

Verwendung des Ueberschusses aus der Durchführung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 26. August 1952

I. Entstehungsgeschichte

1. Ablösung des Abkommens von Washington vom 25. Mai 1946

Durch das Abkommen von Washington vom 25. Mai 1946 verpflichtete sich die Schweiz gegenüber Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika, die in der Schweiz liegenden Werte, die D e u t s c h e n i n D e u t s c h l a n d gehören oder von solchen kontrolliert werden, zu liquidieren und die Hälfte des Erlöses den Alliierten zur Verfügung zu stellen. Dieses Abkommen konnte jedoch nicht durchgeführt werden. Es ergaben sich Schwierigkeiten bei der Festsetzung des Umrechnungskurses für die Entschädigung der deutschen Gläubiger; ferner traten Meinungsverschiedenheiten auf wegen der Regelung der Guthaben von Deutschen in der Ostzone, der Sequesterkonflikte und der technischen Mitwirkung der Bundesrepublik bei der Auszahlung der Entschädigungen in Deutschland. Neue Verhandlungen führten am 28. August 1952 zu einem Abkommen zwischen der Schweiz und den Alliierten, wonach Frankreich, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika gegen Bezahlung einer Pauschalsumme von 121,5 Mio Schweizerfranken auf ihre Ansprüche aus dem Abkommen von Washington verzichteten. Die Grundlage dieses Vertrages bildete neben dem Abkommen von Washington das Abkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland vom 26. August 1952 (sog. Ablösungsabkommen), das die Zahlung und die Aufbringung des Ablösungsbetrages sowie die Behandlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz regelt.

Das gleiche Datum des 26. August 1952 trägt das Abkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über die Regelung der Forderungen der Schweiz gegen das ehemalige Deutsche Reich ("Clearingmilliarde"), mit dem sich die Bundesrepublik zur Rückzahlung von 650 Mio Franken verpflichtete. Die deutsche Regierung war zu dieser Leistung nicht zuletzt deshalb bereit, weil

die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz - im Gegensatz zu den deutschen Guthaben in Schweden - dank dem Ablösungsabkommen der Liquidation entgingen. Ferner konnte durch ein schweizerisch-deutsches Abkommen zum Lastenausgleich, ebenfalls vom 26. August 1952, die Gleichstellung der Schweizer mit den Angehörigen der meistbegünstigten Nationen (Alliierten) erreicht werden.

Alle diese Abkommen bilden Teile eines Gesamtvertragswerkes, das nur als Ganzes verstanden und gewertet werden kann.

## 2. Ablösungsbetrag

### a) Grundlagen

Der Gedanke einer Ablösung der Ansprüche aus dem Abkommen von Washington durch die Leistung einer Pauschalzahlung ging von deutscher Seite aus. Den Alliierten war aus begreiflichen Gründen daran gelegen, bei der Festsetzung dieser Pauschalzahlung oder "Ablösungssumme" auf den Betrag abzustellen, der ihnen bei Durchführung des Abkommens von Washington gemäss dem schweizerisch-alliierten Vorschlag vom 20. April 1951 zugefallen wäre: die Bewertung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz im Jahre 1947 ergab einen Schätzungswert der Guthaben von rund 417 Mio Franken. Die Alliierten erklärten sich einverstanden, dass vorsichtshalber von einem Gesamtwert von 400 Mio Franken ausgegangen werde. Dabei wurde nicht verkannt, dass seit 1947 Wertveränderungen eingetreten waren, die im einzelnen aber nicht überblickt werden konnten. Nach Abzug der Guthaben, die man von der Liquidation ausnehmen wollte, sowie einer Verzichtsquote der Alliierten und der Schweiz zugunsten Deutschlands von 25 % verblieben noch 270 Mio Franken. Der Anteil der Alliierten von 135 Mio Franken wurde in der Folge der Berechnung der Ablösungssumme zugrundegelegt. Da diese Zahlung nur im Ausmass der fortschreitenden Freigabe der deutschen Vermögenswerte gegen Bezahlung des Beitrages über einen voraussichtlichen Zeitraum von zwei Jahren hätte geleistet werden können, waren die Alliierten bereit, bei sofortiger Barzahlung mit Hilfe eines Bankenkredites einen Diskont von 10 % zu gewähren. Die von den Alliierten bean-

spruchte Ablösungssumme wurde daher auf 121,5 Mio Franken festgesetzt.

