

Freitag, 20. Januar 1950.

Wirtschaftsverhandlungen mit Ungarn.

Vertraulich

Politisches Departement. } Antrag vom 17. Januar 1950.  
Volkswirtschaftsdepartement. }

Das Politische Departement und das Volkswirtschaftsdepartement berichten folgendes:

"I.

Die Schweiz hatte durch ein Abkommen vom 27. April 1946, das zuletzt durch die Zusatzvereinbarung vom 22. Oktober 1948 ergänzt worden war, ihre laufenden wirtschaftlichen Beziehungen zu Ungarn geregelt. Die schon in der Kriegszeit begonnene Abtragung der alten ungarischen Finanzschulden, die mit erheblichen schweizerischen Konzessionen hinsichtlich der Verzinsung und der Reduktion der Schuldsummen verbunden war, konnte fortgesetzt werden. Das zwischenstaatliche Abkommen wurde in Bezug auf den Schuldendienst ergänzt durch ein Jahr gültige Abmachungen zwischen den Vertretern der schweizerischen Gläubiger und den zuständigen ungarischen Organen.

Diese schweizerisch-ungarische Regelung brachte bei ihrer Durchführung zahlreiche Schwierigkeiten mit sich. Zudem enthielt sie keine Lösung für die durch die Nationalisierungsmassnahmen in Ungarn gefährdeten schweizerischen Investitionen. Von ungarischer Seite wurden auf den 30. September 1949 die Abmachungen mit den schweizerischen Gläubigervertretern über die Rückzahlung der alten Finanzverpflichtungen nicht erneuert, sondern lediglich erklärt, Ungarn wolle, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, mit der Bereitstellung der dafür benötigten Mittel weiterfahren. Ferner hatten sich die ungarischen Behörden wiederholt darüber beschwert, dass ungarische Emigranten in der Schweiz gelegene Guthaben des ungarischen Staates und der ungarischen Nationalbank mit Arrest belegten und dass ehemalige emigrierte Eigentümer von jetzt nationalisierten Firmen das Eigentum an in der Schweiz von ihnen seinerzeit bestellten Maschinen beanspruchten. Gerade diese letzterwähnten Tatbestände hatten zu einer tiefen Verstimmung der ungarischen Behörden geführt. Sie bezeichneten dieselben als "Störungen der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsbeziehungen", welche beseitigt werden müssten, bevor an neue Verhandlungen herantreten werden könnte.

Angesichts der Kompliziertheit der zu regelnden Fragen wurde in einer Fühlungnahme mit den ungarischen Behörden, die vom 13. bis 22. Dezember 1949 stattfand, versucht, die Verhandlungsgegenstände in beidseitigem Einvernehmen abzugrenzen und ein Programm aufzustellen, in welcher Weise die verschiedenen Traktanden behandelt werden sollen. Es zeigte sich dabei, dass namentlich folgende Probleme der Erörterung bedürfen:

1. Die wirtschaftlichen Vereinbarungen zwischen der Schweiz und Ungarn basieren auf dem Handelsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der österreichisch-ungarischen Monarchie vom 9. März 1906. Dieses Instrument, das mit Ausnahme der Zollbindungen immer noch mit Ungarn in Kraft ist, entspricht den





-2-

dürfnissen nicht mehr. Es ergibt sich deshalb die Wunschbarkeit, dass geprüft werde, in welcher Weise es der heutigen Lage angepasst werden möchte, oder ob ein neuer Handelsvertrag abgeschlossen werden sollte.

2. Der Umbau der ungarischen Wirtschaft in eine sozialisierte Planwirtschaft hat für die dortigen schweizerischen Investitionen tiefgreifende Wirkungen ausgelöst. Schweizerisches Kapital ist an über zweihundert ungarischen Unternehmen beteiligt. Die Zahl der Beteiligten, darunter ungefähr fünfzig grössere Beteiligungen, wovon einzelne mit wirtschaftlichem Beherrschungscharakter, beläuft sich auf über viertausend. Dazu gesellen sich die reinen Finanzinteressen (Stillhaltegläubiger, Gläubiger aus Schatzwechsel- und Schatzscheinemissionen, Gläubiger langfristiger Anleihen), deren bisherige Rückzahlungsart ungarischerseits nicht fortgeführt wird. Ferner sind eine Anzahl schweizerischer landwirtschaftlicher Betriebe unter Anwendung der Bestimmungen über die Agrarreform enteignet, bewegliches und unbewegliches Vermögen schweizerischer Rückwanderer als "verlassenes Gut" unter Staatsverwaltung gestellt, Umzugsgut schweizerischer Rückwanderer zurückbehalten und Forderungen gegen ungarische nationalisierte Betriebe unter verschiedenen Vorwänden nicht beglichen worden.

