei zur Anwendung zu bringen. Formell

8. RO, 1943, vol. 59, pp. 785-788.

erscheint es angezeigt, für jedes der drei Länder einen besondern Beschluss zu fassen, wie dies durch die drei vorgelegten Entwürfe vorgesehen ist.

Wie in den frühern Fällen, wo zum Erlass der Sperre geschritten wurde, wird die Handelsabteilung, wenn einmal das Inkrafttreten feststeht, vor der Veröffentlichung der Sperrebeschlüsse die Vertretungen der betreffenden Staaten von der bevorstehenden Massnahme in Kenntnis setzen.»

Aus den vorstehenden Erwägungen beantragt das Volkswirtschaftsdepartement, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, dem Finanz- und Zolldepartement, der Schweizerischen Nationalbank, dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Schweizerischen Verrechnungsstelle und der Rat

beschliesst:

1. die vorgelegten Entwürfe
 - a) für einen Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs mit Ungarn,
 - b) für einen Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs mit Kroatien,
 - c) für einen Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs mit der Slowakei,
 werden grundsätzlich genehmigt.

2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, das Datum der drei Beschlüsse, das Datum ihres Inkrafttretens und den Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung, sei es gesamthaft oder für jeden einzelnen separat, festzusetzen, nach vorheriger Verständigung mit dem Politischen Departement, dem Finanz- und Zolldepartement und der Nationalbank.

3. Die drei Beschlüsse sind nach Festsetzung ihres Datums und des Datums ihres Inkrafttretens in die Amtliche Gesetzsammlung aufzunehmen, bis dahin jedoch streng vertraulich zu behandeln.

4. Die vorgelegte Pressemitteilung wird genehmigt, mit der Bestimmung jedoch, dass sie erst nach erfolgter Festsetzung des Datums des Inkrafttretens der drei Beschlüsse der Presse zu übergeben ist, mit den erforderlichen Abänderungen, falls nicht alle drei Beschlüsse, oder nicht alle gleichzeitig in Kraft gesetzt werden⁹.

9. C'est le 20 décembre 1944 que seront publiés les arrêtés du Conseil fédéral instituant des mesures provisoires pour le règlement des paiements avec la Hongrie, la Croatie et la Slovaquie (RO, 1944, vol. 60, pp. 828-838).