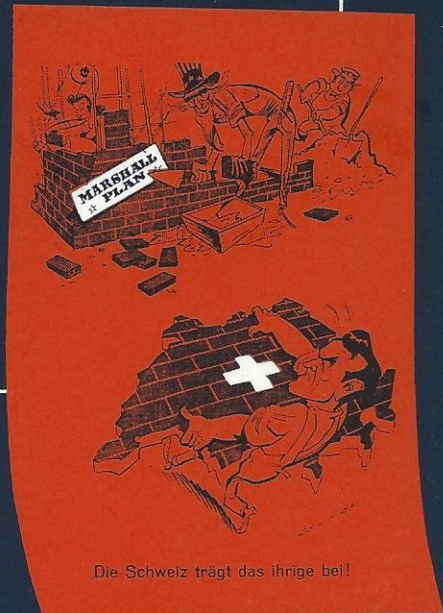


Linus von Castelmur

SCHWEIZERISCH-ALLIIERTE  
FINANZBEZIEHUNGEN  
IM ÜBERGANG VOM  
ZWEITEN WELTKRIEG ZUM  
KALTEN KRIEG

Die deutschen Guthaben  
in der Schweiz zwischen  
Zwangliquidierung und  
Freigabe (1945-1952)



CHRONOS

Die Behandlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz gehörte zu den zentralen Aufgaben, welche die schweizerische Aussenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg zu lösen hatte. Es ging dabei nicht nur um gewichtige materielle Interessen, sondern auch um die Stellung der Schweiz innerhalb des sich neu formierenden Systems internationaler Beziehungen. Aus alliierter Sicht hatte sich die Schweiz durch ihre Kooperation mit dem nationalsozialistischen Deutschland kompromittiert. Die Alliierten forderten daher, das in die Schweiz gelangte Raubgut und sämtliche andern deutschen Vermögenswerte seien auszuliefern.

Anhand vielfältiger Quellen rekonstruiert der Verfasser detailgetreu den Verhandlungsverlauf in den Jahren 1945 bis 1952 und stellt die verschiedenen Interessenlagen der beteiligten Personen und Institutionen dar. Er zeigt, wie es der schweizerischen Aussenpolitik in einem «schmerzhaften Normalisierungsprozess» gelang, die «Isolierung in der Weltgemeinschaft» zu überwinden und für den Finanzplatz Schweiz wie für die Bundesfinanzen eine insgesamt vorteilhafte Regelung der Kriegspendenzen zu erzielen.

# NAZI GOLD

The **Full** Story of the Fifty-Year  
Swiss-Nazi Conspiracy to Steal  
Billions from Europe's Jews  
and Holocaust Survivors

**TOM BOWER**



Die vorliegende Arbeit ist eine überarbeitete Fassung der von der Philosophisch Historischen Fakultät der Universität Basel im Sommersemester 1991 auf Antrag von Prof. Dr. Martin Schaffner und Prof. Dr. Georg Kreis angenommenen Dissertation.

### **Dank**

Vielen Studierenden und Lehrenden verdanke ich Hinweise, Kritiken und Aufmunterungen, welche die Arbeit an dieser Studie wesentlich gefördert und erleichtert haben. Besonderen Dank schulde ich Herrn Prof. Martin Schaffner, der meine Dissertation als Hauptreferent betreut hat. In zahlreichen Gesprächen vermittelte er mir wertvolle Anregungen und Denkanstösse und nahm sich in grosser Sachkenntnis und Zuvorkommenheit der zahlreichen administrativen und organisatorischen Fragen an.

Für ihre Unterstützung danke ich weiterhin den Angestellten des Schweizerischen Bundesarchivs in Bern, allen voran Dr. Oscar Gauye und Dr. Daniel Bourgeois, des Archivs für Zeitgeschichte in Zürich, besonders seinem regen und zuvorkommenden Direktoren Dr. Klaus Urner, des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs in Basel, der National Archives und der Library of Congress in Washington D. C., der H. S. Truman Library in Independence (Mo.), des Public Record Office in Kew/London, der Archive des Quai d'Orsay und des Ministère des Finances in Paris sowie des Bundesarchivs der BRD in Koblenz.

Meine Dankbarkeit gilt ferner Heim Prof. Georg Kreis, der das Koreferat zu meiner Arbeit verfasst hat, alt Botschafter Dr. Emanuel Diez, Dr. Marco Durrer, Dr. Benedict Hauser, Dr. Jakob Tanner und Dr. Stephan Winkler. Wertvolle Förderung wurde mir von Herrn Prof. Robert Kopp, Herrn und Frau Dr. Adolf Heusler-Böhli, Herrn und Frau Dr. h. c. Theodor Beck-Bettini, Christine A. Bonvin, Dr. Barbara Strohschein und Katalin Igo-Kemenes zuteil. Ohne Frau Anne Andersons sachkundige und unermüdliche Hilfe in Belangen der Informatik würde sich das vorliegende Typoskript wesentlich anders präsentieren. Ihnen allen sei mein aufrichtiger Dank ausgesprochen!

Der Schweizerische Nationalfonds hat diese Arbeit mit einem Nachwuchsstipendium zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt.

Folgende Institutionen gewährten namhafte Druckkostenbeiträge:

Dissertationenfonds der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

Dissertationenfonds der Universität Basel

Christine Bonjour-Stiftung Basel

Werenfels-Fonds der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft Basel

Basler Studienstiftung

Satz durch den Autor

Umschlag: Fritz Ritzmann

Titelblattillustration: Karikatur von Leffel, Nebelspalter, 25. November 1948.

Mit freundlicher Genehmigung des Nebelspalters.

© 1992 Chronos Verlag, Zürich

ISBN 3-905311-06-2

Eingescannt mit OCR-Software ABBYY Fine Reader

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	9
Einleitung: Fragestellung, Quellenlage und Methode	11
<b>1. Rückblick: Probleme der schweizerisch-alliierten Finanzbeziehungen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges (1941-1945)</b>	<b>19</b>
<b>2. Der Versuch einer schweizerisch-alliierten Flurbereinigung: Die Verhandlungen zum Finanzabkommen von Washington</b>	<b>27</b>
2.1. Die alliierten Verhandlungsvorbereitungen	27
2.1.1. Die inneralliierte Sanktionendebatte	27
2.1.2. Die Festlegung der Zielsetzungen und der Verhandlungsrichtlinien	33
2.2. Die schweizerischen Verhandlungsvorbereitungen	38
2.3. Der Verlauf der Viermächte-Verhandlungen von 1946	49
2.3.1. Erste Annäherungen in der Guthabenfrage: Liquidation gegen Entschädigung und Aufteilung der deutschen Werte	51
2.3.2. Die Goldfrage als unerwartetes Hindernis	58
2.3.3. Zuspitzung in der Goldfrage: Die eskalierende Kraftprobe zwischen Schweizern und Alliierten	66
2.3.4. Vom Abbruch zur Wiederaufnahme der Verhandlungen: Das letzte Angebot der Schweizer Regierung	74
2.3.5. Die unvollständige Einigung: Das Einlenken der Alliierten und der überstürzte Abschluss einer Vereinbarung	82
2.4. Das Finanzabkommen von Washington vom 25. Mai 1946	90
2.4.1. Inhalt des Abkommens	90
2.4.2. Beurteilung des Abkommens von Washington	96

2.5.	Die Aufnahme und die Genehmigung des Abkommens von Washington in der Schweiz	101
2.5.1.	Das Abkommen in der Darstellung des Bundesrates	101
2.5.2.	Die Stellungnahme der schweizerischen Presse	104
2.5.3.	Die Parlamentsdebatte und die Genehmigung des Abkommens	108
2.6.	Die Aufnahme des Abkommens von Washington in den alliierten Ländern	120
3.	Teilimplementierung und Durchführungshindernisse 1946–1949	123
3.1.	Die Abschaffung der schwarzen Listen und die Freigabe der schweizerischen Bundesguthaben in den USA	123
3.2.	Die Freigabe der privaten schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten	127
3.2.1.	Erste Lösungsversuche für die Deblockierung schweizerischer Privatguthaben in den USA	127
3.2.2.	Inhalt und Würdigung der Zertifizierungsvereinbarung vom 22. November 1946	133
3.2.3.	Die Zertifizierungstätigkeit im Jahre 1947	140
3.2.4.	Der «Snyder-Plan» vom 2. Februar 1948 und der vorzeitige Abschluss des Freigabeverfahrens	144
3.2.5.	Die gescheiterten Verhandlungen zu einem neuen Zertifizierungsabkommen im Frühjahr 1948	148
3.2.6.	Schweizerische Gegenmassnahmen und der endgültige Abschluss der Zertifizierung am 31. Dezember 1948	152
3.3.	Die Bereitstellung des organisatorisch-institutionellen Durchführungsinstrumentariums in der Schweiz	158
3.4.	Hindernisse in der Abkommensdurchführung 1946–1949	161
3.4.1.	Das schweizerische Junktim: Ohne Kursfestsetzung keine Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz	161
3.4.2.	Die gescheiterte Kursfestlegung im Kontrollrat	167

3.4.3.	Die inneralliierte Einigung auf den Clearingkurs und seine Ablehnung durch die Schweizer Regierung	172
3.4.4.	Probleme der Bestimmung eines Umrechnungskurses 1946/48	181
3.4.5.	Die Suche nach Auswegen aus der Sackgasse: Die gescheiterte alliierte Neuorientierung 1947–1948	189
3.4.6.	Zwischen Notwehr und Kalkül: Die Schiedsgerichts- anrufung als Instrument auf dem Weg zu Revisions- verhandlungen	201
3.4.7.	Die Verhandlungen von 1949: Weitgehende Einigung in der Kursfrage oder: Die Kunst, neue Hindernisse zu schaffen	214
4.	Der lange Weg zum schweizerisch-alliierten Entschädigungsplan vom 20. April 1951	231
4.1.	Problem und Lösung der Sequesterkonflikte	231
4.1.1.	Das Scheitern der multilateralen Lösungsversuche innerhalb der IARA	233
4.1.2.	Das Scheitern einer multilateralen Regelung in Berufung auf das Abkommen von Washington	236
4.1.3.	Die Ausräumung des Hindernisses der Sequesterkonflikte durch bilaterale Verhandlungen	241
4.1.4.	Die unterschätzte Sprengkraft der Sequesterkonflikte: Die gescheiterte Gesprächsrunde von 1950	254
4.2.	Die Kontroverse um die Ausrichtung einer Entschädigung an die zu enteignenden Deutschen	264
4.2.1.	Der steinige Weg zur Wiederaufnahme der Viermächte- Verhandlungen im Frühjahr 1951	264
4.2.2.	Die Bedeutung der Entschädigungsleistung für die Abkommens- durchführung 1946–1950: Exkurs und Rückblick	270
4.2.3.	Die alliierten Verhandlungsvorbereitungen	278
4.2.4.	Die Verhandlungen vom Frühjahr 1951: Die Einigung in der Entschädigungsfrage	281
4.2.5.	Inhalt und Würdigung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951	300

5.	Der Weg zur Ablösung des Abkommens von Washington unter Einbezug der deutschen Bundesregierung	305
5.1.	Von allgemeinen Rechtsverwahrungen zum Veto: Die deutsche Ablehnung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951	305
5.2.	Schweizerisch-deutsche Besprechungen führen zum Ablösungsplan vom 8. Dezember 1951	322
5.3.	Der Konflikt um die Clearing-Milliarde: Die Teilanerkennung durch die Alliierten	343
5.4.	Die Clearing-Milliarde an der Londoner Schuldenkonferenz und die Aushandlung einer Rückzahlungsvereinbarung im Mai 1952	354
5.5.	Die Unterzeichnung der Ablösungsabkommen im August 1952	365
5.6.	Das Ablösungspaket vom August 1952	373
5.6.1.	Das Ablösungsabkommen mit den alliierten Regierungen	374
5.6.2.	Das Ablösungsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland	375
5.6.3.	Das Abkommen über die schweizerischen Staatsforderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich	378
5.7.	Die Annahme der Ablösungsabkommen in der Schweiz	380
5.8.	Die Annahme der Ablösungsabkommen in der Bundesrepublik und die Ratifizierung im Frühjahr 1953	388
5.9.	Ausblick: Die Abwicklung der Ablösungsabkommen 1953–1960	391
	Zusammenfassung und Schluss	399
	Quellen- und Literaturverzeichnis	411



## Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt, Bonn
AAA	Ablösungsabkommen mit den Alliierten (1952)
AAD	Ablösungsabkommen mit Deutschland (1952)
ACC	Allied Control Council, Berlin
AffEtr	Ministère des Affaires Etrangères, Paris
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte, Zürich
AHK	Alliierte Hohe Kommission, Petersberg/Bonn
AK	Aufsichtskommission, Bern
AKRG	Alliiertes Kontrollratsgesetz
AmbaCH	Ambassade de Suisse
AmbaF	Ambassade de France
AMin	Aussenminister
ArchAffEtr	Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Paris
ArchFin	Archives du Ministère des Finances, Paris
AS	Allgemeine Gesetzessammlung, Bern
AvW	Abkommen von Washington (1946)
BA	Bundesarchiv, Bern
BAK	Bundesarchiv, Koblenz
BB	Bundesbeschluss
Bbl.	Bundesblatt
BdL	Bank deutscher Länder, Frankfurt
BFinMin	Bundesfinanz-Ministerium, Bonn
BGB	Bauern- und Gewerbe-Partei
BJustizMin	Bundesjustiz-Ministerium, Bonn
BK	Bundeskanzler
BMin	Bundesministerium
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BWirtschMin	Bundeswirtschaft-Ministerium, Bonn
CH Emb.	Schweizerische Botschaft
CH Leg.	Schweizerische Gesandtschaft
CM	Commission Mixte, Bern
CMA	Abkommen über die Clearing-Milliarde (1952)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Dem.	Demokratische Partei
DFIN	Directorate of Finance, ACC, Berlin
DM	Deutschmark
DoJ	Department of Justice, Washington
DoSt	Department of State, Washington
DoT	Department of the Treasury, Washington
EFVw.	Eidg. Finanzverwaltung, Bern
EFZD	Eidg. Finanz- und Zolldepartement, Bern

EPD	Eidg. Politisches Departement, Bern
EPU	European Payment Union
ERP	European Recovery Plan
FFC	Foreign Funds Control, Washington
FO	Foreign Office, London
FRUS	Foreign Relations of the United States
GB Emb.	British Embassy
GDC	German Debt Conference, London
GG	Grundgesetz der BRD
GL	General License
HICOM	US High Commander in Deutschland
HSTL	H. S. Truman-Library, Independence (Mo.)
IARA	Inter-Allied Reparations Agency, Brüssel
IRO	International Refugees Organisation
KK	Katholisch-Konservative Partei
Lib.	Liberaldemokratische Partei
MEWFO	Ministry of Economic Warfare, London
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
OAP	Office of Alien Property, Washington
PdA	Partei der Arbeit
PRO	Public Record Office, London
Rad.	Radikaldemokratische Partei
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RM	Reichsmark
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich
SBV	Schweizerischer Bankverein, Basel
SBVer.	Schweizerische Bankiervereinigung, Basel
SecState	Secretary of State, Washington
SecTreas	Secretary of the Treasury, Washington
SKA	Schweizerische Kreditanstalt, Zürich
SNB	Schweizerische Nationalbank, Bern/Zürich
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Ständerat
Sten. Bull.	Stenographisches Bulletin, Bern
SVS	Schweizerische Verrechnungsstelle, Zürich
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel
TCGD	Tripartite Commission on German Debts, London
Teleg.	Telegramm
US Emb.	US Embassy
USNA	National Archives, Washington

## Einleitung: Fragestellung, Quellenlage und Methode

Die historische Aufarbeitung der Aussenbeziehungen der Schweiz in der Epoche des Zweiten Weltkriegs und in den ersten Jahren der Nachkriegszeit hat grosse Fortschritte erzielt. Waren zunächst vor allem militär- und diplomatiegeschichtliche Fragestellungen behandelt worden,<sup>1</sup> so rückten nach und nach andere Aspekte ins Rampenlicht historischer Forschung: Heute stellen die Finanzbeziehungen der Schweiz zum kriegführenden Ausland nicht mehr jene terra incognita dar, als die sie noch vor gut zehn Jahren galt.<sup>2</sup> Nach den frühen Forschungen Daniel Bourgeois' zu den schweizerisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen zeugen die Arbeiten von Marco Durrer über die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen, die Forschungen von Werner Rings über die Goldübernahmepolitik der Schweizerischen Nationalbank im Zweiten Weltkrieg sowie die von Marc Perrenoud vorgelegte Studie über die schweizerischen Investitionen im Ausland von einem neuen Elan der Historiographie der wirtschaftlichen Aussenbeziehungen der Schweiz während und unmittelbar nach dem Krieg.<sup>3</sup>

Das lag zum einen an den äusseren Gegebenheiten: Die Teilöffnung der Archive schob den Forschungshorizont über die magische Grenze von 1945 bis Mitte der 1950er Jahre hinaus. Damit wurden neue Quellenbestände der Forschung freigegeben. Andererseits fiel es mit zunehmendem Abstand zu den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges leichter, neue Themata aufzugreifen und von den Handlungsträgern weitgehend selbst tradierte Auffassungen und Überzeugungen kritisch zu überprüfen. Eine neue Generation, die den Krieg nicht mehr erlebt hatte, zeigte sich unbefangener. Jüngere Historiker griffen neue Fragestellungen auf und gaben neue Antworten, die von manchem Angehörigen der «Aktivdienst-Generation» als pietätlos bezeichnet wurden.

Die zeitgenössischen Entscheidungsträger und Führer der öffentlichen Meinung hatten von der Schweiz im Zweiten Weltkrieg mehrheitlich das Bild einer im inneren geeinten, nach aussen unabhängigen Schicksalsgemeinschaft gezeichnet, die dank der Abwehrbereitschaft und der entschiedenen Haltung der politischen Führung dem Krieg und seinen verheerenden Folgen in extremis entronnen sei. Es wurde freilich eingeräumt, dass während der hermetischen Umzingelung durch die Achsenmächte wirtschaftliche und finanzielle Zugeständnisse an die deutsche Hegemonialmacht und ihren italienischen Juniorpartner geleistet worden seien; diese Konzessionen hätten aber nicht gegen die Neutralitätspflichten verstossen; sie hätten auch im Kriegsgeschehen eine untergeordnete Rolle gespielt, wurde beschwichtigend hinzugefügt.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Als Hauptwerk dieser Richtung sei Edgar Bonjours monumentale Studie *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Basel 1965-1970, Bd. IV-VII, angeführt.

<sup>2</sup> Vgl. Georg Kreis, *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Bilanz und historischer Überblick nach dreissig Jahren*, in: *La seconda guerra mondiale nella prospettiva storica a trent'anni dall'epilogo*, Como 1975, S. 219 bis 240; Hans Ulrich Jost, *Bedrohung und Enge (1914-1945)*, in: *Geschichte der Schweiz – und der Schweizer*, Bd. III, Basel 1983, S. 172-173.

<sup>3</sup> D. Bourgeois, *Le Troisième Reich et la Suisse 1933-1941*, Neuchâtel 1974; ders., *Les relations économiques germano-suissees 1939-1945*, in: *RHDGM*, no 121, janvier 1981, S. 49-61; M. Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg*, Bern 1984; W. Rings, *Raubgold aus Deutschland. Die «Golddrehscheibe» Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1985; M. Perrenoud, *Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales*, in: *Studien und Quellen* 13/14, Bern 1988, S. 7-128.

<sup>4</sup> Jean Hotz, *Handelsabteilung und Handelspolitik in der Kriegszeit*, in: *Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939-1948*, Bern 1950, S. 53-107.