Die von den schweizerischen Interessenten eingeleiteten Schritte, auf Grund der internen ungarischen Gesetzgebung eine Regelung ihrer Ansprüche zu erzielen, haben nur ausnahmsweise zu einem Ergebnis geführt. In einem Fall hat eine schweizerische Holdinggesellschaft unter Verzicht auf rund 80% ihres Anspruchs für den Restbetrag ungarische Waren an Zahlungsstatt genommen. In einem anderen Fall akzeptierten zwei alte Damen, um Bargeld für ihren Lebensunterhalt zu erhalten, einen Frankenbetrag als Abgeltung ihrer Interessen, der nur wenige Prozente des Wertes ihrer Beteiligung ausmacht.

Unter den schweizerischen Beteiligten herrscht einhellig die Ansicht vor, sie würden nur dann zu einer tragbaren Entschädigung ihrer Ansprüche gelangen, wenn sich die Schweiz als Staat derselben annähme.

3. Im gegenseitigen Gütertausch ergab sich, dass zufolge wohl einmaliger günstiger Voraussetzungen für den Bezug ungarischer landwirtschaftlicher Produkte die Einfuhr aus Ungarn von 21 Millionen Franken im Vertragsjahr 1947/48 auf 51 Millionen im Vertragsjahr 1948/49 gesteigert werden konnte. Die schweizerische Ausfuhr stieg in der gleichen Periode von 32 Millionen auf 47 Millionen. Diese Zahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf verschiedenen Sektoren, sowohl bei der Ein- als auch bei der Ausfuhr schon wieder rückläufige Tendenzen vorherrschen und dass eine Haltung des bisherigen Niveau, geschweige denn eine weitere Belebung des Gütertausches, auf beiden Seiten grosser Anstrengungen bedarf. Die Schwierigkeiten werden durch drei besondere Faktoren verstärkt:
- a. Da es scheint, dass die Fortführung der industriellen und kommerziellen Vertretungen in Ungarn in der bisherigen Form mit dem Funktionieren einer sozialisierten Planwirtschaft unvereinbar ist, müssen neue Wege gesucht werden, um den für die Förderung von Geschäften notwendigen Kontakt mit den Verbrauchern aufrechtzuerhalten. Aus dem bisherigen Zustand entstehen Reibungen, welche einer Entwicklung normaler wirtschaftlicher Beziehungen abträglich sind.



-3-

- b. Ungarn konzentriert seine Käufe in der Schweiz einseitig auf den Maschinensektor. Es wird Sache der bevorstehenden Verhandlungen sein, eine Lösung zu finden, welche eine der Struktur der schweizerischen Wirtschaft möglichst weit Rechnung tragende Streuung der schweizerischen Exporte sichert.
- c. Die ungarischen Exporte sind in manchen Artikeln, gemessen an Weltmarktpreisen zu teuer, so dass sie oft den Wettbewerb mit den entsprechenden Erzeugnissen anderer Lieferländer nicht aushalten. Nach schweizerischer Auffassung ist es jedoch Sache Ungarns, dieses Problem zu lösen, wenn der ungarische Export nach der Schweiz konkurrenzfähig bleiben und sich weiter entwickeln soll.
4. Im Gebiete des Zahlungsverkehrs erhebt sich die Frage, ob das bisherige System, das an sich zu keinen Klagen schweizerischerseits Anlass gab, das aber für die ungarischerseits hervorgehobenen Störungerscheinungen mitverantwortlich ist, beibehalten werden soll. Es beruht im wesentlichen darauf, dass die in der Schweiz erfolgenden Einzahlungen für ungarische Waren und Dienstleistungen als freie Devisen der ungarischen Nationalbank gelten, wobei letztere verpflichtet ist, zur Deckung des laufenden Zahlungsbedarfs eine Summe von 5,5 Millionen Franken stets verfügbare zu halten. Würde versucht, die sich aus dem Investitions- und alten Finanzschuldenkomplex ergebenden ungarischen Verpflichtungen in den bilateralen Zahlungsverkehr einzubauen, wird sich wahrscheinlich eine weniger freiheitliche Lösung aufdrängen.