Im Hinblick auf die befriedigende Regelung der Clearingmilliarde und des Lastenausgleichs hat die Schweiz auf jeglichen Anspruch mit Bezug auf die in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerte, also auch auf den Anteil von 135 bzw. 121,5 Mio Franken, verzichtet. Dabei bestand jedoch die Meinung, dass im Rahmen der Abmachungen über die schweizerischen Staatsforderungen gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich ("Clearingmilliarde") für die kriegsgeschädigten Auslandschweizer eine Sonderbehandlung angezeigt sei. Es wurde daher eine erste beschleunigte deutsche Zahlung von 121,5 Mio Franken akonto der 650 Mio Franken vereinbart; diese Akontozahlung hätte gemäss Vorlage des Bundesrates vom 27. März 1953 an die Bundesversammlung für die kriegsgeschädigten Auslandschweizer verwendet werden sollen.

#### b) Aufbringung des Ablösungsbetrages

Nach Art. 1 des Ablösungsabkommens, in Verbindung mit Art. 1 des Abkommens zwischen der Schweiz und den Alliierten vom 28. August 1952, war der Ablösungsbetrag von der Bundesrepublik der Eidgenossenschaft zu zahlen, die ihn unverzüglich zugunsten der Alliierten zu überweisen hatte. Das ganze Vertragswerk wurde bekanntlich zur gleichen Zeit wie das Londoner Schuldenabkommen ausgehandelt, das den Gläubigern gegenüber der Bundesrepublik ein sehr weitgehendes Entgegenkommen auferlegte. Die Alliierten verlangten daher, dass die Ablösungssumme nicht etwa aus den Devisen- und Kassenbeständen der Bundesrepublik, sondern aus den deutschen Vermögen in der Schweiz aufgebracht werde. Die deutsche Regierung sah sich durch dieses alliierte Begehren veranlasst, bei einem schweizerischen Bankenkonsoortium einen Kredit aufzunehmen, um den Betrag von 121,5 Mio Franken vereinbarungsgemäss sofort entrichten zu können. Ferner wurde in Art. 2 des Ablösungsabkommens vorgesehen, dass zum Zwecke der Aufbringung der Ablösungssumme (d.h. zur Deckung des genannten Anleihens beim schweizerischen Bankenkonsortium samt Zinsen und Kosten) zugunsten der Regierung der Bundesrepublik auf den Namen

der Bank deutscher Länder ein Konto bei der Schweizerischen Nationalbank eröffnet werde, das aus Beiträgen der deutschen Eigentümer (Deutsche in Deutschland) von Vermögen in der Schweiz zu speisen war. Den deutschen Eigentümern von Vermögen in der Schweiz wurde jedoch die Wahl eingeräumt zwischen der Freigabe gegen Bezahlung des Beitrages und der Umwandlung der Guthaben in Deutsche Mark (Art. 7/8).

Die Festsetzung des Beitrages von einem Drittel des Gesamtwertes, den der einzelne deutsche Gläubiger für die Freigabe seiner Guthaben in der Schweiz in der Regel zu entrichten hat (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 des Ablösungsabkommens) beruht auf einer "Ueberschlagsrechnung". Es bestand damals bei niemand Zweifel darüber, dass die Schätzung der deutschen Vermögenswerte, auf die sich die Berechnung der Ablösungssumme stützte, ungenau sein musste. Andererseits konnte noch nicht auf einen wesentlich höheren Wert der deutschen Vermögen abgestellt werden; die grosse Wertvermehrung trat erst später ein. Der Ablösungsbetrag von 121,5 Mio Franken entsprach ungefähr einem Drittel der Schätzungssumme von 360 Mio Franken (vor Abzug der Verzichtsquote der Alliierten und der Schweiz von 25 %, von der weiter vorn bereits die Rede war). Der Beitrag wurde daher - abgesehen von den im Ablösungsabkommen für kleinere Guthaben und Sonderfälle vorgesehenen Ausnahmen - ebenfalls auf einen Drittel der freizugebenden Vermögenswerte festgesetzt. Die Verrechnungsstelle und die deutschen Unterhändler äusserten immerhin Bedenken, ob ein Beitrag in dieser Höhe zur Deckung der Ablösungssumme genügen würde, da verschiedene Unsicherheitsfaktoren zu berücksichtigen waren. Die Schweizerische Verhandlungsdelegation ging zwar von der Annahme aus, dass mit den Beiträgen von einem Drittel der Vermögen die Ablösungssumme nicht nur gedeckt werde, sondern dass darüber hinaus voraussichtlich ein Ueberschuss von vielleicht 5 Mio Franken zu erwarten sei, da bei den Anmeldungen erfahrungsgemäss die Tendenz bestand, den Wert der Vermögen eher zu niedrig anzugeben; ferner durfte weiterhin mit den inzwischen aufgelaufenen Früchten gerechnet werden. Dagegen konnte niemand voraussehen, wie die einzelnen deutschen Gläubiger ihr Wahlrecht

- 5 -

zwischen der Beitragszahlung von einem Drittel und der Umwandlung des Guthabens in deutsche Währung ausüben würden.