Erleichtert sah die offizielle Schweiz dem Ende der Kampfhandlungen entgegen. Genugtuung darüber, vom Krieg verschont worden zu sein, Sympathie für die vorrückenden alliierten Truppen sowie die Zuversicht, sich mit der alliierten Mächtekoalition rasch über die Neugestaltung der Aussenbeziehungen der Schweiz verständigen zu können, herrschten im Denken der Behörden wie auch der öffentlichen Meinung vor. Umso mehr liessen die harten Forderungen der alliierten Regierungen eine perplex schweizerische Öffentlichkeit aufhorchen. Hatte man gewisse Finanz- und wirtschaftspolitische Drohungen schon während des Krieges gleichsam wie ein fernes und irrales Wetterleuchten erlebt, so war man 1945 mit dem nahenden Kriegsende unverhofft in ein heftiges Gewitter alliierter Angriffe und Beschuldigungen hineingeraten. Anklagen, die Schweiz habe sich der Komplizenschaft mit dem Dritten Reich schuldig gemacht, verbanden sich mit ganz konkreten Finanzforderungen: Im Rahmen ihrer Safehaven- und Reparationspolitik verlangten die drei Alliierten nichts mehr und nichts weniger als die Rückerstattung der als Raubgut in die Schweiz gelangten Guthaben sowie die Auslieferung sämtlicher deutscher Werte in der Schweiz.

Um die Schweiz gefügig zu machen, verfügten die siegreichen Alliierten über ein ganzes Arsenal von Druckmitteln. Sie konnten mit der Weiterführung der Black-Listing-Politik gegen schweizerische Firmen drohen, sie konnten die bedeutenden schweizerischen Guthaben in alliierten Staaten weiterhin der Blockade unterstellen, sie verfügten weltweit über die Entscheidungsmacht bei der Rohstoff- und Transportmittelallokation. Ausserdem hatten sie ein weitgehendes Meinungsmonopol, was es ihnen ermöglichte, Pressekampagnen gegen die Schweiz zu lancieren.

Das heftige Aufeinanderprallen der Ansichten und Interessen zwischen der Schweiz und den Alliierten auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bildet den Ausgangspunkt meiner Forschungsinteressen. Die Schweiz befand sich in jenen Jahren in einem schwierigen Reorientierungsprozess.<sup>5</sup> Die Verhandlungsrunden der Jahre 1945-1946 stellten den beschwerlichen Weg dar, der die Schweiz aus dem gespenstischen Schatten einer sonderbaren «Pax germana» inmitten eines Weltkriegs in eine neue, von der alliierten Mächtekoalition geschaffenen Weltordnung hinausführen sollte. Die Überwindung der Isolierung in der Weltgemeinschaft wurde zu einer vordringlichen Aufgabe der schweizerischen Aussenpolitik. Der Schock, den der Abschluss des Abkommens von Washington hierzulande auslöste, wurde nicht zum Anlass einer eingehenden Auseinandersetzung mit der Kriegsvergangenheit. Stellte die Debatte über den Staatsvertrag in Parlament und Öffentlichkeit auch ein Schlüsselerlebnis der schweizerischen Nachkriegsgeschichte dar, so wurde es doch nur auf sehr einseitige Weise geschichtsbildend. Der Öffentlichkeit in ihrer grossen Mehrheit lag weniger an einer Bewältigung der schweizerischen Rolle im Krieg; sie zeigte sich vielmehr bestürzt über die Methoden alliierter Interessendurchsetzung, die sie in die Nähe der unsanften Druckmassnahmen der Nazi-Potentaten rückte. Damit zog sie sich in die im Umgang mit dem Dritten Reich schon bestens eingeübte Opferrolle zurück. Der Sonderfall Schweiz werde von den Grossmächten einfach nicht verstanden, wurde larmoyant bedauert. Der Rechtfertigungs- und Verdrängungsbedarf war grösser als das Bedürfnis, die Zwiespältigkeiten und dunklen Flecken in der eigenen Geschichte während des Zweiten Weltkrieges aufzuarbeiten und zu bewältigen.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch W. Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, Frauenfeld 1977.

Die vorliegende Untersuchung ist bestrebt, die Hintergründe dieses Übergangsprozesses von der Kriegs- zur Nachkriegswirklichkeit auf dem Gebiet schweizerisch-alliiertes Finanzprobleme auszuleuchten. Im Zentrum steht das Finanzabkommen von Washington von 1946. Diese zwischen den drei Westalliierten und der Schweiz unterzeichnete Vereinbarung stellte den Abschluss einer Epoche – nämlich das Ende der alliierten Massnahmen des Wirtschaftskrieges gegen die Schweiz – dar; der Staatsvertrag wurde selbst wiederum zum Ausgangspunkt geschichtlicher Entwicklungen. Gingen die Zeitgenossen zunächst davon aus, dass diese Vereinbarung die wichtigsten aus dem Krieg herstammenden Finanzprobleme zwischen der Schweiz und den alliierten Regierungen abschliessend regelte, so sahen sie sich alsbald getäuscht. Das Abkommen warf mehr neue Fragen auf als es alte löste. Seine Durchführung erwies sich als äusserst schwierig und gab zu ständigen Friktionen zwischen der Schweiz und den westalliierten Regierungen Anlass. Verhinderten zunächst mehr technische Fragen und rechtliche Differenzen seine Implementierung, so sprachen unter dem Vorzeichen des Kalten Krieges bald auch politische Erwägungen gegen die Beschlagnahme des deutschen Vermögens in der Schweiz. Die Bundesrepublik Deutschland war vom ehemaligen Feind zum Verbündeten der westlichen Demokratien gegen die als bedrohlich empfundene sowjetische Hegemonialmacht geworden. Seit 1951 liefen die Bestrebungen darauf hinaus, in Berücksichtigung der materiellen Anrechte der Signatarstaaten eine auch für Bonn annehmbare Ablösung des Abkommens zu erzielen. Nach längeren Neu Verhandlungen kam es schliesslich ein Jahr später unter Einbezug der deutschen Bundesregierung zu einem Ablösungsabkommen.

Damit ist das Untersuchungsobjekt in seiner thematischen und zeitlichen Ausdehnung umrissen. Um die zentrale Frage der Behandlung der deutschen Werte in der Schweiz gruppieren sich eine Reihe von weiteren Problemen, die teils sachlich zwingend, teils aber bloss lose mit der Guthabenfrage in Verbindung standen. Ein paar konkrete forschungsleitende Fragen sollen das Untersuchungsfeld genauer abstecken. Wie reagierten die schweizerischen Behörden auf die Ansprüche der alliierten Reparationspolitik und wie kam der Kompromiss des Abkommens von Washington zustande? Wie waren Druckmittel, Trümpfe, Zwänge und Abhängigkeiten verteilt, wie wurden sie subjektiv von den betroffenen Akteuren wahrgenommen? Wie nutzten Schweizer und Alliierte ihren Spielraum bei der Durchführung des Abkommens? Was stand bei der Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz und den damit verbundenen Problemen auf dem Spiel? Wie verliefen die Entscheidungsmechanismen in der alliierten Koalition, wie kamen innerstaatliche Entscheidungen zustande? Wie wurden Verhandlungsziele und -Strategien festgelegt, wie wurden die Verhandlungen geführt? Wie wirkten sich Fremdeinflüsse – zum Beispiel der Ost-West-Gegensatz im Kalten Krieg oder die wirtschaftliche Konjunktur – auf einzelne Sachfragen der Durchführung des Abkommens von Washington aus? Wie wurde die Bundesrepublik zum neuen Vertragspartner bei der Abwicklung des Abkommens?

Aus diesen Fragen geht hervor, dass diese Studie nicht bloss problem- und resultatorientiert ist. Vielmehr sollen auch die Abläufe, die Verfahren und die Prozesse der Interessenvertretung, Entscheidungsfindung und der Verhandlungsführung dargestellt werden. Diese Schwerpunktsetzung hat mit meinen persönlichen Interessen zu tun. Der Entscheidungs- und Verhandlungsvorgang als solcher scheint mir einer näheren Betrachtung wert zu sein. Die Durchführung und Abwicklung des Abkommens von Washington eignen sich beinahe modellhaft dazu, das negotiatorische Instrumentarium einer in internationalen Verhandlungen stehenden Verwaltung

zu erfassen. Paradoxerweise ist nämlich die Geschichte der Durchführung des Abkommens von Washington zuallererst die Geschichte seiner Nichtdurchführung. Nur ein Teil der ins Auge gefassten Regelungen wurde wie vorgesehen implementiert; mit Bezug auf den Rest der Bestimmungen wurde die Vereinbarung schliesslich liquidiert und durch neue Regelungen ersetzt.

Der Begriff Finanzbeziehungen ist erklärungsbedürftig. Diese Studie untersucht nicht etwa den Geschäftsverkehr zwischen den Banken und Noteninstituten der beteiligten Staaten. Vielmehr geht es um zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen der Schweiz und den drei westalliierten Regierungen und später zusätzlich der Bundesrepublik Deutschland, die einzelne aus der Kriegszeit stammende Spezialprobleme regeln sollten. Die im Abkommen von Washington vorgesehene Identifizierung, Blockierung und Auslieferung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und damit eng verbundene Fragen stehen im Zentrum dieser Untersuchung; sie werden als ein Teilaspekt der schweizerisch-westalliierten Finanzbeziehungen nach dem Krieg aufgefasst.

Der internationale Kontext darf nicht aus den Augen gelassen werden. Die Schweiz stand nicht allein auf weiter Flur. Die alliierten Regierungen erhoben analoge Forderungen auch gegenüber Schweden, Spanien und Portugal sowie in geringerem Ausmass auch gegenüber der Türkei, die im Krieg ebenfalls neutral geblieben waren. Aufgrund ihres ausgebauten Finanzplatzes, ihrer traditionellen Bedeutung als sicherer Hort internationaler Gelder sowie ihrer engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit Deutschland stand die Schweiz jedoch unzweideutig an erster Stelle der alliierten Safehaven-Bemühungen gegenüber neutralen Staaten.

Die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten stellen komplexe Interaktionen dar. Diese betrafen zunächst die nationalen Akteure. Der Schweiz standen die drei westalliierten Regierungengegenüber. Stimmt deren Interessen in mancherlei Beziehung überein, so gab es doch ganz deutliche Unterschiede in Detailfragen. Die Dinge wurden indessen noch weiter kompliziert dadurch, dass die USA, Grossbritannien und Frankreich stellvertretend für weitere 15 in der Interalliierten Reparationsagentur zusammengeschlossene Regierungen auftraten. Nach ihrer Gründung im Jahre 1949 trat die Bundesrepublik Deutschland als weiterer Akteur auf. Es war naheliegend, dass Bonn die Interessen seiner Auslandsgläubiger zu schützen suchte. Es ist eine der Hauptaufgaben dieser Arbeit, den Entscheidungsprozess zwischen den betroffenen Regierungen darzustellen. Neben den zwischenstaatlichen Verhandlungen mussten aber auch die binnenstaatlichen Konzentrierungs- und Entscheidungsmechanismen unter die Lupe genommen werden. Interessenlage, Einfluss und Strategie einzelner staatlicher Behörden und privatwirtschaftlicher Interessengruppen waren darzustellen und zu gewichten.

Dies ist freilich nicht immer in vollem Umfange möglich. Die innerstaatlichen Entscheidungsmechanismen sind im Falle der Schweiz wesentlich detaillierter ausgearbeitet als bei den alliierten Regierungen. Dieses Ungleichgewicht hängt einerseits damit zusammen, dass diese Arbeit schwergewichtig von der Perspektive der schweizerischen Aussenbeziehungen ausgeht. Andererseits ist generell festzuhalten, dass die Behandlung der deutschen Werte in der Schweiz für die Regierung in Bern eine unverhältnismässig grössere Bedeutung hatte als für die Regierungen in den alliierten Hauptstädten. Was für die Westalliierten bloss eine nebensächliche Frage war, stellte – zumindest 1946 – für die Schweiz ein als kardinal eingestuftes Problem ihrer Aussenpolitik dar. Die grössere Ausführlichkeit bei der Darstellung des schweizerischen

– und ab 1951 auch des deutschen – Entscheidungsprozesses liegt in der höheren Relevanz begründet, welche diese Probleme in diesen Staaten gefunden haben.

Aus dieser Problemstellung ergibt sich, dass eine helvetozentrische Nabelschau vermieden werden soll; eine Betrachtung der internationalen Beziehungen sprengt ja eo ipso den Bezugsrahmen eines einzelnen Nationalstaates. Die Einsicht in die Quellen der Gegenseite erwies sich als unumgänglich. Dieser Arbeit liegen unveröffentlichte Regierungsakten aus der Schweiz, den drei westalliierten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland zu Grunde. Die Identifizierung der relevanten Dokumente stellte eine erste Schwierigkeit dar; als wesentlich schwieriger erwies sich der Zugang zu den Dokumenten. Die Quellenlage war sehr unterschiedlich. Auf dem Schweizerischen Bundesarchiv in Bern unterlag das relevante Material neben der Sperrfrist von 35 Jahren zusätzlichen Einschränkungen. Eine Sondergenehmigung war erforderlich: Ein hoher Beamter der Völkerrechtsdirektion des EDA überprüfte alle verlangten Dossiers, bevor sie konsultiert werden konnten. Zwei Themenbereiche blieben ganz gesperrt: Akten über den Interhandel-Komplex und über die in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ansässigen Besitzern gehörenden Werte in der Schweiz wurden nicht zugänglich gemacht. Den wichtigsten Bestand stellten die Handakten von Minister Walter O. Stucki dar, der als Chefunterhändler und Vorsteher der Aufsichtskommission federführend bei der Durchführung des Abkommens von Washington und später des Ablösungsabkommens beteiligt war. Daneben erwiesen sich die einschlägigen Akten der Abteilung für Auswärtiges im damaligen Politischen Departement sowie die Gesandtschaftsakten von Washington und Köln als besonders wertvoll. Subsidiär waren die Dossiers der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Schweizerischen Verrechnungsstelle von Interesse.

Das Archiv für Zeitgeschichte in Zürich birgt die Nachlasspapiere von gewissen Chefbesamten und Verbandsfunktionären, die nach der schweizerischen Miliztradition in verschiedenen Kommissionen mitarbeiteten. Im Basler Wirtschaftsarchiv war vor allem die thematische Zeitungsausschnittsammlung von grossem Nutzen.

In Washington erwiesen sich die umfangreichen Safehaven-Files in den National Archives als eine unschätzbare Mine. Die Safehaven-Abteilung im Staatsdepartement wurde indes Ende 1949 aufgelöst, so dass die relevanten Dokumente in den frühen 1950er Jahren in mühsamer Sucharbeit ausfindig gemacht werden mussten. Als Hauptquelle für diese Zeit entpuppten sich die German Debt Conference-Files. Verschiedene Quellen waren als klassifizierte Sicherheitsinformationen eingestuft; sie konnten teilweise durch «Freedom of Information Act»-Gesuch eingesehen werden. Abgerundet wurden die offiziellen Regierungspapiere durch die Bestände der H. S. Truman-Library in Independence (Mo.) und Nachlässe auf der Library of Congress in Washington.

Im Public Record Office in Kew bei London waren die Bestände der Economic Warfare Division im Aussenministerium sowie die allgemeine Korrespondenz des Foreign Office von grossem Interesse. Der Standpunkt der ebenfalls in die Finanzverhandlungen involvierten Treasury kam in den Akten der Overseas Finance Division zum Tragen.

In Frankreich unterliegen Akten über Finanz- und Wirtschaftsverhandlungen einer Sperrfrist von 60 Jahren. Gesuche um Sondergenehmigungen sind sowohl vom Quai d'Orsay als auch vom Finanzministerium abgelehnt worden. So konnten auf dem Aussenministerium bloss allgemeine die Schweiz betreffende Quellen eingesehen werden, in denen nur vereinzelt für meine

Fragestellung relevantes Material aufschien. Durch eine glückliche Fügung gewährten untergeordnete Archivbeamte im Finanzministerium Zugang zu eigentlich gesperrten Beständen, bevor das Einsichtgesuch abschlägig beschieden wurde. Dadurch konnten die Papiere des französischen Finanzattachés in Bern und weitere Akten des Finanzministeriums konsultiert werden. Es bleibt gleichwohl festzuhalten, dass die Haltung der Regierung in Paris schlechter dokumentiert ist als die der Amerikaner und Briten.

Die deutsche Politik bezüglich der deutschen Auslandswerte wird in den Dokumenten des federführenden Bundesfinanzministeriums fassbar. Zusätzlich wurden die Akten des ebenfalls an Verhandlungen beteiligten Wirtschaftsministeriums und des Ministeriums für den Marshall-Plan bearbeitet. Die grosszügigen Zugangs- und Arbeitsbedingungen auf dem deutschen Bundesarchiv in Koblenz ermöglichten es, die relevanten Bestände in sehr kurzer Zeit zu bearbeiten.

Obwohl sich diese Arbeit sehr weitgehend auf unveröffentlichtes und unbearbeitetes Quellenmaterial abstützt, steht sie doch in einem bestehenden Forschungszusammenhang. Gewisse Publikationen erwiesen sich als interessante Dialogpartner und nützliche Orientierungspunkte. Anzuzeigen ist zunächst die magistrale Interpretation, die Daniel Frei bereits 1969 über die Reorientierungsphase der schweizerischen Aussenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg vorgelegt hat, die in ihren allgemeinen Linien ihre Gültigkeit bewahrt hat.<sup>6</sup> Auf dem Feld der schweizerisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen haben Paul Erdman und Heinz K. Meier wesentliche Befunde vorgelegt.<sup>7</sup> Werner Rings hat in einem packend redigierten Buch die Frage der schweizerischen Goldübernahmepolitik abschliessend dargestellt.<sup>8</sup> Eine statistische Darstellung der Blockierung, Liquidation und Freigabe der deutschen Werte in der Schweiz findet sich bei Hans W. Leuzinger, einem früheren Mitarbeiter der Schweizerischen Verrechnungsstelle.<sup>9</sup> Eine besondere Stellung nimmt die Dissertation von Marco Durrer ein, der als erster die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen während des Zweiten Weltkrieges anhand schweizerischer, amerikanischer und britischer Quellen gründlich erarbeitet hat.<sup>10</sup> Obwohl sein Schwergewicht auf der Kriegszeit liegt, geht er bis zum Abschluss des Abkommens von Washington und bis zur Deblockierung der schweizerischen Guthaben in den LISA. Die vorliegende Untersuchung versteht sich weitgehend als Fortsetzung der Durrerschen Studie: Sie ist bestrebt, die Geschichte der Implementierung des Abkommens von Washington bis in die frühen 1950er Jahre nachzuzeichnen.

Abschliessend ein Wort zur Methode. Diese Arbeit beschreitet methodologisch kein Neuland. Ihr Ansatz ist entschieden nicht modern: Es wird hier der Versuch unternommen, aus einer Überfülle von Quellenmaterial eine ordnende und sinnstiftende Faktenrekonstruktion vorzunehmen, welche die Interessen, Beweggründe und Handlungsweise der einzelnen Akteure in ihrer

6 D. Frei, Das Washingtoner Abkommen von 1946. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg, in: SZG, Nr. 19, 1969, S. 567-619.

7 P. Erdman, Swiss-American Economic Relations. Their Evolution in an Era of Crises, Basel 1959; H. K. Meier, Friendship under stress. U. S.-Swiss relations 1900-1950, Bern 1970.

8 W. Rings, Raubgold aus Deutschland. Die «Golddrehscheibe» Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1985.

9 H. W. Leuzinger, Die deutschen Vermögenswerte und ihre statistische Erfassung auf Grund des Abkommens von Washington vom 25. 5. 1946 und des Ablösungsabkommens vom 26.8.1952, Winterthur 1960.