Als Nebenkomplex des Zahlungsverkehrs, der einer besonderen Regelung bedarf, seien die schweizerisch-ungarischen Assekuranzbeziehungen erwähnt. Sie setzen sich aus einer der Nationalisierung rechtlich verwandten Auseinandersetzung zwischen schweizerischen und ungarischen, bzw. sowjetrussisch-beherrschten, Versicherungsgesellschaften und einer Neuordnung der Transferregelung für die laufenden Beziehungen zusammen. Diese letzteren entstammen dem Rückversicherungs- und Retrozessionsgeschäft. Aus dem Direktversicherungsgeschäft haben sich die schweizerischen Gesellschaften zurückgezogen. Offen sind nur noch einige Liquidationsfragen.

Schliesslich wird es sich darum handeln, eventuell die bisherige, auf einer Wohlwollenserklärung der ungarischen Nationalbank beruhende Regelung des Rückwanderertransfers durch eine vertragliche Verpflichtung Ungarns zu ersetzen.

Das Gebiet des eigentlichen Finanztransfers wird, wenn eine umfassende Lösung für die Vergangenheitsfragen verwirklicht werden kann, mit dem Nationalisierungs- und alten Finanzschuldenkomplex fast gänzlich zusammenfallen.

## II.

1. Da es als ausgeschlossen gelten darf, dass es gelingen könnte, Ungarn zu einer von den übrigen bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen losgelösten Regelung für die Abgeltung der schweizerischen Interessen zu veranlassen, ist eine Gesamtlösung aller offenen Fragen der Vergangenheit in Verbindung mit der Regelung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen anzustreben. Das Gewicht der schweizerischen Einfuhr-



-4-

und Lieferkapazität ist dabei voll in den Dienst der Vergangenheitsregelung zu stellen. Andererseits müssen die schweizerischen und ungarischen Export- und Importwünsche nach Möglichkeit berücksichtigt werden, sodass daraus zwangsläufig ein Kompromiss entsteht, der verschiedenen, an sich widersprechenden Begehren in einem jeder Interessengruppe gegenüber vertretbaren Ausmass Rechnung zu tragen hat.

2. Die Rechtslage im Nationalisierungssektor wurde vereinfacht durch den am 28. Dezember 1949 erfolgten Erlass eines Gesetzes, das alle Betriebe, die mehr als zehn Angestellte oder Arbeiter beschäftigen, verstaatlicht. Bis zu diesem Datum waren nur die im Besitz ungarischer Staatsangehöriger befindlichen Aktien nationalisiert worden, was bedeutete, dass Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung formell Privatbetriebe geblieben waren. Effektiv waren sie aber trotzdem de facto verstaatlicht, weil diese Firmen in den Produktionsplan eingeschaltet wurden, gleich wie verstaatlichte Unternehmen und die ungarischen Behörden jede Ausübung statutarischer Rechte durch die ausländischen Aktionäre verhinderten.

Die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse liegen von Betrieb zu Betrieb anders. Die ungarischen Behörden wollen deshalb auf eine Prüfung jedes Einzelfalles eintreten. Schweizerischerseits steht nichts entgegen, dass diesem Wunsche entsprochen wird; die bei einer reinen Globallösung jeweils nachträglich notwendig werdende Festsetzung der einzelnen Ansprüche wird bei diesem Verfahren vorweggenommen. Nur muss angestrebt werden, dass wenigstens in den Fällen grösserer Beteiligungen die Interessenten die Möglichkeit haben, im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen als Experten ihrer Fälle ihre eigenen Ansprüche zu begründen.

3. Trotz Einschaltung der Interessenten, der Grossbanken, der Bankiervereinigung und Verrechnungsstelle ist es bis anhin noch nicht gelungen, den Wert der schweizerischen Beteiligungen und anderer Ansprüche mit Sicherheit zu schätzen. Wegen der teilweise grossen Kriegsschäden und des Eingriffs der Deutschen in der letzten Kriegsphase bedarf es dazu der Mitwirkung der ungarischen Behörden. Fest steht einzig, dass die Summe, die sich aus der Addition der Nationalisierungsansprüche und verwandter Tatbestände und der alten Finanzverpflichtungen ergibt, sehr erheblich ausfallen wird im Verhältnis zum laufenden Wirtschaftsverkehr, aus welchem die Mittel zu ihrer Abbezahlung abgezweigt werden müssen. Ob sich unter diesen Umständen die oben geforderte proportionelle Aufteilung der aus dem ungarischen Export anfallenden Franken in einer vertretbaren Weise verwirklichen lässt, ist noch nicht mit genügender Sicherheit abzuschätzen. Es kann sich wegen der Höhe dieser Summe die Notwendigkeit ergeben, für bestimmte grössere Beteiligungen Sonderlösungen anzustreben. Damit würde auch eine Gesamt-Globallösung dahinfallen. Ein beschränktes Globalverfahren könnte aber eventuell erlauben, die Grosszahl der kleinen Interessenten in einen Gläubigerkomplex zusammenzuschliessen.
4. Die ungarischen Vorwürfe wegen der "Störungerscheinungen", deren Bestehen ja auch nicht im schweizerischen Interesse liegt, verdienen eine genaue Prüfung. Die ungarischen Begehren gehen auf eine Sicherstellung der aus dem bilateralen Verkehr stammenden Guthaben der ungarischen Nationalbank (und der damit in der Schweiz angekauften Waren) vor Zugriffen im Wege der Zwangsvollstreckung; einer gleichen Sicherung für die freien Guthaben der ungarischen Nationalbank und