Zur Durchführung des Ablösungsabkommens wurden mit Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik bei der Schweizerischen Nationalbank auf den Namen der Bank deutscher Länder zwei Konti eröffnet, nämlich das **A b l  o s u n g s k o n t o "B"** für die Beitragszahlungen der deutschen Gläubiger und das **A b l  o s u n g s k o n t o "U"**, dem die Guthaben aus den Umwandlungen laufend zugunsten der deutschen Regierung gutgeschrieben werden. Um die Anonymität der deutschen Eigentümer gegenüber der deutschen Regierung zu wahren, werden die Beiträge nicht direkt auf das Ablösungskonto "B", sondern zunächst auf ein Vorkonto der Schweizerischen Verrechnungsstelle überwiesen; ab diesem Konto wurden jeweils periodisch Globalsummen auf das Ablösungskonto "B" übertragen. Dieses Konto "B" erreichte im Herbst 1954 den Betrag von 121,5 Mio Franken, so dass der Bankenkredit am 13. September 1954 durch eine letzte Vergütung der Schweizerischen Nationalbank im Auftrag der Bank deutscher Länder zurückbezahlt werden konnte. Am 24. November 1954 wurden dem schweizerischen Bankenkonsortium auch die Zinsen und Kosten von rund 5,3 Mio Franken überwiesen. Die Rückzahlung des Bankenkredites samt Zinsen und Kosten erforderte somit total rund 126,8 Mio Franken.

### 3. Entstehung des Ueberschusses

Auf Grund der weiteren Abrechnungen der Verrechnungsstelle über die freizugebenden deutschen Vermögenswerte entstand nach und nach im Verhältnis zur Ablösungssumme ein Ueberschuss an Beiträgen, der heute auf rund 51,2 Mio Franken angestiegen ist. Bis zum Abschluss der Liquidation der deutschen Guthaben dürften voraussichtlich zusätzliche Beiträge von rund 3,8 Mio Franken eingehen, was einen Gesamtüberschuss von rund 55 Mio Franken ergäbe. Diese Schätzung ist allerdings problematisch, zumal noch einige Dutzend wichtigerer Fälle der Erledigung harren. Der Ueberschuss könnte unter Umständen auch weniger als 55 Mio Franken oder aber sogar 60 Mio Franken erreichen.

Der Ueberschuss ist in erster Linie auf die nicht voraussehbare wesentliche Wertvermehrung seit 1953 zurückzuführen. Allein schon die Tatsache der Sperre hatte bei den deutsch beherrschten Firmen in der Schweiz eine Wertverminderung zur Folge, die nach Abschluss des Ablösungsabkommens wegen der in Aussicht stehenden Freigabe der Guthaben wieder aufgeholt wurde. Man denke z.B. an die Albiswerke in Zürich, die einmal vor der Umwandlung standen, aber mit der Freistellung auf Grund des Ablösungsabkommens - und dank auch der Zusammenarbeit mit dem Siemens-Konzern, der seinerseits inzwischen wieder Weltgeltung erlangt hatte - sofort wieder einen bedeutenden Wert repräsentierten. Mit dem Umschwung in Deutschland und mit der Anerkennung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland hat allgemein eine erhebliche Wertsteigerung der deutschen Anlagen in der Schweiz eingesetzt. Dazu kommt die Konjunktorentwicklung: allein bei den Aktien und Aktienbeteiligungen beträgt die Wertzunahme gegenüber dem Wert am 1. Januar 1949 rund 60 Mio Franken. Seit dem Ablösungsabkommen wurden bisher Aktien und Aktienbeteiligungen im Werte von über 150 Mio Franken abgerechnet. Es darf angenommen werden, dass der Wertzuwachs bei den abgerechneten Aktien mindestens dem gesamtschweizerischen Durchschnitt entspricht. Nach dem gesamtschweizerischen Index haben die Aktien im Jahre 1953 um 40 - 50 %, im Jahre 1954 um 55 - 85 % und im Jahre 1955 um 90 - 95 % an Wert gegenüber 1949 zugenommen. Der grösste Teil der Aktienwerte wurde erst nach dem erheblichen Wertzuwachs anfangs 1954 abgerechnet.