10 M. Durrer, Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die «Safehaven»-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941-1946), Bern 1984.



komplexen Interaktion zu beleuchten vermag. Dabei wird bewusst darauf verzichtet, auf ein analytisches Modell zu verweisen. Vielmehr soll – nach den traditionellen Methoden der Quellenkritik und der historischen Hermeneutik – der Geschichtsablauf im Bereich der Finanzbeziehungen aus den inneren Ursachen sowie in den Bedingungsbeziehungen und Wirkungen verstanden und dargestellt werden. Die Zielsetzung ist bescheiden und ambitiös zugleich: Bescheiden, weil hier auf eine theoretische Modelldiskussion verzichtet wird. Ehrgeizig, weil erwartet wird, dass ein derartiger Text – trotz der unvermeidlichen Trockenheit und Technizität der Materie – eine höhere Lesbarkeit aufweist als ein Theoriegebilde. Angestrebt wird ein verständiges Betrachten und Beschreiben der Geschichtsabläufe, wobei in den erzählerisch aufgebauten Text immer wieder Momente expliziter Nachdenklichkeit hineinverwoben werden. Es geht also nicht um ein positivistisches Abbilden einer gegebenen historischen Wirklichkeit. Der Leser begegnet im Text auf Schritt und Tritt Fragestellungen, Interpretationen und Wertungen, die auch als solche kenntlich gemacht sind. Ich denke, dass ein solcher Ansatz der stark ablauforientierten, zum Teil auch diplomatiegeschichtlichen Betrachtungsweise eines Themas der internationalen Beziehungen angemessen ist. Das letzte Wort wird freilich der Leser haben: Er wird nach der Lektüre zu entscheiden haben, ob er eine solche Perspektive als sinnvoll und lohnend erachtet.

## 1. Rückblick: Probleme der schweizerisch-alliierten Finanzbeziehungen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges (1941-1945)

«In the case of German businesses abroad [...] many of them had become an integral part of the economy of the neutral country, which would be concerned in their survival, and here the intended process would not differ much from the process of aryanisation previously carried out by the Germans, so to speak aryanisation in reverse.»

Leonard Ingrams Ministry of Economic Warfare London, 23.5.1945.<sup>1</sup>

Das Phänomen des Krieges erfuhr im 20. Jahrhundert eine grundlegende qualitative Veränderung. Die Trennung zwischen militärischer und ziviler Sphäre wurde verwischt, die Grenzlinie zwischen Wirtschaft und Politik aufgehoben, die Abschottung der Bevölkerung vom Kriegsgeschehen wurde zunehmend hinfällig. Anstelle mehr punktueller kriegerischer Auseinandersetzungen mit begrenztem Truppen- und Materialeinsatz trat der langwierige, material- und kapitalintensive Abnutzungskrieg. Langfristige strategische Planung sowie anhaltende Mobilisierung aller verfügbaren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen kennzeichnen die moderne Kriegsführung. Wirtschaftliche Massnahmen waren im Kriegsgeschehen freilich schon immer bedeutungsvoll; der systematische Aufbau kriegswirtschaftlicher Organisationen fand indes zum ersten Mal im Ersten Weltkrieg statt. Das militärische Kräftemessen war zum «totalen Krieg» geworden.<sup>2</sup>

Diese Entwicklung betraf nicht nur das innerstaatliche System. Der ungehinderten Ressourcenmobilisierung im Innern entsprach der freie Zugang zu Rohstoffen, Rüstungsgütern, Zahlungsmitteln und Dienstleistungen von aussen. Umgekehrt war es für eine kriegführende Partei bedeutungsvoll, dem Gegner systematisch den Zugang zu äusseren Ressourcen zu verwehren oder doch zumindest zu erschweren. Durch diese kriegswirtschaftliche Dimension bekam jeder Krieg von einer gewissen Amplitude potentiell eine globale Dimension. Unabhängig von der realen Konstellation der kriegführenden Staaten wurden somit auch andere Staaten von den wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges betroffen. Keine Kriegspartei konnte es sich leisten, Drittstaaten nicht in ihr strategisches Kalkül einzubeziehen.<sup>3</sup> Dies traf in besonders hohem Masse für jene Staaten zu, die in geographischer Nähe zu einem Kriegsschauplatz lagen und die über attraktive wirtschaftliche Kapazitäten (Rohstoffe, leistungsfähiges Produktionssystem, technologisches Wissen, breite Dienstleistungspalette) verfügten. Im Zweiten Weltkrieg kam die Schweiz schon früh ins Kräftefeld der Begehrlichkeiten der Kriegsparteien. Der völkerrechtliche Status der Neutralität erwies sich in diesem Kontext als schwacher Schutz. Im totalen Krieg geriet die Akzeptanz völkerrechtlicher Regeln zunehmend unter Druck. De facto scheint die schweizerische Neutralität sogar eher ein Handicap

---

1 In: PRO, FO 935/18.

2 Vgl. dazu Tanner (1986), S. 36-40.

3 Milward (1977), S. 27-37.

gewesen zu sein: Beide Kriegsparteien versuchten ganz gezielt, die praktischen Vorteile, die sich aus diesem Status für sie ergeben konnten, zu nutzen.<sup>4</sup>

Die globale Politik des Wirtschaftskrieges, wie sie von den Briten und ab 1941 vor allem von den USA initiiert worden ist, umfasste fünf Hauptinstrumente: Zunächst sollten durch eine Wirtschaftsblockade die Handelsströme so gelenkt werden, dass der Kriegsgegner aus dem Welthandel möglichst wenig Gewinn ziehen konnte. Durch die Sperre und später die Beschlagnahmung von Feindguthaben sollte der Feind des Weiteren seiner finanziellen Ressourcen im Ausland beraubt werden. Firmen aus Drittstaaten, welche die Ziele der alliierten Kriegswirtschaft zu konterkarieren drohten, sollten durch Black-Listing-Massnahmen gefügig gemacht werden. Mit dem seit 1943 betriebenen Safehaven-Programm sollten deutsche Tarnoperationen aufgedeckt und schadlos gemacht werden. Es sollte verunmöglicht werden, dass deutsche Behörden und Industrielle Kapital ins sichere Ausland transferieren konnten, um von dort aus der deutschen Kriegsführung zu dienen. Dieses Programm ging nahtlos über in die Reparationspolitik, wie sie von den alliierten Nachkriegsplanern 1944/45 entworfen worden war: Die Aufdeckung und Ausschaltung deutscher Auslandswerte zur Verhinderung der deutschen Wiederbewaffnung wurde mit der Konfiskation feindlichen Auslandsvermögens zu Reparationszwecken verknüpft. Die deutschen Vermögenswerte sollten – in Abweichung von den einschlägigen Regeln des Völkerrechts – weltweit beschlagnahmt und den reparationsberechtigten Staaten für den Wiederaufbau zur Verfügung gestellt werden.<sup>5</sup>

Diese Studie beschränkt sich auf einen Aspekt des alliierten Wirtschaftskrieges: Sie versucht, die alliierten Ansprüche auf die in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerte sowie die Antwort der Schweizer Regierung darzustellen. In diesem Einleitungskapitel sollen die Grundlagen und Voraussetzungen der alliierten Safehaven- und Reparationspolitik gegenüber der Schweiz in ihren Grundzügen kurz vorgestellt werden.<sup>6</sup>

Das angelsächsische Instrumentarium der Finanzblockadepolitik ging auf den Ersten Weltkrieg zurück: Im später erweiterten Trading with the Enemy-Act von 1917 schufen die USA und Grossbritannien die Rechtsgrundlage für entsprechende Eingriffe in die privatrechtliche Eigentumsordnung. In Anwendung dieser Gesetzgebung verhängte Schatzkanzler Henry Morgenthau am 10. April 1940 eine Guthabensperre über die in den USA liegenden dänischen und norwegischen Werte. In der Folge des deutschen Westfeldzugs wurden die amerikanischen Blockademassnahmen auf die Guthaben sämtlicher von Deutschland eroberte Staaten ausgedehnt. Im Frühjahr 1941 kamen die mittel- und südosteuropäischen Staaten dazu, bevor am 14. Juni 1941 auch die in den USA liegenden Guthaben aller anderer kontinentaleuropäischer Staaten der Sperre unterstellt wurden. Insgesamt waren Guthaben im Werte von rund 7,5 Mia. \$ eingefroren worden.<sup>7</sup>

Zunächst ging es bei diesen einschneidenden Massnahmen um den Schutz ausländischer Werte vor dem Zugriff der deutschen Besatzungsmacht: Es galt zu verhindern, dass die deutsche Regierung sich auf Kosten der rechtmässigen Besitzer diese Guthaben aneignen und

4 Vgl. Funk (1985), S. 283-297; Martin (1985), S. 367-392. Die neutrale Schweiz scheint für die Kriegsparteien vor allem als Nachrichten- und Abwehrzentrum sowie als Devisen- und Golddrehscheibe attraktiv gewesen zu sein. Vgl. zu Letzterem Rings (1985), S. 47-120.

5 Siehe Medlicott (1959), S. 209 ff.; Funk (1985), S. 283-297.

6 Diese Darstellung stützt sich in erster Linie auf Quellenpublikationen und die vorhandene Sekundärliteratur. Archivalien werden bloss subsidiär beigezogen.

7 Durrer (1884), S. 19.

selbst darüber verfügen konnte. Die Sperre wurde zunehmend aber auch als Instrument des Wirtschaftskrieges gesehen: Deutschen Staatsbürgern gehörende Werte wurden bald schon vom Alien Property Custodian liquidiert.<sup>8</sup> Einfrierung bedeutete freilich noch nicht Beschlagnahme. Von den betroffenen europäischen Regierungen wurde indes die Ausscheidung der deutschen Werte verlangt. Über gesperrte Guthaben konnte nur verfügt werden, wenn eine regierungsamtliche Erklärung abgegeben wurde, dass es sich nicht um nach amerikanischer Rechtsauffassung feindliche Werte<sup>9</sup> handelte.

Die innerstaatlichen Folgen für die Schweiz waren von grosser Bedeutung: In den USA lagen knapp 1,5 Mia. \$ schweizerische Werte, darunter auch Einlagen der Nationalbank. Trotz des einigermaßen liberalen Lizenzsystems war die Verfügungsfreiheit über diese Guthaben stark eingeschränkt. Eine Dollarbewirtschaftung musste eingeführt werden; die Frage der Garantieübernahme durch eine staatliche Stelle musste beantwortet werden. Bern befand sich in der unangenehmen Lage, zum Vollziehungsgehilfen einer unilateralen US-Politik zu werden, wenn es schweizerische Guthaben von der Sperre befreien wollte. Dies verschaffte der Regierung in Washington einen grossen Vorteil: Sie verfügte über ein starkes Druckmittel, um ihre kriegswirtschaftlichen Ziele gegenüber der Schweiz durchzusetzen.<sup>10</sup>

Zusätzlich zur Finanzblockadepolitik formulierten die mit dem Wirtschaftskrieg betrauten Behörden in den USA 1943 ein umfassendes Programm, das gegen deutsche Finanztransaktionen gerichtet war. Das Safehaven-Programm<sup>11</sup> sollte deutsche Tarnoperationen offenlegen, die in Erwartung der deutschen Niederlage sich intensivierende Kapitalflucht unterbinden und die unrechtmässigen Enteignungen zugunsten deutscher Behörden und Individuen rückgängig machen. In Erinnerung an entsprechende deutsche Operationen aus den 20er Jahren sollte das Programm nach dem Willen seiner amerikanischen Initiatoren vereiteln, dass deutsche Behörden und Industriebetriebe Kapital und Produktionsmittel in grossem Stil ins Ausland verschieben, um der Beschlagnahme durch die alliierten Siegermächte zu entgehen. Dem deutschen Gegner sollte die Möglichkeit einer Wiederaufrüstung nach dem Kriegsende ein für allemal versagt bleiben.

Das Programm musste erst gegenüber dem britischen Waffenbruder und den Vereinten Nationen durchgesetzt werden. Die Zielscheibe bildeten aber in erster Linie die neutralen Staaten in Europa und Südamerika, die mit Deutschland diplomatische Beziehungen unterhielten. Im Folgenden sollen die wichtigsten Etappen kurz in Erinnerung gerufen werden. Bereits anfangs 1943 hatten Amerikaner und Briten in einer gemeinsamen Erklärung verkündet, dass sie die widerrechtlichen und scheinlegalen Vermögenstransaktionen in den deutsch besetzten Staaten

---

8 Ebd., S. 20-33.

9 Neben deutschen Werte umfasste der Begriff «enemy ownership» auch japanische, italienische, ungarische, rumänische und bulgarische Guthaben.

10 Durrer (1984), S. 239-242.

11 Die Ziele des Safehaven-Programms wurden von Schatzkanzler Fred M. Vinson wie folgt beschrieben:

«[...] the primary objective of the Safehaven program, which has been developed by our two Departments [DoS, DoT] and the Foreign Economic Administration, has been to accomplish the complete immobilisation of all German assets in the neutral countries for ultimate disposition by the Allies as part of the reparations program.»

Brief F. M. Vinson an SecState James F. Byrnes, 13. 9. 1945, in: USNA, RG 59, 54 D 374. Zur britischen Sehweise: «The broad object of the Safehaven operation was to deprive the enemy of his assets abroad, and, from the special point of view of M. E. W., of his assets in neutral countries, whether honestly acquired or ill-gotten, and whether openly in his possession or covered up and secreted away. The intention was to deprive the enemy of all means re-generating war by using his outside funds whether for propaganda activities or research [...].»

Leonard Ingrams, MEW, an US-GB-Safehaven-Gesprächen, London, 29. 5.1945, in: PRO, FO 935/18.

nicht anerkennen würden. Sie gelobten feierlich, solche Übertragungen rückgängig zu machen, und forderten die neutralen Staaten auf, solchen Enteignungen ebenfalls die Anerkennung zu versagen.<sup>12</sup>

Im Februar 1944 gingen die alliierten Regierungen einen Schritt weiter. Mittels einer diplomatischen Note wurden an die 50 Regierungen auf eine gemeinsame Erklärung der Finanzminister in Washington, London und Moskau auf Raubgold aufmerksam gemacht, in welcher die drei Alliierten den deutschen Goldraub anprangerten und die neutralen Regierungen davor warnten, von der Reichsbank Gold in Zahlung zu nehmen. Die Alliierten bekräftigten ihren Willen, die Beutegüter nach dem Krieg an die rechtmässigen Eigentümer zurückzuerstatten; sie wiesen darauf hin, dass sie von den nichtkriegführenden Staaten Rechenschaft über ihre Goldkäufe von Deutschland verlangen würden.<sup>13</sup>

An der Internationalen Währungskonferenz, die im Sommer 1944 in Bretton Woods stattfand, figurierte das Safehaven-Thema ebenfalls auf der Traktandenliste. Obwohl das Hauptgewicht unzweifelhaft auf der Schaffung einer neuen monetären Nachkriegsordnung lag, verabschiedeten die Konferenzteilnehmer eine Resolution VI, in der die Vereinten Nationen die Rechtmässigkeit der von Deutschland forcierten Enteignungen aberkannten und sich verpflichteten, alle Massnahmen zu fördern, welche die Aufdeckung, Ausscheidung und schliesslich die Restitution der unrechtmässig enteigneten Werte an ihre früheren Besitzer erleichterten. In der Resolution VI wurde den Regierungen der Teilnehmerstaaten des Weiteren empfohlen, bei neutralen Regierungen vorstellig zu werden, um unrechtmässige und betrügerische Eigentumsübertragungen zu vereiteln.<sup>14</sup>

Es ist unübersehbar, dass es sich bei diesen Warnungen um einseitige Erklärungen mehr deklaratorischen Charakters handelte. Die Forderungen der alliierten Regierungen mussten erst noch durchgesetzt werden. Gegenüber der Schweiz sollte das in den Goldklauselverhandlungen vom Sommer 1944 geschehen, in welchen die Briten und Amerikaner Bern dazu bringen wollten, von Deutschland für Warenlieferungen kein Gold mehr als Zahlung zu akzeptieren. Bei der desolaten Devisenlage des Dritten Reichs wäre ein solcher Schritt der Einstellung des Handelsverkehrs von der Schweiz nach Deutschland gleichgekommen, was schweizerischerseits nicht akzeptabel war.<sup>15</sup> Die Verhandlungen verliefen ergebnislos: Die Schweizer Regierung war nicht geneigt, den Standpunkt Londons und Washingtons anzuerkennen, und konnte in den alliierten Warnungen keine völkerrechtlich bindende Verpflichtung sehen. Man war in Bern aber hellhörig geworden; die Regierung begann damit, den Goldverkehr der Nationalbank und den Geschäftsverkehr der Privatbanken vermehrt unter die Lupe zu nehmen.<sup>16</sup> Washington und London liessen sich durch diesen Misserfolg von ihrem Vorhaben nicht abbringen. Nach dem stetigen Vorrücken der alliierten Truppen auf allen Kriegsschauplätzen sprachen sich Vertreter des amerikanischen Kriegsministeriums und des Oberkommandos in Europa für eine rasche Neuaufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz aus. Im Vorder-

<sup>12</sup> Inter-Allied Declaration against acts of dispossession committed in territories under enemy occupation or control, 5.1.1943, in: FRUS 1943, vol. I, S. 443.

<sup>13</sup> Gold Declaration, 22.2.1944, in: FRUS 1944, vol. II, S. 213-214.

<sup>14</sup> Resolution VI, United Nations Monetary and Financial Conference, 19.8.1944, in: FRUS 1944, vol. II, S. 218-220

<sup>15</sup> Bonjour (V: 1971), S. 345-353.

<sup>16</sup> Durrer (1984), S. 141-148.

gründ standen Handels- und Transitfragen: Die alliierten Kriegsplaner wollten von der Schweiz die Suspendierung der schweizerischen Exporte an Deutschland und die Einstellung des Transitverkehrs durch den Gotthard erreichen. In zweiter Priorität wollten die alliierten Regierungen Bern diesmal zur Anwendung des Safehaven-Programmes zwingen.<sup>17</sup> Nebst den Meriten ihrer inhaltlichen Argumente konnten sie bedeutende Druckmittel geltend machen: Zu diesem Zeitpunkt verfügten die Alliierten über ein weitgehendes Monopol in der Ressourcen- und Transportmittelallokation in Europa. Wollte Bern eine Verbesserung der Rohstoff- und Nahrungsmittel Versorgung aus dem Dollarraum erreichen, so konnte es sich den dringlich vorgebrachten alliierten Desideraten nicht einfach verschliessen. Unter diesen Umständen war ein Einlenken der Schweizer Regierung gleichsam vorprogrammiert.<sup>18</sup> Damit ist der äussere Rahmen der Currie-Verhandlungen vom Frühjahr 1945 abgesteckt.<sup>19</sup> Die Schweizer Delegation wies zwar formell alle mit der schweizerischen Souveränität unvereinbaren Forderungen ab; sie weigerte sich beharrlich, das alliierte Begehren nach Einstellung der Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland anzunehmen. Aus grundsätzlichen Überlegungen bestand sie auf der Weiterführung minimaler Handels- und Finanzbeziehungen zum Deutschen Reich. Es liegt indes auf der Hand, dass es dabei mehr darum ging, das Gesicht zu wahren. Inhaltlich kam sie den Forderungen der alliierten Unterhändler in hohem Masse entgegen: Sie verpflichtete sich, sowohl den Warenexport nach Deutschland wie auch den Transitverkehr bis zur Bedeutungslosigkeit zu reduzieren, ohne sie indes ganz einzustellen.<sup>20</sup> Im Bereich der Finanzfragen machte die Schweizer Regierung noch weitgehendere Zugeständnisse. In der Absicht, das Verhandlungsklima zu verbessern, hatte der Bundesrat gleich zu Beginn der Besprechungen die in der Schweiz liegenden deutschen Guthaben der Sperre unterworfen.<sup>21</sup> Im Currie-Abkommen sicherte Bern zu, eine offizielle Untersuchung über deutsche Werte in der Schweiz vorzunehmen; die Ergebnisse sollten den Alliierten mitgeteilt werden. Ausserdem verpflichtete sich die Schweizer Regierung, vor einer allfälligen Aufhebung der Sperre der deutschen Werte die alliierten Regierungen erneut zu konsultieren.<sup>22</sup> Vier Tage nach Erlass der Sperrverordnung beschloss die Landesregierung, die in den USA blockierten Guthaben durch eine schweizerische Amtsstelle gemäss der amerikanischen General License 50 zertifizieren zu lassen.<sup>23</sup> Auch in der Frage der Identifizierung und Ausscheidung deutscher Raubgüter wurden die alliierten Forderungen berücksichtigt: In der Präambel des Currie-Abkommens verpflichtete sich Bern, Vorkehrungen zu treffen, damit das Territorium der Schweiz und Liechtensteins nicht für getarnte Finanzoperationen benutzt würde. In einer weiteren Bestimmung des Abkommens verpflichtete sich der Bundesrat, für

<sup>17</sup> Brief Leo T. Crowley (FEA) an SecState, 29.12.1944, in: FRUS 1945, vol. V, S. 765-767.