einer Versperrung des Prozesswegs für schweizerische und ungarische Personen, deren Interessen in Ungarn von einer Nationalisierungs- oder anderen einschränkenden Massnahme betroffen worden sind. Dem ersten Begehren lässt sich durch eine Systemänderung des Zahlungsabkommens, welche die Guthaben der ungarischen Nationalbank dem Clearingnexus unterstellt, relativ leicht entsprechen. Ebenso trifft dies zu für das letzterwähnte Begehren. In allen bisherigen Entschädigungsabkommen wurde für die Dauer der Entschädigungszahlungen den Anspruchsberechtigten der Rechtsweg versperrt. Im Abkommen mit der Tschechoslowakei wurde dies auf Wunsch der tschechoslowakischen Regierung auch für die Ansprüche der tschechoslowakischen Staatsangehörigen getan. Nach diesem Vorbild könnte auch im Verhältnis zu Ungarn eine Lösung gefunden werden. Die freien Guthaben der ungarischen Nationalbank hingegen sind grundsätzlich verarrestierbar. Da es in der Vergangenheit wiederholt vorgekommen ist, dass schweizerische Arrestrichter zur Sicherstellung von Forderungen gegen nationalisierte ungarische Unternehmen Arreste auf Guthaben der ungarischen Nationalbank in der Schweiz bewilligten, kann es notwendig werden, in einem allfälligen neuen Handelsvertrag oder anderswo spezielle Bestimmungen über die Tatsache aufzunehmen, dass zwischen der ungarischen Nationalbank, dem ungarischen Staat und den nationalisierten Unternehmen keine Identität der Person besteht.

### III.

Angesichts der Tatsache, dass es sich darum handelt, verschiedenartige Fragen der Vergangenheit und der zukünftigen Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen mit Ungarn in umfassender Weise zu regeln, dass aber verschiedene Elemente noch nicht genau genug bekannt sind, um bereits heute abschliessende Instruktionen für ihre Lösung zu erteilen, erscheint es angezeigt, in erster Linie Detailverhandlungen über die schweizerischen Ansprüche aus Nationalisierung und verwandten Tatbeständen aufzunehmen. Sie sollen ermöglichen, nach Legitimierung der schweizerischen Interessenten ein abschliessendes Bild über den Wert der schweizerischen Ansprüche und die Transfermöglichkeiten zu beschaffen. Parallel dazu ist über die weitere Abtragung der alten Finanzschulden sowie über den Waren- und Zahlungsverkehr eine Vereinbarung vorzubereiten. Sobald es der Stand der Verhandlungen erlaubt, sollen über die sich abzeichnende Gesamtlösung dem Bundesrat erneut Bericht und Antrag gestellt werden."

Auf Grund dieser Ausführungen wird antragsgemäss

#### b e s c h l o s s e n :

1. Von vorstehendem Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

2. Zur Führung dieser Verhandlungen wird folgende Delegation bestellt:

Herrn Dr. Max Troendle, Delegierter für Handelsverträge,  
 Herrn Dr. H. Schneebeli, Handelsabteilung des E.V.D.,  
 Herrn Heinz Vischer, Eidg. Politisches Departement,  
 Herrn E. Mürner, Direktor der Schweizerischen Verrechnungsstelle,  
 Herrn K. Türler, Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins,  
 Herrn Dr. Aebi, Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins,  
 Herrn Dipl. Ing. Jeanrenaud, Schweizerischer Bauernverband.

3. Der Delegationschef wird ermächtigt, im Bedarfsfall Experten beizuziehen.

Protokollauszug an das Politische Departement (8 Expl.), an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handelsabteilung 10 Expl.) und an das Finanz- und Zolldepartement.

Für getreuen Auszug,  
 Der Protokollführer:

*Ch. Oser*