Ferner bestätigte die Prüfung der einzelnen Fälle, dass die Guthaben im allgemeinen unter ihrem tatsächlichen Wert angemeldet worden waren. Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen erweist sich die damalige Schätzung der gesamten deutschen Vermögenswerte nicht als so ungenau, wie das im Anschluss an die Motionen Obrecht und Rohner in der Presse gelegentlich dargestellt wurde. Selbst bei einer absolut zutreffenden Schätzung der Vermögenswerte hätte übrigens Ungewissheit darüber bestanden, ob der deutsche Eigentümer die Beitragslösung oder

die Umwandlung wählen würde, zumal die deutsche Regierung erst n a c h Inkrafttreten des Ablösungsabkommens die Beitragslösung aus naheliegenden Gründen attraktiv gestaltete, indem die Beitragszahler vom Lastenausgleich befreit und einer Devisen- und Steueramnestie teilhaftig wurden. Der grösste Teil der deutschen Gläubiger wählte denn auch die Freigabe der Vermögenswerte gegen Bezahlung des Beitrages. (Heutiger Stand: bezahlte Beiträge rund 175,6 Mio Franken; freiwillige Umwandlungen nur rund 8,5 Mio Franken )

#### 4. Ueberweisung des Ueberschusses an die Bundesrepublik Deutschland

Wie oben bereits erwähnt wurde, erreichten die Beiträge im Spätherbst 1954 die Ablösungssumme bzw. den Bankenkredit samt Zinsen und Kosten von total 126,8 Mio Franken. Damit stellte sich die Frage der Ueberweisung der Beitragsüberschüsse an die Bundesrepublik.

Gemäss Art. 6 des Abkommens über die Clearingmilliarde dürfen die vereinbarten Amortisations- und Zinszahlungen Deutschlands an die Schweiz nur insoweit im gebundenen Zahlungsverkehr nach der Schweiz überwiesen werden, als nicht "anderweitige Zahlungsmittel" zur Verfügung stehen. Unter "anderweitigen Zahlungsmitteln" verstanden die Vertragsparteien von Anfang an und ausschliesslich die U e b e r s c h ü s s e a u s d e m A b l ö s u n g s a b k o m m e n , die der Schweiz "devisenmässig", zur Entlastung der schweizerischen Position in der EZU, verhaftet bleiben sollten. Gestützt auf diese Abkommensbestimmung beantragten die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Ueberweisungen auf das Ablösungskonto "B" vorläufig einzustellen. In keinem Augenblick wurde in Frage gestellt, dass der Ueberschuss "materiell" der Bundesrepublik zustehe. Die inzwischen aufgenommenen schweizerisch-deutschen Verhandlungen führten im Juli 1955 zu einer Kompromisslösung, worauf gemäss Weisung des Präsidenten der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington der auf 35 Mio Franken angewachsene Ueberschuss der

Bundesrepublik zur Verfügung gestellt wurde, welche Zug um Zug 15 Mio Franken wieder in den gebundenen Zahlungsverkehr einzuzahlen hatte. Seither hat die Verrechnungsstelle im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Aufsichtskommission bis zum 13. März 1956 weitere Globalbeträge auf das Ablösungskonto "B" überwiesen. Vom derzeitigen Gesamtüberschuss von rund 51,2 Mio Franken wurden der Bundesrepublik bis jetzt rund 47,2 Mio Franken gutgeschrieben.

## II. Rechtliche Würdigung

Das Ablösungsabkommen enthält keine ausdrückliche Bestimmung über das Schicksal eines allfälligen Ueberschusses.

Art. 1 bestimmt lediglich, dass der Bundesrat den ihm von der deutschen Regierung zu bezahlenden Betrag in der Höhe von 121,5 Mio Schweizerfranken (Ablösungsbetrag) auf ein von den Alliierten zu bezeichnendes Konto überweisen werde.

Nach Art. 2 des Abkommens ist zum Zwecke der Aufbringung des Ablösungsbetrages zugunsten der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf den Namen der Bank deutscher Länder ein Konto bei der Schweizerischen Nationalbank zu eröffnen (Ablösungskonto "B"), das aus den Beiträgen der deutschen Eigentümer und aus dem Verwertungserlös von Vermögen deutscher Eigentümer in besonders erwähnten Fällen gespeist wird.

