

Bern, den 20. Februar 1953.

s.G.41.A.150.0.3. - GZ

Nicht für die Presse
AusgeteiltDringlichA n d e n B u n d e s r a tMultilaterales Regierungsabkommen
über deutsche Auslandsschulden.

1. Die im Frühjahr 1951 begonnenen Vorbereitungen zur Regelung der deutschen Auslandsschulden sind nun so weit gediehen, dass am 27. Februar in London ein multilaterales Abkommen zur Unterzeichnung durch die Regierungen bereit liegt. Der Bundesrat sieht sich daher vor die Frage gestellt, ob er dem Abkommen beitreten will, und wenn ja, ob eine Original-Unterzeichnung in Frage kommt.

2. Die 1. Phase der Vorbereitung dieses Abkommens bestand in der Ausarbeitung von Vorschlägen über die Art und Weise, in der die deutschen Schulden beglichen werden sollen. Dies war Aufgabe der Londoner Schuldenkonferenz, an der - wie dem Bundesrat bekannt ist - die Schweiz teilnahm. Die Konferenz schloss ihre Arbeit am 8. August 1952 ab mit einem gedruckten Bericht, der Empfehlungen enthält für die Schuldenregelung. Diese Empfehlungen sind das Ergebnis von Zugeständnissen der Vertreter der privaten Gläubiger, die sie mit der deutschen Delegation direkt aushandelten. Die Regierungen, auch die schweizerische, liessen dabei den privaten Gläubigervertretern weitgehend freie Hand.

3. Als weitere Phase kommt nun die Unterzeichnung des Abkommens gemäss beiliegendem Entwurf vom 16. Februar 1953, worin auf die Regelungsvorschläge vom 8. August 1952 Bezug genommen wird. In den endgültigen, gedruckten Abkommens-texten werden die Regelungsvorschläge als Anlagen beigefügt. Dieses Abkommen soll, wie der letztjährige Konferenzbericht sich ausdrückt, "dem Schuldenregelungsplan internationale Geltung verschaffen".

4. Dem Abkommen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

Es besteht Ausschliesslichkeit d.h. die Bundesrepublik Deutschland zahlt nur Forderungen oder lässt nur die Bezahlung und den Transfer von Forderungen zu, deren

- 2 -

Gläubiger in Staaten wohnen, die Parteien des Abkommens sind. Schweizerischen Gläubigern steht daher grundsätzlich nur der Weg über dieses Abkommen offen, wenn sie die Bezahlung ihrer Forderungen erreichen wollen.

Ferner gilt Angebotsstheorie d.h. ein vom Schuldner dem Gläubiger zu machendes Angebot bildet die Grundlage der Regelung. Dem Gläubiger wird kein Zwang zur Teilnahme auferlegt. Es steht ihm frei, ob er das Angebot des Schuldners annehmen will oder nicht. Zwangsmassnahmen der beteiligten Regierungen erübrigen sich somit. Ein nicht beitretender Gläubiger behält seine Forderung und kann sie gerichtlich anerkennen lassen. Nur kann er seine Forderung in Westdeutschland nicht durchsetzen, denn es lässt die Zwangsvollstreckung immer nur im Rahmen der Regelungsvorschläge zu. Auch kommt er nicht in den Genuss des Transfers.

Schliesslich gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung: Deutschland darf z.B. keine Gläubiger bevorzugen und keinem Gläubiger gestatten, eine bevorzugte Behandlung zu erwirken. Die deutsche Bundesregierung ist in der Lage, dies zu überwachen: unter dem Regime der Devisenbewirtschaftung erteilt sie Bewilligungen nur für solche Zahlungen, die sich im Londoner Rahmen halten.

5. Vom schweizerischen Gesichtspunkt aus sind vor allem wichtig: Die Bestimmung von Art. 1, wonach die Parteien erklären, das Abkommen samt Regelungsvorschlägen sei befriedigend und gerecht und sie billigten die Regelungsvorschläge. Mit anderen Worten: die Regierung heisst durch Unterzeichnung des Abkommens die Regelungsvorschläge gut. Es handelt sich zunächst um ein Werturteil, das die Regierung abgibt. Ein möglichst grosser Kreis von Gläubigern soll ermutigt werden, mit den Schuldnern im Sinne der Londoner Vorschläge ins Reine zu kommen. Die Bestimmung verlangt andererseits ein entsprechendes moralisches und rechtliches Verhalten der Regierung, nämlich z.B. Gläubiger nicht zu ermuntern, Outsider zu werden. Allerdings bedeutet dies nicht, dass der Bundesrat verpflichtet wäre, "Outsidern" den Arrest auf deutsche Vermögenswerte zu verunmöglichen. Dies wurde in Erläuterungsgesprächen über die Tragweite des Abkommens, die vom 29. Januar bis 6. Februar d.J. in London abgehalten wurden, ausdrücklich festgestellt. Eine andere Frage ist die, ob sich die Behörden allenfalls entschliessen sollten, von sich aus den Arrest auszuschliessen oder zu erschweren.

Art. 5 enthält den Ausschluss bzw. die Vertagung gewisser Ansprüche gegen das Reich (für die Schweiz u.a. die sog. völkerrechtlichen Unrechtsschäden) bis zum Zeitpunkt der endgültigen Regelung der Reparationsfrage.

./.

- 3 -

Hervorzuheben ist sodann auch Artikel 9, wonach die im Abkommen vorgesehenen Leistungen als "laufende Zahlungen" anzusehen sind. In Verbindung mit dem Liberalisierungs-Kodex der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit bedeutet dies für die Schweiz eine Verpflichtung zur Annahme solcher Zahlungen. Diese und andere Bestimmungen des Abkommens (Art. 3 und 11) haben uns zu der Klarstellung veranlasst, dass das Abkommen nicht in die traditionellen schweizerischen Transferkriterien eingreifen dürfe. Dies wurde in den Londoner Erläuterungsgesprächen vom Dreimächteausschuss bestätigt.