<sup>18</sup> Frei (1969), S. 575-580.

<sup>19</sup> Unter diesem Namen gingen diese Verhandlungen, die vom 12.2. bis zum 8. 3. 1945 in Bern geführt wurden, in die schweizerische Historiographie ein. L. Currie war der von Präsident Roosevelt ernannte Sonderbeauftragte. Die britische Delegation wurde von Parliamentary Secretary Dingle Foot (FO), die französische von P. Charguéraud (AffEtr) angeführt. Vgl. dazu Medlicott (1959), S. 620 ff.; Erdman (1959), S. 96-101; Bonjour (IV: 1970), S. 357-373; Schwarz (1980), S. 94-98; Durrer (1984), S. 184-214.

<sup>20</sup> Schwarz (1980), S. 97-98.

<sup>21</sup> BRB vom 16.2.1945 über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland, in: AS 1945, 61, S. 85-90. Nachträgliche Abänderungen und Ergänzungen ebd., S. 267-271, 439 bis 444, 1025-1027.

<sup>22</sup> Currie-Abkommen, Brief W. Rappard an die US/GB/F Delegationschefs, 8.3.1945, in: FRUS 1945, vol. V, S. 785-787.

<sup>23</sup> Durrer (1984), S. 188.

die Restitution nachweislich geraubter Werte an ihre rechtmässigen Besitzer entsprechende Gesetzesnormen zu erlassen.<sup>24</sup>

In zwei weiteren Punkten lenkte Bern schliesslich ein. Nach langwierigen Diskussionen über ihre Goldübernahmepolitik akzeptierte die Schweizer Regierung, in Zukunft von Deutschland kein Gold mehr als Zahlung für Handelsgeschäfte anzunehmen.<sup>25</sup> Im Übrigen untersagte der Bundesrat am 2. März den Handel mit ausländischen Devisen und Banknoten in der Schweiz, wie das von den alliierten Regierungen seit 1944 eindringlich gefordert worden war.<sup>26</sup> Damit hatte der Bundesrat – unter Druck – den Kern der alliierten Safehaven-Forderungen übernommen. Die alliierten Verhandlungschefs rapportierten triumphierend in die Kapitalen: Laughlin Currie telegraphierte nach Washington, dass die Schweiz endlich kapituliert habe [...].<sup>27</sup> Schweizerischerseits war man bemüht, guten Willen zu zeigen, um die siegreiche alliierte Mächtekoalition nicht vor den Kopf zu stossen. Es ging darum, aus dem Schatten der deutschen Vorherrschaft herauszutreten und sich in Absprachen mit den Siegermächten einen Platz im Nachkriegseuropa zu sichern. Der Ausbruch aus der politischen Isolation und die Verbesserung der Versorgungssituation standen auf schweizerischer Seite dem Currie-Abkommen Gevatter.<sup>28</sup> Im Übrigen betonte man, dass die Schweiz aus freien Stücken diese Massnahmen angeordnet hatte. Man gab sich der Hoffnung hin, dass sich die Alliierten nach Einstellung der Kampfhandlungen versöhnlicher zeigen und Hand zu einer günstigeren Gesamtregelung bieten würden.

Die alliierten Regierungen sahen dies freilich anders. Noch bevor die Verhandlungen in Bern abgeschlossen worden waren, machte der amerikanische Aussenminister in einem Telegramm seinen Unterhändler darauf aufmerksam, dass mit der Sperrung der deutschen Werte allein die Safehaven-Forderungen noch nicht erfüllt seien. In einem zweiten Schritt gelte es, die Auslieferung dieser Guthaben an die alliierten Mächte durchzusetzen.<sup>29</sup> Bereits im Sommer 1944 hatten amerikanische Nachkriegsplaner den Vorschlag unterbreitet, dass das deutsche Aussenvermögen weltweit zu Reparationszwecken verwendet werden sollte. Dies betraf nicht nur die Vereinten Nationen; die deutschen Werte sollten auch in neutralen Staaten beschlagnahmt und an die reparationsberechtigten Staaten ausgeliefert werden.<sup>30</sup> Man war sich freilich bewusst, dass dies aus rechtlichen Gründen schwierig sein werde: «The problem of obtaining control over German property in neutral countries is a much more difficult one, since from a strictly juridical point of view there is no way of compelling the neutrals to transfer ownership. The matter becomes one for treatment on the political level.»<sup>31</sup>

24 BRB betr. die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte vom 10.12.1945, in: AS 1945, 61, S. 1052-1056.

25 Gold durfte nur noch zur Finanzierung amtlicher Aufgaben (etwa für die deutsche Botschaft, deutsche Kriegsgefangene und Internierte sowie zur Abgeltung schweizerischer Schutzmachtleistungen) entgegengenommen werden.

26 BRB vom 2.3.1945 betr. das Verbot der Ein- und Ausfuhr und des Handels mit ausländischen Banknoten, in: AS 1945, 61, S. 133.

27 «After 3 weeks of continuous negotiation with our exerting the strongest pressure against strong resistance and a stalemate yesterday, the Swiss delegation capitulated today [...].» Telegr. Currie an SecState, 5.3.1945, in: FRUS 1945, vol. V, S. 78<sup>2</sup>.

28 Spahni (1977), S. 257-262.

29 «Freezing decree alone, of course, does not meet Safehaven requirements.» Telegr. SecState an Currie, Bern, 3.3.1945, in: USNA, RG 59, 740.00112 EW.

30 Memorandum by the Executive Committee on Foreign Economic Policy, Germany: General Objectives of US Economic Policy with respect to Germany, 14.8.1944, in: FRUS 1944, vol. I, S. 278-299.

31 Ebd., S. 296-297.

Die Grundzüge der alliierten Reparationspolitik wurden im Februar 1945 an der Dreimächtekonferenz in Jalta festgelegt. Die drei alliierten Staatschefs fixierten die Gesamtsumme der deutschen Reparationsleistungen auf 20 Mia. \$; gleichzeitig einigten sie sich darauf, die deutschen Werte im Ausland – unabhängig ob amtlichen oder privaten Charakters – zu Reparationszwecken zu beschlagnahmen.<sup>32</sup> An der Konferenz in Potsdam im Sommer 1945 bekräftigten die drei alliierten Staatschefs die Richtlinien von Jalta. Sie nahmen eine Aufteilung vor: Deutsche Werte in den von der Roten Armee besetzten Staaten sollten der Sowjetunion als Reparationen zufallen, während die auf dem Territorium der westeuropäischen neutralen Staaten liegenden deutschen Guthaben an die drei westalliierten Mächte als Reparationen ausgeliefert werden sollten.<sup>33</sup>

Es war unklar, wie die drei westalliierten Regierungen in den Besitz der deutschen Guthaben in der Schweiz, Schweden, Spanien, Portugal und der Türkei gelangen wollten. Die alliierten Behörden mussten selbst zugeben, dass solche Forderungen sich schwerlich auf bestehendes Recht abstützen konnten. Sie argumentierten denn auch vor allem in politischen und moralischen Kategorien: Die neutralen Staaten seien allesamt von der Grausamkeit des Krieges verschont geblieben; sie zögen Nutzen daraus, dass Deutschland besiegt und die Bedrohung ihrer Unabhängigkeit abgewendet worden sei. Sie sollten nun solidarisch einen Teil der Lasten mittragen und die auf ihrem Territorium liegenden deutschen Werte zu Reparationszwecken an die kriegszerstörten europäischen Staaten ausliefern.<sup>34</sup>

Um diesen Argumenten mehr Gewicht zu geben, sollten sie rechtlich untermauert werden. Eine Reihe von Beschlüssen und Erlassen versuchten die Lücke zu schliessen. Dies geschah zum einen damit, dass der Alliierte Kontrollrat als Rechtsnachfolger der deutschen Regierung eingesetzt wurde. Es wurde ihm auch die Kontrolle über das deutsche Auslandsvermögen übertragen.<sup>35</sup> Nach längeren interalliierten Verhandlungen wurde am 30. Oktober 1945 das AKR-Gesetz Nr. 5 erlassen, das die Verfügungsgewalt über deutsche Vermögenswerte im Ausland einer Unterkommission des Kontrollrats zu wies. Das Gesetz entzog den deutschen Besitzern die Verfügungsgewalt über ihre Werte im Ausland. Eine Entschädigung in deutscher Währung wurde nicht ausgeschlossen; ein Ausführungsbeschluss sollte die Einzelheiten zu einem späteren Zeitpunkt regeln.<sup>36</sup> Schliesslich bekräftigte die Schlussakte der seit November 1945 in Paris tagenden alliierten Reparationskonferenz die Erklärung von Potsdam und das Kontrollratsgesetz Nr. 5. Die 18 Signatarstaaten setzten einen prozentualen Verteilungsschlüssel für die Gesamtsumme der Reparationen fest; sie etablierten die Interalliierte Reparationsagentur (IARA) mit Sitz in Brüssel, welche die Durchführung der Reparationsvereinbarung überwachen und beschleunigen sollte. Die IARA-Mitglieder beauftragten die Regierungen der USA, Grossbritanniens und Frankreichs, mit den neutralen Staaten unverzüglich Verhandlungen über die Auslieferung der deutschen Werte aufzunehmen.<sup>37</sup>

Wie aus diesem gerafften Rückblick hervorgeht, ist von alliierter Seite ein beeindruckendes Safehaven-Dispositiv auf gebaut worden. Einseitige Erklärungen und Warnungen, Drei-

---

32 FRUS 1945 Malta/Yalta, S. 982 ff.

33 FRUS 1945 Berlin, vol. II, S. 568.

34 Telegr. Winant, US Emb. London, an SecState, 20.8.1945, in: FRUS 1945, vol. II, S. 897.

35 Schlusserklärung der Konferenz von Potsdam, III B, Ziffer 18, in: FRUS 1945 Berlin, vol. II, S. 928 ff.

36 Allied Control Council for Germany, Law Nr. 5, in: Department of State Bulletin 1945, S. 596-607.

37 Der deutsche Text des IARA-Abkommens findet sich in: Deutsches Vermögen im Ausland, Bd. I, Köln 1951, S. 24 ff.



mächteresolutionen, Kontrollratsbeschlüsse und Entschliessungen der Reparationskonferenz – in einer Vielzahl von Foren gab eine siegreiche Staatengruppe unter der Führung der USA beredt und entschlossen ihre Absicht kund, die deutschen Guthaben weltweit – also auch in neutralen Staaten – zu Wiedergutmachungszwecken einzuziehen. Stand die Forderung nach Auslieferung der deutschen Werte rechtlich auch auf schwachen Füssen, so konnte die Schweiz à la longue dem moralischen, politischen und wirtschaftlichen Druck der alliierten Mächtekoalition nur schwerlich widerstehen. Bern vermochte die Rechtsgrundlage des AKR-Gesetzes Nr. 5 nicht anzuerkennen.<sup>38</sup> Diplomaten in Bern wie in den alliierten Hauptstädten waren immer wieder bemüht, den Streit auf den Grundlagen des bestehenden Völkerrechts zu führen. In Washington und in den anderen Hauptstädten zeigte man sich jedoch wenig geneigt, sich auf akademische Diskussionen einzulassen.

Im Übrigen erwies es sich als verhängnisvoll, dass Bern bereits in den Currie-Verhandlungen gewisse Safehaven-Forderungen erfüllt hatte, auf welche sich die Alliierten nun berufen konnten. Diese zeigten sich im Übrigen mit der Durchführung dieser Vereinbarung durch die Schweizer Regierung unzufrieden. Sie beklagten gewisse Verzögerungen bei der Enquête über die deutschen Werte in der Schweiz; der im März in Aussicht gestellte Bundesratsbeschluss für die Restitution nachweislich geplündelter Werte war auch noch nicht erlassen. Am schwersten wogen indes die Anklagen im Bereich der Goldübernahmen von Deutschland: Hier beschuldigten amerikanische Behörden die Schweizer Regierung, gegen die Abmachungen vom Frühjahr 1945 krass verstossen zu haben, dadurch dass eine grössere Goldzahlung von der deutschen Reichsbank entgegen genommen worden sei.<sup>39</sup>

Im Spätherbst 1945 hatten sich die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen spürbar verschlechtert. In Washington weigerte man sich plötzlich, Verhandlungen über die Freigabe der schweizerischen Werte in den USA aufzunehmen, bevor nicht die Frage der deutschen Guthaben in der Schweiz zufriedenstellend geregelt sei.<sup>40</sup> Dieses Junktim war für Bern in hohem Grade unangenehm. Die Meinungsunterschiede wiesen auf tiefe Interessenskonflikte hin. Es mochte naheliegend erscheinen, über den ganzen kontroversen Fragenkomplex neu zu verhandeln. Die Schweizer Regierung brachte ihre Verhandlungsbereitschaft bereits im November 1945 zum Ausdruck.<sup>41</sup> Nach längeren internen Konsultationen luden die Regierungen der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens und Frankreichs die Schweiz anfangs 1946 zu umfassenden Neuverhandlungen nach Washington ein. Am 18. März 1946 wurden die Washingtoner Verhandlungsrunde eröffnet, deren Vorbereitung, Verlauf und Ergebnisse im folgenden Kapitel ausführlich dargestellt und gewürdigt werden.

---

<sup>38</sup>Note EPD an US/GB/F Leg. in Bern, 25.9.1945, in: BA 2801.1967/77.9.

<sup>39</sup>Zur ganzen Problematik siehe Durrer (1984), S. 224-230.

<sup>40</sup>Brief J. Straessle, CH Leg. Washington, an Stucki, 8.1.1946, in: BA 2801.1967/77.9.

<sup>41</sup>BRB vom 23.11.1945 über die Entsendung einer Schweizer Delegation in die USA, in: BA 1004, 1, 1945.

## 2. Der Versuch einer schweizerisch-alliierten Flurbereinigung: Die Verhandlungen zum Finanzabkommen von Washington

«It is our view that unless the Allies are prepared to impose economic sanctions the Swiss will flatly refuse to recognize and enforce the Allied Control Council vesting decree. [...] Therefore, without sanctions, no matter how tough we talk, they will know that it is really a bluff and will act accordingly.»  
Finanzminister F. M. Vinson an R. Paul, 20.2.1946.<sup>1</sup>

### 2.1. Die alliierten Verhandlungs Vorbereitungen

#### 2.1.1. Die inneralliierte Sanktionendebatte

Die Durchsetzung der Auslieferungsforderungen gegenüber neutralen Staaten konzentrierte sich von allem Anfang an auf die Anwendung von Sanktionen. Treibende Kraft war das amerikanische Schatzamt. In einer von der Foreign Economic Administration verfassten Studie wurde empfohlen, Sanktionen gegen die neutralen Staaten ins Auge zu fassen, falls diese sich weigerten, die auf ihrem Territorium befindlichen deutschen Vermögenswerte auszuliefern: «Should any of the countries concerned prove completely unwilling to cooperate with the Allies and their Control Council in this endeavor, it will become necessary to face squarely the alternatives. One is to go back down and permit the German interests to survive or flourish in the country in question; the other is to apply sanctions designed to induce a more reasonable attitude of the part of the government in question. Being concerned with the suppression of the seeds of a future war, the problem must be treated as one of economic warfare requiring both speed and aggressiveness.»<sup>2</sup>

Schatzsekretär F. M. Vinson machte sich diese Sicht zu eigen; er schlug Aussenminister J. F. Byrnes vor, dass die beiden Departemente Besprechungen über Verhandlungen mit den neutralen Staaten aufnehmen. Für den Fall, dass die neutralen Staaten die Ablieferung der deutschen Werte an die Alliierten verweigerten, befürwortete er die Anwendung von wirtschaftlichen Druckmassnahmen: «[...] I feel that it is absolutely essential that this government, in concert with the other interested powers, be prepared to impose all available economic sanctions against any neutral government which refuses to recognize and enforce the vesting decree [...]»<sup>3</sup>

Das Staatsdepartement reagierte vorsichtig; es wollte nicht abschliessend Stellung beziehen. Die Anwendung von Sanktionen stellte ein zweischneidiges Instrument dar. In einer Zeit der Öffnung der Handelsschranken riskierten schwarze Listen und andere Massnahmen des Wirtschaftskrieges zu stumpfen Waffen zu verkommen. Das politische Störpotential, das solche Massnahmen freisetzen, konnte unter Umständen sehr gross sein und auf sachfremde Berei-

<sup>1</sup> In: USNA, RG 59, 800.515, 4200.

<sup>2</sup> «An external Security Program», S. 52-53, o. O. u. Z. [wohl Washington, anfangs September 1945], in: USNA, RG 59, 54 D 374, 2. Weitere Sanktionsmassnahmen gegen Neutrale: Exporte nach Deutschland unterbinden, Tochterfirmen durch die deutschen Muttergesellschaften stilllegen, Verweigerung von alliierten Krediten, Verweigerung der Aufnahme in internationale Organisationen, z.B. Weltbank.

<sup>3</sup> Brief Fred M. Vinson an James F. Bymes, 13.9.1945, ebd.

che der amerikanischen Beziehungen zu neutralen Regierungen einwirken. Auf eine kurze Formel gebracht: Bei zweifelhaftem Nutzen konnte der durch Sanktionen verursachte Schaden ganz beträchtlich sein. So wies etwa der mit Safehaven-Fragen betraute erste Sekretär der amerikanischen Botschaft in London darauf hin, dass die Beibehaltung der schwarzen Listen für die Schweiz letztlich wenig mehr als eine unangenehme Schikane sei.<sup>4</sup> Überdies müsse jede Sanktionenpolitik, die wirksam sein wolle, eine gemeinsame, von allen Alliierten getragene Politik sein. Es schein fragwürdig, ob die englische Regierung zur Androhung und allfälligen Anwendung von Sanktionen zu bewegen sei.<sup>5</sup>

Englische und französische Chefbeamte schlossen Druckmassnahmen nicht aus; sie zogen indes einen anderen Weg vor. Die alliierten Regierungen sollten versuchen, die neutralen Regierungen durch materielle Anreize zur Annahme ihrer Forderungen zu bringen. Diese Lösung schien ihnen einfacher zu sein. Sie traten konkret dafür ein, einen Teil des Liquidationserlöses der deutschen Guthaben der betreffenden Regierung zu überlassen.<sup>6</sup> Im amerikanischen Aussenministerium hielt man diesen Weg auch für aussichtsreicher. Leitende Beamte im Staatsdepartement nannten Ende November 1945 in Unterredungen mit schweizerischen Gesandtschaftsvertretern in Washington inoffiziell bereits Zahlen über die Aufteilung der deutschen Vermögenswerte zwischen den Alliierten und der Schweiz.<sup>7</sup> Erst in einer zweiten Phase sollten Sanktionen erwogen werden.