Weitere Artikel regeln die Höhe der Beiträge der deutschen Gläubiger sowie deren Wahlrecht zwischen der Beitragslösung und der Umwandlung der Guthaben in deutsche Währung.

Damit stellt sich die Frage, wem ein Rechtsanspruch auf den Ueberschuss zusteht, ob der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland oder allenfalls den deutschen Eigentümern von Vermögen in der Schweiz, die Beiträge im Sinne des Ablösungsabkommens bezahlt haben.

Gutachten Prof. Dr. Giacometti: Prof. Dr. Z. Giacometti entscheidet in seinem Gutachten vom 25. Oktober 1955 diese Frage zugunsten der deutschen Eigentümer von Vermögenswerten



in der Schweiz, die Beiträge gemäss dem Ablösungsabkommen bezahlt haben. Nach seiner Meinung steht diesen ein **R e c h t s a n - s p r u c h a u f a n t e i l m ä s s i g e R ü c k e r - s t a t t u n g d e s U e b e r s c h u s s e s** zu. Das rechtliche Schicksal des Ueberschusses sei aus dem Grunde im Abkommen nicht ausdrücklich geregelt worden, weil dieser Vertrag nicht mit einem Ueberschuss gerechnet habe, indem dem Abkommen eine zu niedrige Schätzung der deutschen Vermögenswerte zugrunde liege. Aus der Vorgeschichte, den Materialien und dem Wortlaut des Abkommens gehe indessen klar hervor, dass dieses einzig und allein "zum Zwecke der Aufbringung" der von den Alliierten verlangten Ablösungssumme von 121,5 Mio Franken abgeschlossen worden sei. Der Festsetzung der **B e i t r ä g e i n A r t . 4** dieses Abkommens komme damit die Bedeutung einer bloss **p r o - v i s o r i s c h e n M a s s n a h m e** zu. Nach beendeter Durchführung des Abkommens sei der Gesamtwert der deutschen Guthaben neu zu schätzen und seien die Beiträge so festzusetzen, dass sie den im Abkommen vorgesehenen Ablösungsbetrag ergäben. Diese restriktive Auslegung dränge sich auch deshalb auf, weil das Ablösungsabkommen "gegen wichtige verfassungsrechtliche Grundsätze der Schweiz sowie gegen ein völkerrechtliches Prinzip" verstosse und daher "verfassungs- und völkerrechtswidriges Ausnahmerecht" darstelle. Auch die eidgenössische Expropriationsgesetzgebung, die zum Vergleich herangezogen wird, sei vom Grundsatz beherrscht, dass die Enteignung nur im engen Rahmen des Enteignungszweckes zulässig sei. Schliesslich bedeute das erwähnte Abkommen rechtsstaatlich betrachtet einen Rückschritt gegenüber dem Abkommen von Washington.

Unter Berufung auf dieses Gutachten wurden am 20. März 1956 im Nationalrat eine **M o t i o n O b r e c h t**, die von nicht weniger als 65 Ratsmitgliedern mitunterzeichnet war, und am 21. März 1956 im Ständerat eine gleichlautende **M o t i o n R o h n e r** eingebracht mit der Empfehlung an den Bundesrat, die Ueberweisung weiterer Ueberschussbeträge an die Bundesrepublik sofort einzustellen, die "zu Unrecht" überwiesenen Beträge von der Bundesrepublik zurückzuverlangen und den Ueberschuss

anteilmässig an die Beitragszahler zurückzuerstatten. Aehnliche Begehren wurden in der Presse und in Eingaben an den Bundesrat erhoben. Andererseits fehlte es - abgesehen von vereinzelt Ausnahmen - bis heute an überzeugenden Gegenstimmen in der Öffentlichkeit.