Ein Schiedsgerichtshof (Art. 28), der einseitig von einer Partei angerufen werden kann, sorgt für die Schlichtung von Streitigkeiten, die sich aus Auslegung und Anwendung des Abkommens ergeben können.

6. Das Abkommen ist seiner Natur gemäss nicht kündbar. Für den Fall veränderter Umstände sind Konsultationen vorgesehen (Art. 34). Wie in der Präambel deutlich zum Ausdruck kommt, wäre es der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich, ihre Schulden zu tilgen, wenn die Alliierten nicht auf die vorher von ihnen beanspruchte Priorität für die Forderungen aus ihrer Nachkriegs-Wirtschaftshilfe verzichtet hätten. Die Lage ist jetzt die, dass die Alliierten für diese Forderungen Meistbegünstigung verlangen für Transfer und Sicherheiten. Allfällige Schwierigkeiten deutscherseits in der Aufbringung der Mittel gegenüber dem Dollarraum oder gegenüber den europäischen Ländern würden das Ganze in Mitleidenschaft ziehen.

7. Würdigung: Das Abkommen dient vor allem privaten Interessen. Der Bund selber ist nicht direkt interessiert, da die Clearingmilliarde durch besonderes Abkommen geregelt werden konnte. Die Verpflichtungen, die die Regierung durch Beitritt zum Abkommen übernimmt, geht sie im Interesse der schweizerischen Privatwirtschaft ein. Es ist ein Akt der Wahrung privater Vermögensinteressen im Ausland. Voraussetzung für den Beitritt der Schweiz muss daher sein, dass sich die massgeblichen Kreise der Wirtschaft für den Beitritt einsetzen. Dies trifft denn auch zu. Bereits an der Schluss-sitzung der Londoner Konferenz erklärten die Vertreter der Privatgläubiger, sie seien gewillt, den einzelnen Gläubigern die Annahme der Bedingungen des Regelungsplanes zu empfehlen (Punkt 35 der gedruckten Empfehlungen vom 8. August 1952). Die vom Bundesrat seinerzeit ernannte Kommission für die Vorbereitung der Londoner Schuldenkonferenz, welche die Entwicklung laufend verfolgte und am 18. Februar d.J. nochmals zusammentrat, um zum Abkommen Stellung zu nehmen,

- 4 -

empfiehlt dem Bundesrat einmütig die Unterzeichnung. Probleme der praktischen Durchführung in der Schweiz, die sich beispielsweise für die Banken stellen, betreffen nicht diese grundsätzliche Frage der Unterzeichnung. In dieser Kommission sind alle wichtigen Gläubigergruppen vertreten: Banken, Industrie und Versicherungen; Gläubiger von Frankengrundschulden, Stillhalter, Einzelgläubiger und Rückwanderer. Auch die beteiligten Departemente: Volkswirtschaftsdepartement, Justizdepartement und Finanz- und Zolldepartement sprachen sich eindeutig in diesem Sinne aus. Dabei hat es die Meinung, dass die Schweiz als Original-Unterzeichnerin beitreten sollte. Dies entspricht ihrer Stellung als drittgrösstem Gläubigerland besser und verleiht ihrer Unterschrift mehr Gewicht. Politisch ist das Zustandekommen des Vertragswerkes für die Schweiz sehr erwünscht, weil es einen Schritt in der Richtung der Normalisierung der Finanzbeziehungen mit Westdeutschland bedeutet, m.a.W. den seit Jahren notleidenden Transfer herbeizuführen bezweckt.

8. Es wurde erst am 18. Februar bekannt, dass die Unterzeichnung am 27. Februar in London stattfindet. Eine Verschiebung ist ausgeschlossen, weil in der Bundesrepublik die Ratifikation noch vor den Wahlen ermöglicht werden soll und ein späterer Termin die rechtzeitige Ratifikation in Frage stellen könnte. Mit der Unterzeichnung wäre zu betrauen der Delegierte für Spezialmissionen, Herr Minister Stucki, der die Leitung der schweizerischen Delegation an der Londoner Schuldenkonferenz inne hatte, wie auch den Vorsitz der für diese Belange eingesetzten Kommission. Später wird das Abkommen den Räten zu unterbreiten sein. Die Unterzeichnung braucht an keine Bedingung geknüpft zu werden, ausser an die der Ratifikation.

9. Im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement, dem Justizdepartement und dem Finanz- und Zolldepartement stellen wir dem Bundesrat daher den

A n t r a g :

- a) Es sei Herr Minister Stucki zu ermächtigen, das Abkommen über die deutschen Auslandsschulden unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen;
- b) es sei das Politische Departement zu beauftragen, eine Botschaft an die Räte vorzubereiten;

- 5 -

- c) das Politische Departement sei zu beauftragen, am Tage der Unterzeichnung ein Pressecommuniqué erscheinen zu lassen;
- d) die Bundeskanzlei sei zu beauftragen, eine Vollmacht für Herrn Minister Stucki auszustellen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

gez. N. Petitpierre

Beilage:

Abkommenstext, sowie
Konferenzbericht vom
8. August 1952.

Protokollauszüge an die Bundeskanzlei und ans Politische Departement zum Vollzug (20 Ausfertigungen), zur Kenntnis an: Volkswirtschaftsdepartement (5 Ausfertigungen), das Justizdepartement (2), ans Finanz- und Zolldepartement (2), an das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank in Zürich (2) und an die Schweizerische Verrechnungsstelle, Zürich (2).