Nachdem es sich abzeichnete, dass im Frühjahr 1946 eine erste Verhandlungsrunde mit der Schweiz eingeleitet werden sollte, war es notwendig, den amerikanischen Standpunkt neu zu definieren. An der am 12. Dezember 1945 einberufenen interdepartementalen Konferenz zwischen Vertretern des Schatzamtes und des Aussenministeriums setzte sich die Auffassung der Treasury ganz klar durch. Eine Mehrzahl von Teilnehmern aus beiden Ministerien sprach sich für die Androhung und gegebenenfalls für die Anwendung wirtschaftlicher Druckmassnahmen aus.<sup>8</sup> Grundsätzlich wurde bestimmt, dass vor der Aufnahme der Verhandlungen mit den neutralen Regierungen eine gemeinsame alliierte Sanktionenpolitik festgelegt sein müsse. Das Staatsdepartement wurde beauftragt, die britische und die französische Regierung einzuladen, ein verbindliches Sanktionenpaket auszuarbeiten.<sup>9</sup>

Die französische Regierung antwortete ausweichend. Sie erklärte sich grundsätzlich zu Sanktionen bereit, lehnte aber einen alliierten Wirtschaftskrieg gegen die Neutralen sehr bestimmt

---

4 «Given the present reduction of sanctions on the lists, [...] I am convinced that at the best the lists will only be a pin-prick in stimulating the Swiss to meet our Safehaven desires.» Avery F. Peterson an Nat B. King, 27.10.1945, ebd.

5 Als Begründung für die wahrscheinliche Ablehnung von Sanktionen durch London führte Peterson die geschwächte Wirtschaftsposition des Vereinigten Königreichs an, die es diesem nicht erlaube, neutrale Handelspartner und Kreditgeber durch Sanktionen vor den Kopf zu stossen. Ebd.

6 So der englische Experte Angell an der 11. Sitzung der vorbereitenden Reparationen-Konferenz am 7.11. 1945: «[...] Mr. Angell summed up the question by saying that we must allow the neutrals to retain a sufficient proportion of the German assets in their country if only as an inducement to obtain their agreement to the general principle of the ownership and no more.» Der französische Vertreter Charguéraud bestand darauf, den neutralen Regierungen lediglich einen kleinen Teil dieser Guthaben zu überlassen. In: PRO, FO 837/1274.

7 In Gesprächen mit Angehörigen der schweizerischen Gesandtschaft vertraten leitende Beamte des Office of Economic Security Policy im DoSt die Ansicht, dass 80-90% des Liquidationserlöses an die Alliierten zu gehen hätten, die restlichen 10-20% würden der schweizerischen Regierung überlassen. Brief Bruggmann an Stucki, 1.12. 1945, in: BA 2801, 1967/77, Bd. 9.

8 Sanktionenpalette: Fortsetzung Freezing neutraler Werte im Ausland, individuelle Bewilligungspflicht für neutrale Finanzoperationen in alliierten Staaten, Handelsembargo auf gewisse Rohstoffe, Handelsverbot für Neutrale mit Deutschland, Verbot Armee-Überschussverkäufe an Neutrale, Verweigerung der Aufnahme Neutraler in internationalen Organisationen (UNO, IMF, Weltbank), in: USNA, RG 59, 800.515, 4195.

9 USNA, RG 59, 800.515, 4197.

ab und befürwortete insgesamt nur sehr schwache Massnahmen.<sup>10</sup> Dagegen lehnte das Foreign Office den amerikanischen Vorschlag ohne Umschweife ab. Sanktionen wären nicht zu vereinbaren mit der englischen Aussenhandelspolitik, die bestehende Handelshemmnisse und Importbarrieren abzubauen trachtete; solche Druckmassnahmen liefen überdies den Grundsätzen der neu konstituierten Vereinten Nationen zuwider. Auch von einem rein praktischen Blickwinkel aus betrachtet schienen Sanktionsmassnahmen wenig geeignet, nachdem der kriegswirtschaftliche Kontrollapparat bereits weitgehend abgebaut worden sei: «Neutral Governments are in much stronger position morally and economically to resist sanctions than they were during the course of hostilities. At the same time, the Allies can no longer impose the same moral and economic pressure. [...] For political and practical reasons, therefore, we have come to the conclusion that sanctions are not an appropriate weapon to the Safehaven negotiations.»<sup>11</sup> Die Tatsache, dass London Washington die kalte Schulter zeigte, erzürnte die dortigen Sanktionsbefürworter. Für sie stand fest, dass ohne Sanktionsdrohung die Verhandlungen mit den Neutralen aussichtslos seien. Diese Frage war ihrer Ansicht nach zu entscheidend, als dass sie hätten klein begeben können. Erbst forderte etwa E. G. Collado in einem Aide-Mémoire Unterstaatssekretär D. Acheson auf, dem englischen Botschafter in Washington, Lord Halifax, «eine gehörige Tracht Prügel zu verpassen», um dadurch die Briten doch noch zur Annahme von Sanktionen zu bewegen.<sup>12</sup> Am 4. Februar 1946 wurde der britischen Botschaft in Washington ein eindringliches Aide-Mémoire überreicht, in welchem die englischen Behörden ermahnt wurden, die Annahme eines Sanktionenpaketes erneut in Erwägung zu ziehen. Die Ausschaltung der deutschen Vermögen in neutralen Staaten sei aus sicherheitspolitischen Gründen bedeutend; Fragen der Handelsliberalisierung erachtete die amerikanische Regierung dagegen als zweitrangig. Zwischen den Zeilen war der Vorwurf herauszulesen, dass es den Briten mit der Durchführung des Safehaven- und Reparationenprogrammes nicht ernst sei.<sup>13</sup> Die kalte Dusche aus London führte in Washington zu einer Neuüberprüfung der Sanktionsfrage auf höchster Ebene. An einer Sitzung unter dem Vorsitz von Staatssekretär J. F. Byrnes sprachen sich Secretary of War R. P. Patterson und Secretary of the Navy J. Forrestal für Sanktionen aus.<sup>14</sup> Auch Schatzsekretär F. M. Vinson, seit Herbst 1945 wichtigster Fürsprecher einer Sanktionenpolitik, zeigte sich besorgt über die britische Haltung. Er schlug Staatssekretär Byrnes vor, dem britischen Botschafter persönlich die Annahme von Sanktionen nahezu legen. Vinson regte an, schweres Geschütz auffahren zu lassen. Es wäre angezeigt, bei dieser Unterredung auch darauf hinzuweisen, dass die Briten durch ihre fortgesetzte Ablehnung von wirtschaftlichen Druckmassnahmen die Annahme des amerikanischen

<sup>10</sup>Nämlich nur ein Handelsverbot neutraler Staaten mit Deutschland. Zu einschneidenderen Massnahmen, welche den französisch-schweizerischen Handels- und Finanzverkehr berührt hätten, war der Quai d'Orsay nicht bereit. Telegr. Caffery, US Emb. Paris, an DoSt, 13.1.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4198.

<sup>11</sup>Memorandum der GB Botschaft in Washington an SecState, 22.1.1946 Telegr. Winant (US Emb. London) an DoSt, 21.1.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4199.

<sup>12</sup>«I hardly need to comment on this memorandum [das GB Memorandum von 22.1.1946] as we would reject all of the British points. [...] I hope you will call in Lord Halifax and give him a good dressing down.» Memorandum E. C. Collado, Deputy on Financial Affairs to the Assistant Secretary, an D. Acheson, 24.1.1946, ebd.

<sup>13</sup>Aide-Mémoire DoSt an GB Embassy Washington, 4.2.1946, ebd.

<sup>14</sup>«There was general discussion on the question of sanctions, Messrs. [sic] Patterson, Forrestal and Byrnes agreeing that sanctions were necessary in order to achieve the desired results. [...] Mr. Patterson and Mr. Forrestal [...] expressed doubt that any program of negotiations with the neutrals would be fruitful unless sanctions were available.» Memorandum der interministeriellen Konferenz vom 5.2.1946, ebd., Box 4199.

Darlehens an Grossbritannien im Kongress gefährdeten.<sup>15</sup> Sollte das Foreign Office aber trotz diesem massiven Druck an seiner ablehnenden Haltung festhalten, so wäre es angezeigt, dass die amerikanische Regierung einseitige Sanktionen ergreife: «I feel that obtaining the recognition of the Allied Control Council vesting decree is of such importance that this Government should be prepared to use economic sanctions regardless of the position taken by the British.»<sup>16</sup>

Es schien den Chefbeamten im Staatsdepartement fraglich, ob die relativ geringen deutschen Guthaben in neutralen Ländern<sup>17</sup> eine Verlängerung des kriegswirtschaftlichen Kontrollinstrumentariums rechtfertigten. Ihrer Ansicht nach galt es, den politischen Preis solcher Schritte gegen neutrale Regierungen zu bedenken und zu prüfen, ob sie nicht zur amerikanischen Aussenpolitik gegenüber diesen Staaten im Gegensatz stünden: «Ideologically, we have no quarrel with any of these powers except Spain. These lying furthest to the east, Sweden and Switzerland, resemble the United States in their political and economic institutions as closely as any nations on the continent. They are firmly wedded to the democratic way of life, and political parties with totalitarian conceptions are in the minority. They look to the West and have deep general admiration for the United States. Because their industrial and financial structures are relatively intact, they can contribute to European post-war rehabilitation including that of our former Allies. [...] We should find ourselves in the curious ideological position of applying sanctions against democratic powers while resisting, because of Spanish compliance, the popular demand for similar action against Franco Spain.»<sup>18</sup>

Man müsse aber auch Rücksicht nehmen auf die sanktionsunwilligen Bündnispartner; die britische Regierung dürfe nicht durch andauerndes Insistieren vor den Kopf gestossen werden. Auch der Quai d'Orsay habe seinen Unmut geäussert über die ihrer Ansicht nach sterile Sanktionendebatte, welche bloss zu unliebsamen Verzögerungen führe.<sup>19</sup>

---

15 Vinson schlug Byrnes eine dringliche Unterredung mit dem Britischen Botschafter in Washington vor: «In your talk with the British Ambassador, you may care to point out to him the difficult position in which his Government's attitude might place us [...] in Congress concerning the British loan [es handelt sich um den im Dezember 1945 ausgehandelten 3, 75 Mia.-\$-Kredit der USA für GB]. Opponents of the loan could make capital of the fact that the British refusal to take effective measures to seize available German foreign assets would indicate that Great Britain is not in such desperate need of financial assistance as this Government has been led to believe.» Brief Fred M. Vinson an James F. Byrnes, 21.2.1946, ebd.

16 In Vinsons Kalkül würden einseitige Sanktionen der USA wohl auch indirekt die britische Regierung veranlassen, selbst ähnliche Massnahmen zu ergreifen. Vinson ging davon aus, dass der Quai d'Orsay zur Anwendung von Sanktionen bereit sei. Brief Vinson an Byrnes, 21.2.1946, ebd.

17 «The total amount of German assets involved for the states – Sweden and Switzerland – against whom sanctions may thus ultimately be applied is small: Less than \$ 75'000'000 for the former and amounts variously estimated between \$ 250'000'000 and \$ 500'000'000 for the latter.» Memorandum H. Freeman Matthews, Director of the Office of European Affairs DoSt, für SecState Byrnes, 15.2.1946, in: USNA, RG 59, 800.515.4200. Interessant an diesem internen Statement eines hohen DoSt-Beamten ist, dass hier offiziell zugegeben wird, dass die zur Diskussion stehenden deutschen Werte relativ gering seien, was natürlich aus taktischen Gründen nach aussen nie zugegeben werden konnte. Diese Beurteilung ist umso bedeutungsvoller, als sie die in der Schweiz liegenden deutschen Guthaben überschätzt.

18 Memorandum H. F. Matthews an Byrnes, 15.2.1946, ebd.

19 «On the subject of sanctions, Mr. Wapler said that the French case has been stated and that he had nothing to add except that psychologically the Swiss responded badly to threats. [...] The French do not believe that a frontal attack on the Swiss will have any effect other than putting the Swiss backs up. [...] The French Government is optimistic concerning the chances of achieving substantial success in our Safehaven objectives with the Swiss provided that the Allied approach is carefully adapted to the Swiss psychology and to Swiss sensibilities with respect to sovereignty, neutrality, etc. A second important factor to be considered was the Swiss business sense. The Swiss negotiators must be in a position on returning to show the Swiss people that they had not made a bad business deal.» Memorandum W. Wallner, DoSt, 24.1.1946, ebd. Vgl. auch Note AmbaF Washington, an DoSt, 29.1.1946, ebd.

Staatssekretär Byrnes hatte sich diese Haltung zu eigen gemacht: er vermochte sich indes gegenüber seinen Kabinettskollegen nicht durchzusetzen. Die harte, auf wirtschaftlichen Druckmassnahmen bestehende Linie behielt die Oberhand. Amerikanische Diplomaten wurden in der Folge beauftragt, London eine dringliche Wiedererwägung der Sanktionenfrage nahezu legen. Gleichzeitig sollten hochrangige Vertreter des Staatsdepartementes wiederum auch den britischen Botschafter in Washington bearbeiten.<sup>20</sup> Auch diesen Beschwörungen war kein Erfolg beschieden. Die englischen Chefbeamten im Foreign Office reagierten ungehalten auf die Druckversuche. G. H. Villiers, der Vorsteher der Safehaven-Abteilung, lehnte Sanktionen kategorisch ab; er betonte, dass die englische Regierung nicht geneigt sei, ihren Standpunkt zu ändern: «His attitude was one of adamant refusal to make slightest concession or reconsider sanctions. He repeatedly stated Swiss and Swedes were absolutely ready» for negotiations and sanctions unnecessary.»<sup>21</sup>

Auch an den Vorbereitungsgesprächen kurz vor der Aufnahme der Verhandlungen hatte der britische Unterhändler schroff erklärt, in dieser Frage keine Befugnisse zu besitzen. Seiner Ansicht nach stellte die Androhung von Sanktionen nichts mehr als einen Bluff dar. Falls es mit der Schweiz zu keiner befriedigenden Lösung kommen sollte, müssten die Verhandlungen einfach abgebrochen und mit Schweden weitergeführt werden.<sup>22</sup> Immerhin zeigte F. McCombe Verständnis für eine kurzfristige Verlängerung der schwarzen Listen, damit diese nicht mitten in den Verhandlungen mit den Neutralen aufgehoben würden. In den Currie-Verhandlungen im März 1945 hatten sich Engländer und Amerikaner darauf geeinigt, die Listen ein Jahr nach dem Kriegsende in Europa ausser Kraft zu setzen. Sie hatten sich jedoch vorbehalten, sie unter besonderen Umständen über den 8. Mai 1946 hinaus zu verlängern. Im Staatsdepartement hielt man dafür, dass die bevorstehenden Safehaven-Verhandlungen eine solche Verlängerung erforderten. Das Foreign Office war in diesem Punkt zu einem Zugeständnis bereit. Wenn es für den Erfolg dieser Verhandlungen notwendig sei, wäre auch die englische Regierung mit einer Fristerstreckung für die Abschaffung der schwarzen Listen einverstanden.<sup>23</sup> Der französische Delegationschef P. Charguéraud, der für eine zurückhaltende Anwendung von Druckmassnahmen eintrat, schloss sich seinen Kollegen an. Damit erhielt Washington zumindest teilweise Genugtuung.<sup>24</sup> Der Vorschlag, die schwarzen Listen bis auf Weiteres, d.h. ohne zeitliche Begrenzung, zu verlängern, scheiterte indes wiederum am Veto der Briten.<sup>25</sup> Immerhin konnte durch die Verlängerung bis Ende Juni 1946 vermieden werden, dass die Listen noch während der Verhandlungen mit der Schweiz aufgehoben wurden und den Alliierten dadurch ein Druckmittel verloren ging.

Die Bilanz der Sanktionendebatte fiel ernüchternd aus. Das Ziel der amerikanischen Regierung, vor der Aufnahme der Verhandlungen eine Einigung über den Einsatz von Druckmitteln zu erzielen, war gescheitert. Mehrere Anläufe, die gewünschte Einheit und damit ein griffiges Druckinstrumentarium herzustellen, schlugen fehl. In amerikanischen Regierungskreisen tat

<sup>20</sup> Auch der Quai d'Orsay wurde mobilisiert, um die englische Regierung über französische Kanäle zur Wiedererwägung von Sanktionen aufzufordern. Das selbst Sanktionen nur lau guthessende französische Aussenamt erklärte sich zu solchen Schritten bereit, konnte aber nichts ausrichten. Teleg. Caffery, US Embassy Paris, an SecState, 26. 2.1946, ebd.

<sup>21</sup> Teleg. Winant, US Embassy London, an SecState, 18. 2.1946, ebd.

<sup>22</sup> Memorandum W. S. Surrey, DoSt, 14. 3. 1946, ebd.

<sup>23</sup> Memorandum S. J. Rubin (DoSt) über Unterredung mit F. C. McCombe (FO), 8.3.1946, ebd.

<sup>24</sup> Memorandum W. S. Surrey, DoSt, 14. 3. 1946, ebd.

<sup>25</sup> Eine Verlängerung über den 30. 6. 1946 kam für das FO nicht in Frage, weil an diesem Datum England die Navicerts und den damit verbundenen Kontrollapparat endgültig abschaffen wollte. Teleg. Gallman (US Embassy London) an SecState, 8.3.1946, ebd.

man sich schwer, eine gewisse Verbitterung zu verbergen. In den USA hatte sich die harte Linie der Sanktionsbefürworter erst intern durchsetzen müssen. Treibende Kraft bei der inner-amerikanischen Sanktionendiskussion war von allem Anfang an das Finanzministerium und die ihm unterstellten Behörden der Kriegswirtschaft. Zu den Hardliners gesellten sich anfangs 1946 auch die Kriegs- und Marineminister. Im Staatsdepartement waren die Meinungen geteilt. Auf der Ebene der Sachbearbeiter in den Wirtschafts- und Safehavenabteilungen wurden Druckmassnahmen gutgeheissen, während die höheren, mehr politisch denkenden Entscheidungsträger ihnen eher skeptisch gegenüber standen.

Es fiel den amerikanischen Hardlinern schwer, sich nach dem intern ausgefochtenen Kampf mit der englischen Weigerung einfach abzufinden. Sie warfen London Eigensinn vor. Durch ihr wiederholtes Insistieren und die von Drohgebärden nicht immer ganz freien Demarchen stiessen sie die britischen Behörden vor den Kopf. Im Foreign Office war man aufgebracht gegen die als schulmeisterlich empfundene Sturheit der amerikanischen Regierung. Daraus resultierte nicht nur ein Zeitverlust, sondern auch interalliierte Friktionen. Befürchtungen wurden wach, dass die Einheitsfront auseinanderbrechen könnte und dass die neutralen Regierungen aus den Meinungsdivergenzen Kapital schlagen könnten. Das war umso bedenklicher, als es bloss um eine Verfahrensfrage ging und eigentliche Verhandlungen noch gar nicht aufgenommen worden waren.

«We therefore come to these negotiations with our objective [...] the control of German external assets and their disposition and proceeds, and our reasons [...] the necessities of security and reparations.»