Gutachten von Bundesrichter Leuch und Prof. Sauser-Hall: Das Eidgenössische Politische Departement hat die Frage der Verwendung des Ueberschusses den Herren Bundesrichter Leuch und Prof. Sauser-Hall zur Begutachtung unterbreitet. Ausgehend vom übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien und vom klaren Wortlaut der Art. 2 und 4 des Ablösungsabkommens, der keiner Auslegung bedürfe, halten sowohl Bundesrichter Leuch als auch Prof. Sauser-Hall in ihren Gutachten vom 29. November 1955 und 10. Dezember 1955 dafür, dass die S c h w e i z v e r p f l i c h t e t s e i , d e n U e b e r s c h u s s a n d i e B u n d e s r e p u b l i k D e u t s c h l a n d a b z u l i e f e r n . Der Beitrag sei nicht bloss provisorisch, sondern d e f i n i t i v auf ein Drittel des Wertes der einzelnen Guthaben festgesetzt worden. Dieser Wille der Vertragsparteien ergebe sich eindeutig daraus, dass die Verwendung eines allfälligen Ueberschusses oder die Deckung eines eventuellen Fehlbetrages im Abkommen nicht besonders geregelt worden seien, obwohl die Vertragsparteien unmöglich annehmen konnten, dass die Beiträge genau die Ablösungssumme ergeben würden. Die Bundesrepublik habe das Risiko der Deckung eines allfälligen Fehlbetrages übernommen. Da somit die Festsetzung der Beiträge für den Fall der ungenügenden Deckung als definitiv betrachtet worden sei, müsse dieses Definitivum konsequenterweise auch für einen allfälligen Ueberschuss gelten. Es würde dem Gebot elementarer Billigkeit widersprechen, wollte man nachträglich - weil sich ein Ueberschuss ergeben hat - von einer bloss provisorischen Beitragsregelung ausgehen. Im übrigen habe die deutsche Regierung für die sofortige Bezahlung des Ablösungsbetrages bei einem schweizerischen Bankenconsortium einen Kredit aufnehmen müssen. Die Zinsen und Kosten dieses Kredites (rund 5,3 Mio Franken) seien jedoch im Ablösungsbetrag von 121,5 Mio Franken nicht eingeschlossen, was auf die übereinstimmende

Meinung der vertragschliessenden Parteien, dass sich die Bundesrepublik an einem allfälligen Ueberschuss schadlos halten könnte, zurückzuführen sei.

---

Bei der Beurteilung der vorliegenden Frage ist zu berücksichtigen, dass nach dem Abkommen von Washington der Erlös aus der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz zur Hälfte den Alliierten und zur andern Hälfte der Schweiz zu gefallen wäre. Durch die beiden Abkommen vom 26. und 28. August 1952 mit der Bundesrepublik und den Alliierten hat die Schweiz auf sämtliche Ansprüche mit Bezug auf die in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerte verzichtet. Demzufolge hat die Eidgenossenschaft auch keinen rechtlich begründeten Anspruch auf den Ueberschuss aus den Beitragszahlungen, was der Bundesrat seinerzeit in seiner Antwort auf die Kleine Anfrage Obrecht deutlich zum Ausdruck brachte.

Damit ist nur noch zu prüfen, ob der Ueberschuss der Bundesrepublik zukomme oder ob die deutschen Eigentümer, die Beiträge zahlten, allenfalls Ansprüche gegenüber der Eidgenossenschaft oder gegenüber der Bundesrepublik auf anteilmässige Rückerstattung des Ueberschusses erheben könnten.

Gemäss Art. 2 des Ablösungsabkommens sind zum Zwecke der Aufbringung des Ablösungsbetrages die Beiträge der deutschen Gläubiger zugunsten der Bundesrepublik auf das Konto der Bank deutscher Länder bei der Schweizerischen Nationalbank einzuzahlen. Diese positive Norm ist in keiner Weise eingeschränkt, etwa in dem Sinne, dass die Beiträge lediglich bis zum Betrag der Ablösungssumme dem betreffenden Konto gutzuschreiben seien oder dass neue Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien aufzunehmen wären, sobald die Beiträge den Ablösungsbetrag erreicht hätten.

Keine der Vertragsparteien hat damit gerechnet oder konnte davon ausgehen, dass die Beitragszahlungen genau die Ablösungssumme samt Zinsen und Kosten des Bankenkredites ergeben würden. Selbst eine absolut zutreffende Schätzung der gesamten deutschen Guthaben hätte nicht zu einer solchen Annahme berechtigt, da das Wahlrecht der deutschen Gläubiger zwischen der Beitragslösung und der Umwandlung einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor darstellte. Es wurde wissentlich darauf verzichtet, für den Fall eines Defizites oder Ueberschusses eine ausdrückliche Regelung in das Abkommen aufzunehmen. Ein allfälliges Defizit hätte die Bundesrepublik tragen müssen, da sie sich gegenüber dem schweizerischen Bankenkonsortium unabhängig von der Höhe der eingehenden Beiträge verpflichtet hat, die 121,5 Mio Franken zuzüglich Zinsen und Kosten zurückzuerstatten. Mit Bezug auf einen eventuellen Ueberschuss bestand zwischen den Vertragsparteien die übereinstimmende Meinung, dass er der Bundesrepublik Deutschland zukommen sollte, was sich ebenso unzweideutig aus dem Sinn und Zweck des Art. 6 des Abkommens über die Clearingmilliarde ergibt.