Notiz S. J. Rubin an R. Paul, 3.2.1946.<sup>26</sup>

### 2.1.2. Die Festlegung der Zielsetzungen und der Verhandlungsrichtlinien

Bevor Verhandlungen mit den neutralen Regierungen aufgenommen werden konnten, galt es, gemeinsame Ziele zu definieren und eine einheitliche Strategie auszuarbeiten. Schon in den ersten Monaten nach der deutschen Niederlage hatten die drei Alliierten über diese Fragen Beratungen geführt. Im Hinblick auf die von Bern signalisierte Verhandlungsbereitschaft wurden diese Bemühungen um die Jahreswende merklich intensiviert. Waren die Positionen in ihren grossen Linien auch schon festgelegt, so hiess es nun, ihnen schärfere Konturen zu verleihen. Die forscheste Gangart wurde von der amerikanischen Delegation eingeschlagen. In Washington waren vor allem die Funktionäre des Office of Economic Security Policy im Staatsdepartement tonangebend; sekundiert wurden diese Kreise von gewissen Chefbeamten im Schatzdepartement. S. J. Rubin fasste die bisher verfolgte Linie zusammen und formulierte ein «over-all agreement» abzuschliessen, wonach unter der Oberaufsicht einer gemischten Kommission die deutschen Vermögenswerte durch eine Liquidationsbehörde nach einem noch festzulegenden Verfahren eliminiert würden. Der Erlös dieser Guthaben solle über ein alliiertes Konto der Interalliierten Reparations-Agentur zukommen. Falls eine vollständige Überweisung des Liquidationserlöses nicht durchgesetzt werden könnte, müsste der Schweizer Regierung unter Umständen ein gewisser Anteil des Ertrages zur Verrechnung schweizerischer Forderungen gegen Deutschland zugestanden werden, wie dies auch von britischer Seite im Herbst 1945 in Aussicht genommen worden sei. Zur Verrechnung sollten aber nur sehr eng begrenzte Gläubigerkategorien zugelassen werden und überhaupt sollte diese Möglichkeit nur als letzter Ausweg verstanden werden, wenn ein Scheitern der Verhandlungen drohe.<sup>27</sup>

Demgegenüber vertrat der Secretary of the Treasury eine aggressivere Linie. F. M. Vinson stellte das Kontrollratsgesetz Nr. 5 in den Mittelpunkt der Verhandlungen: «The basis of the negotiations is the Allied Control Council vesting decree. Therefore, the negotiations should be conducted with reference to the decree and on the theory that we are claiming German assets as a matter of legal right and not as a matter of privilege to be accorded by the Swiss Government on moral grounds. Accordingly, the first and essential objective to be attained is the recognition of the decree by the Swiss Government [...]»<sup>28</sup>

Seine Argumentationsweise lief auf einen Nachvollzug dieses alliierten Gesetzes durch die Schweizer Regierung hinaus. Nach Ansicht der amerikanischen Entscheidungsträger mussten die schweizerischen Goldübernahmen von der deutschen Reichsbank einen weiteren zentralen Gesprächsgegenstand bilden. Schweizerische Banken und vor allem die Nationalbank hätten

<sup>26</sup> In: USNA; RG 59, 800.515, 4201.

<sup>27</sup> «On pre-war claims – Dawes and Young Plan bonds, standstill credits, etc. – some concessions might be made. Here the concession might be a percentage, based upon the amount being paid by the Germans before the war to retire and repatriate these obligations.» Ein auf den Liquidationserlös bezogener Prozentsatz für die Aufteilung zwischen den Alliierten und der Schweiz wird nicht erwähnt; es muss aber davon ausgegangen werden, dass die Schweiz wesentlich weniger erhalten sollte als die Alliierten. Ebd.

<sup>28</sup> Memorandum F. M. Vinson für R. Paul, 20.2.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4200.



während der Kriegsjahre von Deutschland bedeutende Goldmengen übernommen; dabei habe es sich teilweise um von den Deutschen widerrechtlich entwendetes Gold gehandelt.<sup>29</sup> Ziel der Verhandlungen müsse es sein, von der Schweiz die Rückgabe des deutschen Raubgoldes zu erlangen. Um noch bestehende tatbeständliche Unklarheiten zu beseitigen, erschien es den amerikanischen Stellen erforderlich, in Bern genaue Abklärungen durch eine alliierte Kommission vor Ort vorzunehmen. Das State Department unterbreitete deshalb seinen Partnern den Vorschlag, eine Untersuchungskommission in die Schweiz zu entsenden.<sup>30</sup>

In Paris war man mit dieser Zielsetzung einverstanden. Der Quai d'Orsay unterstützte den amerikanischen Vorschlag, an den Verhandlungen in Washington die Restitution des geraubten Münzgoldes durchzusetzen. Dagegen stiess die Entsendung einer Expertenkommission in die Schweiz auf Ablehnung. Eine solche Untersuchung würde am schweizerischen Veto scheitern. Ein entsprechendes alliiertes Begehren würde von der eifersüchtig auf ihre Souveränität bedachten Schweizer Regierung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten verstanden und würde sie bloss halsstarrig machen.<sup>31</sup>

Aus amerikanischer Sicht spielte das Foreign Office einmal mehr den Spielverderber. In der Economic Warfare Division war man nämlich geneigt, den schweizerischen Goldübernahmen ein gewisses Verständnis entgegen zu bringen. Da diese Barren von der Deutschen Reichsbank aus Tarngründen umgeschmolzen und mit deutschen Vorkriegsstempeln versehen worden waren, hielt man in London dafür, den Schweizer Behörden zumindest bis zum offiziellen alliierten Gold-Warning vom Februar 1944 guten Glauben zugute zu halten. Das Thema sollte erst an den Verhandlungen selbst aufgenommen und als eigentliches Druckmittel zur Durchsetzung der alliierten Forderungen eingesetzt werden, monierten die Chefbeamten in der britischen Wirtschaftskriegsabteilung.<sup>32</sup> London vermochte sich durchzusetzen. Der Schweizer Regierung wurden deshalb noch keine zahlenmässig umrissenen Forderungen überreicht, «[...] because of the British suggestion that this would be a trump card for the negotiations».<sup>33</sup>

Die Schweizer Regierung wurde bei der Übergabe der alliierten Einladungsnoten bloss informell informiert, dass die Goldübernahmen auch Verhandlungsgegenstand sein sollten. Wesentlich erscheint, dass die Goldfrage in den Kreis der «hard-core»-Forderungen aufgenommen wurde; ohne eine befriedigende Regelung dieser Frage waren die amerikanischen Behörden zum Abschluss eines Abkommens nicht bereit. Die Möglichkeit der Zulassung schweizerischer Forderungen gegen Deutschland und damit eine allfällige Aufteilung des Liquidationserlöses wurde nicht mehr ins Auge gefasst. Die rechtliche Anerkennung des alliierten Anspruches auf Grund des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 stand klar im Vordergrund. Die amerikanische Position hatte sich verschärft.

Am 6. März 1946 trafen die drei alliierten Delegationen zu ihrer ersten Vorbereitungskonferenz zusammen. R. Paul stellte den amerikanischen Standpunkt ausführlich dar und rückte die Anerkennung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 als zentrale Forderung in den Vordergrund. Der Leiter der englischen Delegation äusserte Zweifel über den praktischen Wert einer rechtlichen Grundsatze debatte. Er befürchtete, dass der Schweizer Delegation dadurch bloss die Gelegenheit gebo-

<sup>29</sup>Nach dem damaligen Stand der amerikanischen Unterlagen sei von der deutschen Reichsbank Gold im Gesamtwert von nahezu 373 Mio. \$ an die SNB zediert worden; bei 123 Mio. \$ handle es sich um Goldbestände, die der belgischen Notenbank abhandengekommen seien. Telegr. SecState Byrnes an US Embassy London, 28.1.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4197.

<sup>30</sup> Telegr. SecState Byrnes an US Embassy London, 28.1.1946, ebd.

<sup>31</sup> Note AmbaF Washington an DoSt, 23.1.1946, ebd.

<sup>32</sup> Telegr. Winant, US Embassy London, an SecState, 20. 12. 1945, ebd.

<sup>33</sup> Memorandum S. J. Rubin für R. Paul, 3. 2. 1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4201.

ten würde, sich hinter rechtlichen Prinzipien zu verschanzen. Ein solches Vorgehen hätte eine langatmige, sterile Diskussion zur Folge, die unweigerlich in eine Sackgasse führe. Er regte an, die Schweizer Behörden in irgendeiner Form materiell an der Liquidation zu beteiligen: «McCombe [...] suggested for purposes only of further discussion the concept of collection under such procedure as the Swiss would be willing themselves to operate in consultation with an Allied Committee in Berne [...] he sketched against background of mechanics and legal process in Switzerland, in which he thought it wiser not to be directly involved, the concept of admitting the Swiss as collecting agents and to that extent partners on a commission basis.»<sup>34</sup> Während der französische Delegationschef P. Charguéraud den englischen Vorschlag begrüßte, nahmen ihn die amerikanischen Vertreter reserviert auf.<sup>35</sup> Amerikaner und Franzosen waren sich einig, dass die bevorstehenden Verhandlungen dazu genutzt werden sollten, von der Schweizer Regierung die Rückgabe des von der deutschen Reichsbank übernommenen Raubgoldes zu verlangen. Charguéraud wies auf die Gunst der Stunde hin: Die Besprechungen böten die beste Chance, dieses Gold zurück zu erhalten.<sup>36</sup> Der englische Delegationschef äusserte Bedenken über die Beweisführung seiner Partner, hatte jedoch in dieser Frage keine klaren Vorstellungen und ersuchte London um Instruktionen.<sup>37</sup>

Das Hauptproblem der Vorbesprechungen war noch nicht gelöst worden. An den folgenden Sitzungen musste zwischen dem mehr grundsätzlichen, juristisch argumentierenden Vorschlag der amerikanischen Delegation und dem sich mehr an praktischen Zweckmässigkeitserwägungen orientierenden Vorschlag McCombes entschieden werden. Eine Schlüsselrolle kam dabei dem französischen Delegationschef zu, der sich grundsätzlich dem englischen Beteiligungsvorschlag anschloss. Paul Charguéraud wollte im Sinne eines taktischen Eröffnungsmanövers der Schweiz aus einer Position der Stärke heraus begegnen und schlug deshalb vor, wenigstens am Anfang auf einer Anerkennung des alliierten Enteignungsgesetzes zu bestehen. Diese Forderung sollte sich nicht bloss auf rechtliche Argumente stützen; es müssten auch moralische Argumente geltend gemacht werden. Um die Erfolgchancen eines solchen Schrittes zu erhöhen und der erwarteten legalistischen schweizerischen Abwehrstrategie den Wind aus den Segeln zu nehmen, empfahl Charguéraud, dass die Alliierten darauf hinweisen müssten, dass eine Entschädigung für die enteigneten deutschen Besitzer vorgesehen sei.<sup>38</sup> Randolph Paul war bereit auf diesen Vermittlungsvorschlag einzugehen, obwohl gewisse Mitglieder seiner Delegation unbedingte an der Anerkennung des Kontrollratsgesetzes festhalten wollten.<sup>39</sup> Damit war in der Hauptfrage ein Kompromiss erreicht, der allerdings von einer gewissen Zweideutigkeit nicht ganz frei war. Die amerikanischen Unterhändler konnten ihre Forderung nach

34 *Telegr. Earl of Halifax, GB Embassy Washington, an FO, 7.3.1946, in: PRO, FO 944/305.*

35 *«The Americans did not violently recoil and said they would think this over but reminded us that our hands are a little tied by the note of invitation to the Swiss.» Ebd.*

36 *«Charguéraud proposed to insist in the negotiations as the occasion offering the best chance of success that the Swiss here and now accept this claim although he further proposed only to press it in respect of gold the claim which was regarded by the three countries as incontestable.» Telegr. Earl of Halifax, GB Embassy Washington, an FO, 7.3.1946, in: PRO, FO 944/305.*

37 *«The French are to produce more evidence on gold but there seems to be a general lack of positive figures of German pre-war [gold-]holdings and their location and therefore proposed assumption that Germany could only have acquired by way of loot the volume passed into Swiss hands is not as yet very well founded.» Telegr. Earl of Halifax, GB Embassy Washington, an FO, 11.3.1946, in: PRO, FO 944/305.*

38 *«Charguéraud has proposed as the opening gambit on the vesting law, that we should boldly lay it down as a manifestation of authority exercised in Germany [...] and then develop our wish to be reasonable within limits imposed by our losses and burdens past and future, including feeding of Germany. And we must say that our proposals do not involve confiscation of private property as the German owners will be compensated in Reich Marks.» Ebd.*

39 *Ebd.*

rechtlicher Anerkennung des Enteignungsgesetzes zumindest formell durchsetzen; die Briten und Franzosen beurteilten die Erfolgsaussichten dieses Vorschlages skeptisch, sie waren um der Einheit der alliierten Verhandlungsfront willen bereit, dieses Argument taktisch als erste Verhandlungsrichtlinie einzusetzen. Durch dieses Zugeständnis konnte verhindert werden, dass sich die Safehaven-Heisssporne in Washington brüskiert fühlten. Das amerikanische Entgegenkommen war umgekehrt viel bedeutsamer: Im Falle einer schweizerischen Ablehnung des alliierten Enteignungsgesetzes erklärte sich die amerikanische Delegation einverstanden, dem britisch-französischen Vorschlag zu folgen, die Schweiz durch eine Gewinnbeteiligung zur Liquidation der deutschen Werte zu bewegen. Die Sanktionen – Instrumente aus dem Arsenal des Wirtschaftskrieges – machten nunmehr positiven materiellen Anreizen Platz.

Nachdem diese Grundsatzfrage bereinigt war, fiel es den Alliierten relativ leicht, sich in den prozeduralen Fragen zu einigen. Am 8. März 1946 unterbreiteten die amerikanischen Delegierten ihre Vorstellungen den Partnerregierungen; bereits vier Tage später konnten alliierte Verfahrensrichtlinien für die Ausschaltung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz abschliessend fixiert werden. Diese sahen vor, dass als Untersuchungs- und Liquidationsinstanz eine schweizerisch-alliierte Kommission eingesetzt werden sollte. Diese Behörde sollte ermächtigt sein, selbst Untersuchungen und Zeugeneinvernahmen in der Schweiz vorzunehmen.<sup>40</sup> Für die Regelung von Meinungsdivergenzen war der Weiterzug an ein internationales Schiedsgericht vorgesehen.<sup>41</sup> Im Weiteren wurde das Liquidationsverfahren einschliesslich recht detaillierter Verkaufsgrundsätze festgelegt. Im Abschnitt über die Verwendung des Erlöses wurde festgehalten, dass der Ertrag zwischen den Alliierten und der Schweiz aufgeteilt werden sollte, wobei noch kein Aufteilungsschlüssel fixiert wurde.<sup>42</sup> Einer raschen Durchführung der Liquidation der deutschen Guthaben kam eine grosse Bedeutung zu: Bereits ein Monat nach der Unterzeichnung des Abkommens sollte die Gemischte Kommission ihre Tätigkeit aufnehmen; die Liquidation sollte dann abgesehen von wenigen Ausnahmen innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein.<sup>43</sup> Überhaupt legten die Alliierten Wert auf eine rasche Inangriffnahme des Liquidationsprogrammes. Die Verhandlungen mit der Schweiz sollten bis spätestens Mitte April 1946 abgeschlossen sein.<sup>44</sup> Ein erfolgreicher Verhandlungsabschluss mit der Schweiz war auch deshalb notwendig, damit sich die Alliierten in den Verhandlungen mit Schweden, Spa-

40 Diese Bestimmung kam einer Verschärfung gleich. Das ursprünglich vorgelegte Diskussionspapier sah eine rein schweizerische Liquidationsinstanz vor, welche die deutschen Werte in Konsultation mit einer schweizerisch-alliierten Aufsichtsbehörde zu liquidieren hatte. «Tentative Statement of Objectives and Procedures for the forthcoming negotiations with Switzerland», 11.3.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4201. Diese Verschärfung war wohl mehr taktischer als grundsätzlicher Natur: Sie ist im Zusammenhang mit der Festschreibung einer ersten, maximalistischen Verhandlungsposition zu verstehen.

41 Es war ein dreiköpfiges Schiedsgericht vorgesehen, wobei je ein Mitglied von der Schweizer Regierung sowie von den Alliierten ernannt werden sollte. Der dritte Schiedsrichter hätte dann von allen vier Regierungen gemeinsam bestimmt werden sollen. Ebd.

42 «The Allied position is: [...] (d) that the total net assets will be apportioned between the Allies and the Swiss Government. The Swiss share is not to exceed (blank) percentage of these total net assets.» Brief R. Paul an SecState Byrnes, 13.3.1946, enthaltend: «Revised Statement of Objectives and Procedures for the forthcoming negotiations with Switzerland», ebd.

43 «The Joint Commission shall be established within 30 days after signing of the agreement, and the first meetings should take place not more than 15 days thereafter. [...] The Joint Commission is to effect liquidation, sale, or transfer of the property under its jurisdiction [...] within one year of the time it begins to function.» Ebd.

44 Memorandum SecState Byrnes für Präsident Truman, 5.2.1946, in: HSTL, Presidents Secretary's File, Box 33. Vgl. Teleg. SecWar Stimson an General Clay, US HICOM, 11.2.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4199.

nien und Portugal auf das Beispiel des schweizerischen Einlenkens berufen konnten. Die Alliierten gaben der Schweiz in ihren Safehaven-Verhandlungen eine Art Vorreiterfunktion.<sup>45</sup> Nach mehr als dreimonatigen Konsultationen konnten die Alliierten am 14. März 1946 den Schlussstrich unter ihre internen Gespräche ziehen.<sup>46</sup> Sie hatten eine brauchbare Plattform für die bevorstehenden Verhandlungen geschaffen. Es ist aber unübersehbar, dass diese Absprachen zeitraubend waren. Dem interalliierten Konzertierungsprozess wohnte so etwas wie ein temporierendes Korrektiv inne. Im Falle von anhaltenden Meinungsunterschieden fand die Einigung jeweils auf der Basis des geringsten gemeinsamen Nenners statt. Paradoxiertweise setzte sich die mässigende Haltung Grossbritanniens, der sich die französischen Behörden mehrheitlich auch anschlossen, gegen die von den Amerikanern angestrebte Führungsrolle durch. Diese Auseinandersetzungen trübten das Verhältnis zwischen den Alliierten. Amerikanische Beamte klagten die britische Regierung der Obstruktion an.<sup>47</sup> Umgekehrt brandmarkten englische Diplomaten die amerikanischen Safehaven-Behörden als uneinsichtige, mit missionarischem Eifer arbeitende Kreuzfahrer, welche übers Ziel hinausschossen: «The latter [US Safehaven-Behörden], imbued with some of the spirit of the crusaders, are inclined to see sinister figures and machinations at every turn, and their idea of negotiations seems to be to sit in judgement, an attitude which, on several occasions, we have been not wholly unsuccessful in moderating.»<sup>48</sup> Die Franzosen, die in den ganzen Vorgesprächen eine weniger prononcierte Haltung eingenommen hatten und oft vermittelnd zwischen den Fronten gestanden waren, wurden bezeichnenderweise sowohl von den Amerikanern wie auch von den Briten für sich vereinnahmt. Paris erhielt vom Staatsdepartement gute Noten: Die französische Haltung sei wesentlich härter und fester gegenüber neutralen Staaten als diejenige Grossbritanniens und decke sich im Wesentlichen mit den amerikanischen Vorstellungen.<sup>49</sup> In britischer Sicht war der französische Standpunkt weniger grundsätzlich als vielmehr durch wirtschaftliche Zwänge bestimmt. Es könne deshalb erwartet werden, dass die französische Delegation in materieller Hinsicht zu keinen Konzessionen bereit sei.<sup>50</sup> Die französische Position wurde grosszügig in die Nähe der britischen Haltung gerückt.

---

45 Telegr. Earl of Halifax, GB Embassy Washington, an FO, 11.3.1946, in: PRO, FO 944/305.

46 Memorandum of Conversation S. J. Rubin, 14.3.1946, ebd.

47 «As commencement of negotiations draws near British attitude appears to be more and more negative.» Diese Anklage gründete vor allem auf der ablehnenden Haltung der englischen Regierung in der Sanktionenfrage. Ausserdem warf das DoSt dem FO vor, mit McCombe bloss einen zweitrangigen Delegationschef ernannt zu haben. Telegr. Winant, US Embassy London, an SecState, 12. 2. 1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4199.

48 Brief Handelssekretariat GB Legation Bern an FO, 16.2.1946, in: PRO, FO 371/60479.

49 Memorandum Wallner, DoSt, 30.1.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4199.

50 «[...] the French may be complaisant to a certain amount of principle-swallowing, they may be quite adamant when it comes to more material concessions.» Brief Handelssekretariat GB Legation Bern an FO, 16.2.1946, in: PRO, FO 371/60479.

«La Suisse, comme premier pays neutre, est sommée de se présenter devant les trois alliés occidentaux pour s'entendre imposer une politique de spoliation à l'égard de l'Allemagne et de réparation au profit de ses vainqueurs, politique qui serait contraire non seulement à sa dignité, à sa neutralité et à sa souveraineté, mais encore à tous les précédents et à tous les principes du droit international et du droit tout court. En présence de ces prétentions vraiment inqualifiables, que fait la Suisse? Elle s'indigne, elle proteste, elle fait des réserves de droit [...] et elle s'apprête à négocier.

[...] En fait nous nous plaçons ainsi [...] dans une situation contradictoire: ou nous défendons notre position de droit, qui est très forte, et alors nous ne devrions pas engager des pourparlers qui ne seraient logiques que si nous l'avions abandonnée, ou nous négocions sur la base des propositions alliées, et alors nous devons faire notre deuil de nos droits essentiels.»  
W. Rappard an der 1. internen Delegationsitzung, 25.2.1946.<sup>51</sup>

## 2.2. Die schweizerischen Verhandlungsvorbereitungen

Die Ende 1945 gegen die Schweiz gerichteten Angriffe in den amerikanischen Medien zwangen den Bundesrat zum Handeln. Am 23. November regte Aussenminister M. Petitpierre an, «[...] d'envoyer quelques personnalités suisses aux Etats-Unis pour entrer en contact avec les milieux dirigeants [...] et chercher à dissiper les soupçons dont la Suisse est l'objet dans ce pays».<sup>51 52</sup> Die Landesregierung schloss sich dem Antrag des Vorstehers des Politischen Departements an und ernannte Minister W. Stucki, Professor W. Rappard und ein Direktionsmitglied des Noteninstituts zu Delegierten für diese Aufgabe. Es handelte sich nicht um einen Verhandlungsauftrag; nach der Einschätzung der Verantwortlichen in Bern ging es darum, mit Chefbeamten im amerikanischen Staats- und Schatzdepartement direkt Kontakt aufzunehmen, diese über die von der Schweiz bisher angeordneten Massnahmen zu informieren und dadurch in «freundschaftlicher Aussprache»<sup>53</sup> das Misstrauen amerikanischer Regierungsstellen auszuräumen. In reichlich optimistischer Beurteilung wurde davon ausgegangen, dass eine solche Aktion Washington vom guten Willen der schweizerischen Behörden bei der Blockierung und Ermittlung der deutschen Werte in der Schweiz zu überzeugen vermöge.

Die vom Bundesrat ernannte Delegation konnte indes nie in die USA entsandt werden. Der Schweizer Gesandte in Washington, C. Bruggmann, hatte nämlich in Erfahrung gebracht, dass weder das Schatzamt noch das Staatsdepartement solche Gespräche als nützlich erachteten, solange in der Frage der Verwendung der deutschen Guthaben in der Schweiz keine Lösung gefunden worden sei. Zur abschlägigen Antwort wurde hinzugefügt, dass die Schweiz demnächst zur Bereinigung aller auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen hängigen Fragen nach Washington eingeladen werden solle.<sup>54</sup> Den Schweizer Verantwortlichen blieb nichts anderes

---

51 In: BA 2801, 1968/84, 29.

52 BRB vom 23.11.1945 über die Entsendung einer Schweizer Delegation in die USA, in: BA 1004, 1, 1945.

53 Telegr. EPD an CH Leg. Washington, 19.11.1945, in: BA 2801, 1967/77, 9.

54 Telegr. Bruggmann, CH Leg. Washington, an EPD, 26.11.1946, ebd.

übrig, als die Entsendung der Delegation fallen zu lassen. Sie beeilten sich, den alliierten Regierungen die Bereitschaft zur baldigen Aufnahme von Verhandlungen über die deutschen Guthaben zu erklären.<sup>55</sup>

Damit war ein wichtiger Grundsatzentscheid gefallen. Die Vorstellung, die Kritik und die Forderungen der Alliierten durch eine Public-Relations-Aktion zum Verstummen zu bringen, war geplatzt wie eine Seifenblase. Erstaunlich rasch und etwas kleinlaut, wie es scheinen will, willigten Petitpierre und Stucki ein in die Aufnahme von Viermächteverhandlungen.<sup>56</sup> Die Verhandlungsbereitschaft brachte die schweizerische Position ins Wanken. Das Eingehen auf die alliierte Verhandlungseinladung schloss in sich schon die Notwendigkeit einer partiellen Aufgabe des eigenen Standpunktes ein; der Weg zu einem Kompromiss war damit vorgezeichnet. Die kommentarlose schweizerische Ablehnung<sup>57</sup> eines alliierten Anspruchs auf Herausgabe der deutschen Werte hatte Washington sehr erbost. Die dortigen Behörden zeigten sich ungehalten über die ihrer Ansicht nach schleppende Durchführung der Enquête über deutsche Werte in der Schweiz. Überhaupt herrschte ein durch die negative Berichterstattung des amerikanischen Finanzattachés in Bern geschürtes Misstrauen gegen Schweizer Behörden und Finanzinstitute. Belastend wirkte auch die I. G. Chemie in Basel, der wertmässig grösste Einzelfall.<sup>58</sup> Eine besonders einlässliche Durchleuchtung durch die Schweizerische Verrechnungsstelle hatte keine Anhaltspunkte für eine deutsche Beherrschung dieser Firma nach 1940 ergeben. Für die amerikanische Feindgutverwaltung stand dagegen unumstösslich fest, dass es sich dabei um ein nach wie vor von Deutschen beherrschtes, bloss formalrechtlich schweizerisches Tarnunternehmen handelte. Das Ergebnis der Untersuchung der Verrechnungsstelle erhärtete in ihren Augen die immer schon gehegte Vermutung, dass es Bern mit der Aufdeckung der wirklichen Besitzverhältnisse nicht ernst sei.

Die von der Schweizer Regierung intendierte Trennung der Frage der Ausscheidung und Deblockierung schweizerischer Guthaben in den USA vom Problembereich der deutschen Werte in der Schweiz war gescheitert. Die amerikanische Regierung hatte zwei an sich sachfremde Probleme zu einem taktischen Junktim verknüpft, von dem sie nicht abzurücken bereit waren. Eine Verständigung in der Frage der deutschen Werte in der Schweiz wurde so zu einer Voraussetzung für die Deblockierung der schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten. Das konsequente Festhalten an der Verbindung beider Fragen stellte ein starkes Druckmittel in amerikanischer Hand dar.<sup>59</sup>

In zwei anderen Punkten konnte der Finanzberater der schweizerischen Botschaft in Washington jedoch eine Annäherung an schweizerische Vorstellungen melden. Seine Gesprächspartner hatten durchblicken lassen, dass sie nicht auf der Auslieferung der Guthaben von in der Schweiz dauernd niedergelassenen Deutschen bestehen würden. Es war ebenfalls angedeutet worden, dass als Einigungsbasis auch eine Aufteilung des Liquidationserlöses in Erwägung

---

55 Telegr. EPD an CH Leg. Washington, 1.12.1945, ebd.

56 Die zuständigen EPD-Stellen hielten sich offensichtlich durch den BRB vom 23.11.1946 dazu ermächtigt.

57 Aide-Mémoire EPD an DoSt/FO/AffEtr. 6.11.1945, in: BA 2801, 1968/84, 29.

58 Vgl. dazu S. 242, Fussnote 41.

59 «Was mir in erster Linie als dringend notwendig erschien, war die Loslösung der Zertifizierungsfrage von derjenigen der deutschen Guthaben. Ich [...] muss aber zu meinem Bedauern konstatieren, dass dafür vorläufig wenig Aussicht besteht. Das Treasury Department stellt sich vielmehr auf den Standpunkt, dass vorerst in der Hauptfrage bezüglich der Disposition der deutschen Auslandswerte eine prinzipielle Einigung erzielt werden müsse. [...] Sollte es möglich sein, [...] darin eine Einigung zu erzielen, so meint Herr Schmidt, wäre es dann eine einfache Angelegenheit, eine vereinfachte Zertifizierung und Freigabe in kürzester Frist zu erwirken.» Brief J. Straessle, CH Leg. Washington, an Stucki, 8.1.1946, ebd.

gezogen werden könnte.<sup>60</sup> J. Straessle empfahl, alles zu unternehmen, um das alliierte Misstrauen zu beseitigen. Es stand für ihn fest, dass die Schweiz in der Guthabenfrage nicht einfach ablehnen könne, umso mehr als es so aussehe, «[...] wie wenn bei einer Einigung in der ersten Angelegenheit [deutsche Werte in der Schweiz], verschiedenes andere eingehandelt werden könnte, ganz besonders auch in der Frage der Goldposition der Nationalbank».<sup>61</sup> In der Goldfrage kam einiges in Bewegung. Anfangs Februar 1946 führte Maurice Frère, der Gouverneur der Belgischen Zentralbank, Besprechungen in Bern. Der Vorsitzende des Noteninstitutes informierte das Direktorium der Nationalbank über den Irrweg des belgischen Goldes von Brüssel nach Berlin, von wo aus diese Bestände nach einer Umschmelzung an neutrale Staaten verkauft worden seien. Er übergab eine detaillierte Liste der Barrennummern, die gemäss den Büchern der Deutschen Reichsbank nach Bern gesandt worden seien, und ersuchte die Nationalbankvertreter um eine Untersuchung über diese Bestände, was ihm von diesen auch zugestanden wurde.<sup>62</sup>

Am 11. Februar 1946 überreichten die alliierten Missionschefs in Bern Noten, in denen sie den Bundesrat offiziell zu Verhandlungen nach Washington einluden.<sup>63</sup> Der amerikanische Minister in Bern händigte gleichzeitig eine allgemein gehaltene Liste der Traktanden aus, welche in diesen Verhandlungen erörtert werden sollten.<sup>64</sup>

Es galt nun, einen schweizerischen Verhandlungsplan aufzustellen. Dafür war eine breit abgestützte Konzertierung aller involvierter Behörden erforderlich. Bundesrat Petitpierre pflichtete Minister Stucki bei, dass die ständige Finanz- und Wirtschaftskommission des Bundesrates für diese Aufgabe das geeignete Forum darstellen würde. Diese Kommission stand unter dem Vorsitz des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes; ihr gehörten weiter die Chefs des Politischen und des Finanz- und Zolldepartementes, Chefbeamte der drei Ministerien, das Direktorium der Nationalbank und der Verrechnungsstelle sowie ein Vertreter des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins an.<sup>65</sup>

Die bundesrätliche Finanz- und Wirtschaftskommission trat in der ersten Februarhälfte unter dem Vorsitz von Bundesrat Stampfli zu zwei Sitzungen zusammen, die ausschliesslich der Vorbereitung der Verhandlungen gewidmet waren. An der ersten Konferenz wurde das Problem mehr grundsätzlich diskutiert; an der folgenden wurden die Ergebnisse zu Leitsätzen für die Redaktion der Instruktionen verdichtet. Beide Versammlungen wurden unbestreitbar von Minister Stucki dominiert. Er betonte, dass die Alliierten Anfragen nach der Rechtsgrundlage für das von ihnen beanspruchte Eigentums- und Kontrollrecht der deutschen Vermögenswerte in BA

---

60 Zahlenangaben über den Aufteilungsschlüssel wurden Straessle gegenüber im DoT indes noch nicht gemacht. Ebd. Bereits Ende November 1945 wurde Schweizer Diplomaten im Office of Economic Security Policy (DoSt) informell eine Aufteilung des Liquidationserlöses mit Zahlenangaben genannt: «Nach der persönlichen Auffassung der betreffenden Herren kann von der Schweiz nicht erwartet werden, dass sie die deutschen Vermögenswerte bedingungslos den Alliierten zur Verfügung stellt. Das schweizerische Begehren, aus den betreffenden Guthaben schweizerische Ansprüche [gegen Deutschland] wenigstens teilweise zu befriedigen, sei verständlich. [...] Aus dem erzielten Erlös könnte die Schweiz 10%, vielleicht 20% zur gutscheinenden Verfügung erhalten. Die restlichen 80% wären den Alliierten zu überlassen.» Brief Bruggmann, Swissleg, Washington, an Stucki, 1.12.1945, in: BA 2801, 1967/77, 9.

61 Brief Straessle, CH Leg. Washington, an Stucki, 8.1.1946, ebd.

62 SNB-Bankausschusses-Sitzung, 7.2.1946, Protokolle 1946, S. 47-48.

63 F/GB/US Note an EPD, 1.1.2.1946, in: BA 2801, 1967/77, 9.

64 Diese umfasste: – Anerkennung AKRG Nr. 5, – Verschärfung der Schweiz. Untersuchungs- und Blockierungsgesetzgebung, – Goldoperationen SNB 1939-1946, – deutsche Patente und Handelsmarken, – Einsetzung einer gemischten Kommission, – Repatriierung deutscher Staatsbürger, – Schwarze Listen, – Schweiz. Werte in alliierten Staaten. Beilage zu Note US Legation Bern an EPD, 1.1.2.1946, ebd.

65 Besonders auffällig beim Fehlen anderer Verbandsvertreter ist die Absenz der hier materiell gewiss am stärksten betroffenen Bankiersvereinigung.

Schweiz bisher nicht beantwortet hätten. Die von den Bundesbehörden in Auftrag gegebenen Gutachten dreier Rechtsgelehrter kämen übereinstimmend zum Schluss, dass eine Rechtspflicht zur Auslieferung nicht bestehe.<sup>66</sup> Eine rechtliche Grundlage für die alliierten Forderungen gebe es nicht. Diese seien mehr auf politische Opportunitätsabwägungen zurückzuführen, die von den Alliierten mit der Notwendigkeit der Verhinderung einer Wiederaufrüstung Deutschlands aus seinen Auslandsguthaben und der Erfordernis einer Mitwirkung der kriegsverschonten neutralen Staaten an der alliierten Reparationspolitik gerechtfertigt werde.<sup>67</sup> Stucki entwickelte einen fünfstufigen Plan, der in einer ausgetüftelten Mischung Elemente des Beharrens auf grundsätzlichen Positionen mit Momenten eines teilweisen Nachgebens vermischte. Zunächst stand für den Chef der Abteilung für Auswärtiges fest, dass die Souveränität des Bundesrates vollumfänglich gewahrt werden müsse: «Auf jeden Fall wird die schweizerische Delegation eine allfällige Forderung auf Entsendung alliierter Kontrolleure nach der Schweiz ablehnen müssen. Auf dem Gebiete der schweizerischen Souveränität werden wir in keiner Weise mit uns handeln lassen.»<sup>68</sup>

In diesem Punkte konnte es nach Stuckis Ansicht keine Diskussion geben. Als souveräner Staat musste die Schweiz auf einer skrupulösen Respektierung ihrer Hoheitsrechte bestehen. War den Alliierten einmal dieser Standpunkt klar gemacht, so sollte in einem weiteren Schritt der Umfang der Verhandlungsmasse genau umrissen und möglichst eingeschränkt werden. Bei zwei Kategorien wollte Stucki den alliierten Forderungen nachgeben: In der Frage der Raubguthaben akzeptierte er das Begehren nach Restitution dieser Werte an die ursprünglichen Besitzer. Überdies schlug er vor, den Alliierten die Guthaben deutscher Kriegsverbrecher und weiterer besonders belasteter Deutscher auszuliefern. Ohne dass dies explizit ausgesprochen wurde, zielte dieses Zugeständnis darauf ab, die Anschuldigungen gegen die Schweiz als Hort von Nazigeldern zu entkräften.<sup>69</sup> Belastender Ballast sollte abgeworfen und Angriffsflächen reduziert werden. Waren die materiellen Auswirkungen dieser Konzessionen einigermassen unbedeutend, so sollte der Ausschluss der Vermögenswerte der dauerhaft in der Schweiz niedergelassenen deutschen Staatsbürger von den Washingtoner Gesprächen das Verhandlungsobjekt substantiell vermindern.<sup>70</sup> In dieser Frage könne nicht nachgegeben werden: «Andererseits wird auch keine Diskussion über die Aushändigung der Vermögenswerte derjenigen Deutschen erfolgen können, die seit 1939 in der Schweiz wohnen. Es liegen Informationen vor, wonach die Amerikaner keine Ansprüche in dieser Richtung geltend zu machen gedenken.»<sup>71</sup>

In Stuckis Augen konnte es nicht angehen, die Werte unbescholtener Deutscher, die seit Jahren in der Schweiz ansässig waren, in Beschlag zu nehmen. Diese konnten ja mit einer Entschädi-

66 Gutachten E. v. Waldkirch (17.12.1945), G. Sauser-Hall (8. 1.1946) und D. Schindler (25.1.1946), in: BA 2801, 1968/84, 35.

67 Exposé Stucki «Deutsche Guthaben in der Schweiz», 6.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

68 Protokoll der Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR vom 7.2.1946, ebd.

69 Die Enquête der SVS hatte ergeben, dass nur gerade drei Nazi-Größen, nämlich Schacht (ca. 50'000 sFr.), von Papen (ca. 500'000 sFr.) und Ribbentrop grössere Werte in der Schweiz besaßen. (Das Ergebnis der Öffnung der Schrankfächer ist hier noch nicht berücksichtigt.) Konferenz bei BR Petitpierre mit Vertretern der SVS, 20.11.1945, in: BA 2801, 1967/77, 9; Konferenz Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

70 Von der damals auf ungefähr eine Milliarde sFr. geschätzten Gesamtsumme der deutschen Vermögenswerte gehörten annähernd 500 Mio. sFr. in der Schweiz domizilierten Deutschen. Brief Schwab/Mehner, SVS, an BR Petitpierre, 14.11.1945, in: BA 2801, 1967/77, 9. Am Stichtag 16.2.1945 hatten ca. 78'000 Deutsche ihren festen Wohnsitz in der Schweiz. Konferenz bei BR Petitpierre mit Vertretern der SVS, 20.11.1945, ebd.

71 Protokoll Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.



gung in Reichsmark nichts anfangen.<sup>72</sup> Wenn es gelingen sollte, die Alliierten in diesem Punkt von der Richtigkeit dieser Argumentation zu überzeugen, wofür gewisse Anzeichen bestanden,<sup>73</sup> so wäre das Streitobjekt um die Hälfte verkleinert.