Es ist unbestreitbar, dass keiner der vertragschliessenden Staaten - vorab die Alliierten und Deutschland nicht - bereit gewesen wäre, dem Vertragswerk, das zur Ablösung des Abkommens von Washington führte, zuzustimmen, wenn damit das Schicksal der deutschen Vermögen in der Schweiz nicht endgültig festgelegt worden wäre. Man wollte in allen Teilen eine definitive und nicht eine bloss provisorische Regelung. Die Verhandlungen wurden gleichzeitig mit der Schuldenkonferenz in London geführt, die ebenfalls eine definitive Regelung der deutschen Auslandschulden brachte. Der im Ablösungsabkommen festgesetzte Beitrag von einem Drittel der freizugebenden Vermögenswerte stellt somit eindeutig *e i n e d e f i n i t i v e O r d n u n g* dar. Dies gilt auch für den Verzicht des deutschen Eigentümers auf den Teil seiner Vermögenswerte in der Schweiz, welcher dem prozentualen Beitrag entspricht (Art. 3 des Ablösungsabkommens).

Aus dem vorstehenden erhellt, dass nach dem Wortlaut des Ablösungsabkommens vom 26. August 1952 und dem übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien der Ueberschuss aus den Beiträgen der deutschen Gläubiger der Bundesrepublik zusteht. Nach Erreichung des Ablösungsbetrages samt Zinsen und Kosten des Bankenkredites war die Schweiz keinesfalls berechtigt, auf weitere Beitragszahlungen zu verzichten oder die Ueberweisung der Ueberschüsse an die Bundesrepublik einzustellen. Angesichts dieser klaren Rechtslage kann auch der deutsche Eigentümer keine Ansprüche gegenüber der Eidgenossenschaft auf anteilmässige Rückerstattung des Ueberschusses geltend machen. Es besteht zudem kein Raum für eine analoge Anwendung des Enteignungsrechtes im Sinne des Gutachtens von Prof. Giacometti, das den deutschen Gläubiger berechtigen würde, vom Bund das zuviel Geleistete zurückzuverlangen.

Allein die deutsche Regierung hat über die Verwendung dieses Beitragsüberschusses zu befinden. Ob und inwieweit die Bundesrepublik den deutschen Eigentümern in Deutschland einen Anspruch gegen die Bundesrepublik auf Rückerstattung des Ueberschusses zuerkennen will, stellt rechtlich eine innerdeutsche Angelegenheit dar.

### III. Was soll mit dem Ueberschuss geschehen?

Die deutsche Regierung hat im April 1956 eine Gesetzesvorlage zuhanden des deutschen Parlaments genehmigt, die sich mit den vorstehenden rechtlichen Schlussfolgerungen deckt und die Verwendung des Ueberschusses aus den Beiträgen regelt. Nach dieser Vorlage sollen 50 % des Ueberschusses dem Lastenausgleichsfonds zugewiesen und 50 % anteilmässig an die deutschen Gläubiger, die für die Freigabe ihrer Vermögenswerte in der Schweiz einen Beitrag entrichtet haben, zurückbezahlt werden. Der Gesetzesentwurf sieht ferner vor, dass dem Rückzahlungsantrag u.a. "eine von der Schweizerischen Verrechnungsstelle beglaubigte Abschrift der Beitragsabrechnung" beizufügen sei. Zudem sollen nur jene Gläubiger eine Rückerstattung erhalten, die ihre Vermögenswerte in der Schweiz den deutschen Devisenbehörden angemeldet haben.

In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird hervorgehoben, dass sowohl der Lastenausgleichsfonds als auch die einzelnen deutschen Gläubiger Opfer gebracht hätten, um die Durchführung des Ablösungsabkommens zu ermöglichen; es erscheine daher gerechtfertigt, den Ueberschuss im vorgesehenen Rahmen zu verteilen. Auf Grund des deutschen Durchführungsgesetzes zum Ablösungsabkommen wurden die Beitragszahler vom Lastenausgleich befreit; dadurch entgingen dem Lastenausgleichsfonds bisher rund 150 Mio D-Mark. Ferner entstand ein Ausfall von rund 60 Mio D-Mark infolge der Gleichstellung der Schweizer mit den Alliierten im deutsch-schweizerischen Abkommen zum Lastenausgleich. Andererseits entrichteten die deutschen Gläubiger freiwillig den Beitrag zur Aufbringung der Ablösungssumme.

Es bleibt nunmehr abzuwarten, welches Schicksal dieser Gesetzesentwurf vor dem deutschen Parlament finden wird. Dabei darf nicht übersehen werden, dass sich das Problem der Ostflüchtlinge in der Bundesrepublik nach wie vor in aller Schärfe stellt, auch nachdem ein Teil dieser Flüchtlinge wieder in den Arbeitsprozess eingeschaltet werden konnte. Von deutscher Seite wurde bereits auf die Gefahr hingewiesen, dass die Auseinandersetzungen in der Schweiz wegen der Verwendung des Ueberschusses die Kontroversen in der deutschen Oeffentlichkeit fördern und das Parlament veranlassen könnten, unter dem Druck der öffentlichen Meinung den gesamten Ueberschuss dem Lastenausgleichsfonds zu überweisen. Bereits ist das Schlagwort geprägt worden: "Ostflüchtlinge gegen Schweizer Steuerflüchtlinge". Andererseits zeichnen sich in Kreisen der deutschen Gläubiger Gegenaktionen ab, die auf eine Rückerstattung des gesamten Ueberschusses an die deutschen Beitragszahler hinzielen.

Obschon nach rein rechtlichen Gesichtspunkten die deutschen Behörden über die Verwendung des Ueberschusses zu entscheiden haben, konnte und kann sich der Bundesrat politisch an dieser Frage nicht desinteressieren. Hiefür sind die kritischen Auseinandersetzungen in der schweizerischen Oeffentlichkeit und im Parlament viel zu weit gediehen. Die Frage der Verwendung des Ueberschusses

- 15 -

stellt heute nicht so sehr ein rechtliches, als vielmehr ein politisches Problem dar. Die Schweiz ist seit jeher und insbesondere nach Kriegsende für den Schutz des Privateigentums eingetreten. Diese Haltung und die Art und Weise der Durchführung des Ablösungsabkommens haben im deutschen Parlament und in der deutschen Öffentlichkeit Dank und Anerkennung gefunden. Das dornige Problem der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, das seinerzeit durch die überspannten Forderungen der Alliierten an die Schweiz geschaffen wurde, konnte durch das Ablösungsabkommen befriedigend gelöst werden. Es wäre um so bedauerlicher, wenn in der Endphase der Durchführung dieses Abkommens Diskussionen, gewissermassen über die Teilung der "Beute", entbrennen würden, die das gute Einvernehmen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik stark belasten könnten. Zudem würden allfällige Prozesse der deutschen Gläubiger gegen die Eidgenossenschaft - obgleich diese aussichtslos wären - nur Umtriebe und Aerger verursachen.

Man muss den Motionären Obrecht und Rohner sowie den Kreisen, die in gleichem Sinne auf Grund des Gutachtens von Prof. Giacometti die Rückerstattung des Ueberschusses an die deutschen Gläubiger verlangen, zugutehalten, dass es in der Tat nicht voll befriedigt, wenn der Bund nunmehr aus den deutschen Vermögenswerten in der Schweiz über den ursprünglich vorgesehenen Ablösungsbetrag von 121,5 Mio Franken hinaus noch über 50 Mio Franken der deutschen Regierung zur Verfügung zu stellen hat. Auch im Hinblick auf die bevorstehenden Auseinandersetzungen über die Hilfe an die kriegsgeschädigten Auslandschweizer wäre eine Lösung dieser Frage erwünscht, die der schweizerischen öffentlichen Meinung Rechnung tragen würde. Den bisherigen Bemühungen des Eidgenössischen Politischen Departements ist es zu verdanken, dass wenigstens der deutsche Fiskus auf jeglichen Anspruch mit Bezug auf den Beitragsüberschuss verzichtet hat. Die deutscherseits in Aussicht genommene Regelung befriedigt aber insofern nicht, als bloss 50 % des Ueberschusses an die Beitragszahler zurückvergütet werden sollen; zudem würde die Rückerstattung eine Anmel-

- 16 -

dung des deutschen Berechtigten bei den deutschen Behörden und eine Mitwirkung der Verrechnungsstelle voraussetzen. Das Eidgenössische Politische Departement ist daher seit Monaten bestrebt, bei der Bundesrepublik auf eine für alle Interessierten befriedigendere Lösung hinzuwirken. Herr Minister Stucki hat in diesem Sinne mit der deutschen Regierung und mit parlamentarischen Kreisen Fühlung genommen. Es wäre zu prüfen, ob diese Bemühungen nicht auch von anderer Seite unterstützt und intensiviert werden könnten.

---

3. Juli 1956.