In einer anschließenden Etappe sollte nun die Frage nach der Rechtsgrundlage der alliierten Forderungen aufgeworfen werden. «Um das derart eingeschränkte Objekt wird nun verhandelt werden müssen. Dabei wird es darum gehen, in einer bis drei Sitzungen alle rechtlichen und moralischen Gründe gegen das alliierte Begehren geltend zu machen. Es wird sich dabei um die Zertrümmerung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 handeln.»<sup>74</sup>

Die Grundsatzdiskussion sollte drei Hauptachsen folgen: Erstens müsste klargestellt werden, dass das Kontrollratsgesetz für in der Schweiz liegende Vermögenswerte unerheblich sei. Im Weiteren müsste betont werden, dass die schweizerische Rechtsordnung ihren Eigentumschutz auch Ausländern gewähre, so dass keine diskriminierenden Massnahmen gegen deutsche Werte in der Schweiz durchgeführt werden könnten. Schliesslich müsste darauf hingewiesen werden, dass die alliierten Forderungen der internationalen Privatrechtsordnung diametral zuwider liefen und dadurch die Grundlagen der westlichen Rechtsgrundsätze nachhaltig erschütterten.<sup>75</sup>

Dieser Diskurs lief darauf hinaus, die Alliierten zum ersatzlosen Verzicht auf ihre Forderungen zu bewegen. Es handelte sich dabei mehr um einen Versuchsballon, der gestartet wurde, um nichts unversucht bleiben zu lassen. Man sollte sich später nicht vorwerfen müssen, es nicht doch noch mit grundsätzlichen Argumenten probiert zu haben. Falls diese Beweisführung nicht verfangen sollte, mochte das nachdrücklich herausgestrichene Widerstreben der Schweiz wenigstens die Kompromisskosten verkleinern. Stucki verschloss sich nicht der Einsicht, dass die Aussichten, dieses Ziel zu erreichen, nicht gerade gross seien. Es hätte dies ja ganz einfach bedeutet, dass die Alliierten ihre Reparationspolitik aufgegeben hätten. Wenn die Schweiz nun ihrerseits auf ihrem Standpunkt beharren würde, wäre ein Fehlschlagen der Verhandlungen unausweichlich geworden.

Falls die Alliierten trotz dieser rechtlichen Einwände an ihren Forderungen festhielten, so müsste eine Verständigung auf einem anderen Weg gesucht werden. Die Delegation sollte sich bereit erklären, an der alliierten Politik, welche die Finanzierung einer Wiederaufrüstung Deutschlands aus deutschen Aussenguthaben zu verhindern suchte, mitzuwirken. Die Schweizer Regierung sollte dann die restlichen deutschen Vermögenswerte im Verfahren einer Zwangsverrechnung an sich ziehen und liquidieren: «Wenn das Diskussionsobjekt dann derart reduziert ist, könnte die schweizerische Delegation etwa erklären: Die Schweiz hat für ca. 4 Milliarden Franken Forderungen gegenüber Deutschland [...]. Wir werden die verbliebenen 300 Millionen dazu benutzen, um den schweizerischen Deutschland-Gläubigern eine Konkursdividende zu verschaffen, und zwar auf dem Wege der Verrechnung. Damit wird das Ziel der Alliierten, die

---

<sup>72</sup> Logisch konsistent wäre die Beschlagnahmung dieser Guthaben nur bei einer unter Ausweisung erfolgenden Repatriierung aller Deutscher nach Deutschland gewesen. Eine solche umfassende Zwangsmassnahme war von den Schweizer Behörden schon bloss im gedanklichen Ansatz aufs Bestimmteste abgelehnt worden. Ein entsprechendes Gesuch auf allgemeine Ausweisung aller Deutscher in der Schweiz war auch von den Alliierten nie gestellt worden.

<sup>73</sup> Brief J. Straessle, Swissleg. Washington, an Stucki, 8.1.1946, in: BA 2801, 1967/77, 9.

<sup>74</sup> Stucki Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 14.2.1946, in: BA 2801,1968/84,29.

<sup>75</sup> «[...] die alliierten Forderungen [eigneten sich] zur Zertrümmerung der westlichen Rechtsgrundsätze und ganz allgemein der westlichen Kultur [...] In diesem Zusammenhang wird von der schweizerischen Delegation die Frage aufzuwerfen sein, ob es sich einiger Millionen Schweizerfranken wegen lohne, einen derartigen Eingriff in die internationale Rechtstradition vorzunehmen.» In: Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, ebd.

Ausschaltung der deutschen Gelder zur Finanzierung künftiger Kriege auf einwandfreie Weise erreicht.»<sup>76</sup>

Sollten die Alliierten den Verrechnungsvorschlag ablehnen und auf einem Beitrag an die alliierten Reparationskosten aus den deutschen Werten in der Schweiz bestehen, so müsste auf eine letzte Rückzugslinie eingeschwenkt werden. In diesem Stadium sollte die Schweizer Regierung erwägen, ob sie zur Vermeidung langwieriger und hartnäckiger Diskussionen den Alliierten ihre Bereitschaft anzeigen sollte, ohne Anerkennung einer Rechtspflicht einen freiwilligen Beitrag an die Reparationspolitik zu leisten. Dass es sich dabei nicht um eine Bagatellzahlung handeln konnte, war Stucki klar. Er ging von einer Grössenordnung von 200-300 Mio. sFr. aus.<sup>77</sup> Dabei müsste es sich aber wirklich um das letzte Angebot handeln; es sollte erst nach einer Unterbrechung der Verhandlungen erfolgen.<sup>78</sup>

Stuckis Ausführungen waren auf das Problem der deutschen Guthaben in der Schweiz beschränkt. Zur Goldfrage äusserten sich Vertreter des Noteninstituts. Direktionspräsident Weber berichtete vom Besuch seines belgischen Amtskollegen, der um Abklärung des Sachverhaltes ersucht habe. Eine Rückgabeforderung habe Frère nicht gestellt. Allem Anschein nach habe die Nationalbank im Krieg von der Reichsbank umgeschmolzenes belgisches Gold im Wert von etwa 300 Mio. sFr. übernommen. Diese Tatsache schien das Bankdirektorium indes nicht sonderlich zu beunruhigen: «Unser Standpunkt in dieser Frage ist der, dass wir das Gold im ordentlichen Verkehr von der Reichsbank erhalten haben, wobei uns Reichsbankvizepräsident Puhl stets bestätigt hat, es handle sich um Vorkriegsgold. Was das belgische Gold anbetreffe, so sei dieses nach Puhls Zusicherungen intakt geblieben. Im Übrigen haben wir seinerzeit auch die Herren des Bundesrates über unsere Goldpolitik orientiert.»<sup>79</sup>

Mit der Berufung auf die ordentliche Geschäftstätigkeit und den guten Glauben schien es der Notenbankpräsident bewenden lassen zu wollen. Der gerafften tatbestandlichen Darstellung der Goldübernahmepolitik und mehr rechtfertigenden Ausführungen hatte Weber nichts beizufügen. Die Nationalbankverantwortlichen fühlten sich nicht bemüssigt, einen Plan für die taktische Verhandlungsführung vorzulegen; auch an der zweiten Sitzung der bundesrätlichen Kommission wurde kein Antrag für Instruktionen in der Goldfrage gestellt.<sup>80</sup>

Bundesrat Nobs legte Wert darauf, dass dem alliierten Gerücht entgegengetreten werde, wonach gegen Kriegsende Nazi-Gelder in grossem Umfange in die Schweiz gelangt seien. Die Schweiz sei im Krieg nicht reicher geworden, bestätigte E. Reinhardt, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Nach übereinstimmenden Schätzungen des Direktionspräsidenten M. Schwab von der Verrechnungsstelle und Generaldirektors A. Hirs von der Nationalbank habe in den Kriegsjahren ein Nettodevisenrückfluss nach Deutschland stattgefunden.<sup>81</sup> Diese

<sup>76</sup> Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, in: BA 2801.1968/84, 29.

<sup>77</sup> In seinem Entwurf war Stucki noch von einer höheren Summe ausgegangen: 300-500 Mio. sFr. Exposé «Deutsche Guthaben in der Schweiz», 6.2.1946, ebd.

<sup>78</sup> «Die Frage des 'Lösegeldes' wird sich erst ganz am Schlusse stellen, wenn unsere rechtlichen Argumente nicht zum Ziele führen sollten.» Konferenz der Finanz- und Wirtschaftskommission des BR, 7.2.1946, ebd.

<sup>79</sup> Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, ebd.

<sup>80</sup> Ebd. Die fehlende Vorstellung der SNB-Leitung über Verhandlungsinstruktionen in der Goldfrage mochte mithin auch dadurch bedingt sein, dass erst mit der US Note vom 11.2.1946 eine offizielle Traktandenliste abgegeben wurde, welche auch die Goldfrage umfasste. Immerhin konnte der diplomatischen Korrespondenz mit Washington seit Jahresanfang entnommen werden, dass nach Ansicht der amerikanischen und französischen Regierungen auch dieser Themenkomplex Verhandlungsgegenstand sein sollte. Die reichlich unprofilierte Haltung der SNB-Direktoren erstaunt.

<sup>81</sup> «Bei meiner früheren Tätigkeit auf der Nationalbank konnte ich selbst beobachten, dass die Tendenz gerade umgekehrt verlief als sie die Amerikaner heute wahrhaben möchten. Deutschland suchte während des Krie-

Argumentationslinien sollten die alliierten Anklagen widerlegen, wonach sich die Schweiz im Krieg parasitär bereichert habe. Die schweizerische Rechtsauffassung sollte – zumindest in einer ersten Verhandlungsrunde – mit Nachdruck verfochten werden, wenn auch eingeräumt wurde, dass wenig Aussicht bestand, damit durchzudringen.<sup>82</sup>

Eine deutliche, wenn auch zurückhaltend formulierte Kritik entsprang den Voten der Nationalbankvertreter P. Rossy und A. Hirs. Beide waren zwar bereit, Stuckis Schlachtplan für die Verhandlungen als ingeniose taktische Leistung anzuerkennen, sie verhehlten aber nicht ihre Zweifel an der praktischen Tauglichkeit dieses Entwurfes, der wesentliche alliierte Ziele nicht berücksichtigte. Generaldirektor Rossy fragte sich, «[...] ce que nous allons offrir aux Américains. Notre Délégation n'aura qu'un point de vue purement négatif. Notre position juridique est parfaitement claire et si nous devons nous en départir, nous ferons état de la compensation. C'est notablement la seule solution tout à fait propre mais elle nous mènera à une impasse. M. Stucki a très habilement mis les Alliés en contradiction avec eux-mêmes, mais ce qu'ils veulent c'est encaisser de l'argent et prétextent qu'ils le font pour éviter une troisième guerre.»<sup>83</sup> Für Rossy stand fest, dass die Alliierten zur Berücksichtigung schweizerischer Forderungen solange nicht bereit seien, als die Schweizer Regierung sich nicht zu einer Zahlung an die Reparationskosten verpflichtet hätte. Er sprach sich für eine freiwillige schweizerische Zahlung an die Alliierten aus, weil dadurch die längerfristigen Interessen der Schweiz am besten gewahrt würden.<sup>84</sup>

Das von Minister Stucki vorgelegte Grundsatzpapier wurde an den beiden interdepartementalen Konferenzen weitgehend unverändert angenommen. Ein Alternativplan war von keiner Seite vorgebracht worden. Kritische Meinungsäusserungen zielten in unterschiedliche Richtungen und neutralisierten sich gegenseitig. Ohne dass an den beiden Sitzungen restlose Klarheit geschaffen wurde, fand der Prozess der Meinungsbildung damit seinen Abschluss. Minister Stucki wurde ermächtigt, auf dem in groben Zügen angenommenen Plan aufbauend Verhandlungsinstruktionen auszuarbeiten.

Nachdem der Bundesrat die Delegation ernannt hatte,<sup>85</sup> beriet diese in ihrer ersten internen Sitzung vom 25. Februar 1946 die vorgelegten Richtlinien. Hier wurde grundsätzliche Kritik am Stuckischen Plan laut. Professor Rappard nahm Anstoss am Widerspruch zwischen einem Festhalten an der eigenen Rechtsauffassung und der Aufnahme von Verhandlungen. Er warf den Behörden vor, durch die Annahme des alliierten Verhandlungsvorschlages den schweizerischen Rechtsstandpunkt aufgegeben zu haben: «En fait nous nous plaçons ainsi [...] dans une

---

ges möglichst viele Devisen aus der Schweiz herauszuziehen.» Schwab, Direktionspräsident SVS, an der Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946. Ebd.

82 «Mit dem Rechtsstandpunkt starten wir. Ob wir ihn behalten bis zum Schlusse, ist eine andere Frage», meinte BR Stampfli. Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, ebd.

83 Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, ebd.

84 Der gleiche Tenor findet sich bei Hirs: «[SNB] Generaldirektor Hirs ist der Meinung seines Vorgängers [sic: gemeint ist Vorredners Rossy] und fragt sich, ob es nicht noch Positives gebe, das die Delegation nach den Vereinigten Staaten mitbringen könnte. Er spricht einem freiwilligen Beitrag an die Reparationskosten das Wort [...]» Ebd. Demgegenüber vertrat Homberger die Ansicht, dass die mit dem Verrechnungsvorschlag verbundene Ausschaltung deutscher Werte in der Schweiz den Alliierten schon genügend entgegenkomme. Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 14.2.1946, ebd.

85 Am 22. 2.1946 ernannte der BR W. Stucki zum Delegationschef, E. Reinhardt (EFVw), A. Hirs (SNB), M. Schwab (SVS), Prof. D. Schindler, R. Hohl, H. Lacher, G. de Rham (alle EPD) und Prof. W. Rappard zu Delegierten. BRB vom 22.2.1946, in: BA 1004, 1, 1946. Am 1.3.1946 wurde die Delegation durch die Experten J. Straessle (Finanzberater CH Leg. Washington) und M. Ott (SVS) erweitert, nachdem bekannt geworden war, dass die US Behörden in Washington auch gewisse technische Traktanden behandeln wollten. BRB vom 1.3.1946, ebd.

impasse ou plutôt une situation contradictoire: ou nous défendons notre position de droit, qui est très forte, et alors nous ne devrions pas engager des pourparlers qui ne seraient logiques que si nous l'avions abandonnée, ou nous négocions sur la base des propositions alliées, et alors nous devons faire notre deuil de nos droits essentiels.»<sup>86</sup>

Rappard skizzierte einen Gegenvorschlag. Die Delegation müsse an der Rechtsauffassung festhalten und im Falle einer alliierten Ablehnung die Anrufung eines Schiedsgerichtes anvisieren.<sup>87</sup> Dieses Ziel sollte durch die erklärende Darlegung des schweizerischen Standpunktes und durch Belehrung erreicht werden. Es müsste herausgestrichen werden, dass die Schweiz sich weigere, Massnahmen zu ergreifen, die gegen das internationale Recht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze verstießen.<sup>88</sup> Den Alliierten sei klarzumachen, dass die Schweiz sich im Krieg nicht bereichert habe. Als direkte Nachbarin Deutschlands habe sie ein ureigenes Interesse an einer Eindämmung des deutschen Imperialismus. Sie stelle sich deshalb hinter die Bestrebungen, eine deutsche Wiederaufrüstung zu verhindern, lehne aber den alliierten Anspruch auf deutsche Guthaben in der Schweiz als Verstoß gegen die internationale Privatrechtsordnung ab. Mit solchen etwas schulmeisterlich anmutenden Ausführungen glaubte Rappard die Alliierten umstimmen zu können. In seinen Augen sollte der Reise nach Washington eine missionarische Aufgabe zukommen: Die Delegation müsse in therapeutischer Manier die vom Virus der Rechtsverwilderung infizierten alliierten Zellen zu heilen versuchen.<sup>89</sup> Weitere kritische Stimmen waren zu vernehmen. Professor D. Schindler beanstandete, dass die Transferverrechnung das geltende Privatrecht verletze. Der Vorschlag, bei andauernden Meinungsunterschieden die strittige Frage einem Schiedsgericht vorzulegen, fand seine bestimmteste Unterstützung.<sup>90</sup>

Stucki verwahrte sich gegen einen mimosenhaften Rechtspurismus und äusserte die Meinung, es sei undenkbar, dass der Schweiz weitere Eingriffe in das bestehende Privatrecht erspart blieben. An gewissen Zugeständnissen an die Alliierten sei nicht vorbeizukommen. Die Ausschaltung der Guthaben in der Schweiz, die in Deutschland niedergelassenen deutschen Staatsbürgern gehörten, erschien ihm unvermeidlich. Im Übrigen wies er darauf hin, dass viele der bisher angeordneten Massnahmen im Zusammenhang mit der Blockierung und Erfassung der deutschen Vermögenswerte schon positives Recht verletzen. Deutsche hätten ihre Auslandsgut-

<sup>86</sup> Exposé von Prof. William Rappard, 25.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>87</sup> «[...] Rappard voit dans une cour d'arbitrage non seulement un avantage tactique pour les négociations, mais aussi un grand intérêt moral. Si le différend entre les Alliés et la Suisse était soumis à une cour d'arbitrage, le plus grand risque que nous pourrions courir serait de perdre notre cause. Or, même dans ce cas, cela vaudrait mieux que céder sans avoir un arrêt d'une cour de justice international [sic] contre nous.» 1. Interne Delegationssitzung, 25.2.1946, ebd.

<sup>88</sup> Bei Rappard findet sich auch der Vorschlag einer Instrumentalisierung eines antikommunistischen Affektes: «A ces sentiments internationaux assez troubles [alliierte Ausschaltung der deutschen Werte im Ausland] [...] s'ajoute peut-être un facteur social proprement révolutionnaire: créances allemandes sur la Suisse et créances suisses sur l'étranger, ne sont-elles pas les unes et les autres des manifestations du capitalisme et des éléments de ploutocratie? En menaçant et en frappant les neutres à ce propos, n'ébranle-t-on pas en même temps que l'ordre international l'ordre social? Et cela d'autant plus efficacement qu'en le faisant on brave plus ouvertement le droit traditionnel. C'est assurément là l'intérêt et la politique de l'URSS. Ce n'est certes ni l'intérêt ni la politique avérée des Etats-Unis, et il conviendrait d'y insister à Washington.» Exposé Rappard, 25.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>89</sup> Die Metapher des Schweizer Arztes, der die alliierten Infektionszentren vernichtet, stammt von Rappard selbst. Ebd.

<sup>90</sup> Auch Hirs äusserte Bedenken gegen die von Stucki vorgeschlagene Zwangs Verrechnung. Er fragte, woher die Schweiz die zur Entschädigung nötigen Reichsmark hernehmen wolle. Überdies sprach er einer generell schonenden Politik gegenüber Deutschland das Wort: «Wir werden stets die Nachbarn von Deutschland bleiben und sollten uns deshalb nicht zu sehr zu einem Instrument der Alliierten machen.» 1. Interne Sitzung der Delegation, 25.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

haben schon durch das alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 5 verloren. Wenn es der Delegation gelinge, das Prinzip der Transferverrechnung mit Entschädigung in Reichsmark durchzusetzen, seien die Interessen der Eigentümer wohl besser gewahrt als bei einer dauernden Blockierung ihrer Guthaben in der Schweiz.<sup>91</sup>

In der Goldfrage war die Nationalbank für die Formulierung von Richtlinien verantwortlich. Das Direktorium hatte sich zu einer jedes Entgegenkommen ablehnenden Linie entschlossen: «Der Beitrag der Nationalbank zum Goldproblem ist eingetroffen. Er enthält als Richtlinie, dass keinerlei Konzessionen zu machen sein werden, weder in Bezug auf das belgische noch auf anderes, von der Reichsbank übernommenes Gold.»<sup>92</sup>

Die Zweckmässigkeit dieser Anordnung wurde weder begründet noch in Frage gestellt. Der Vertreter der Nationalbank in der Delegation, A. Hirs, nahm dazu nicht Stellung und Stucki begnügte sich in der Folge, den Delegierten die Haltung der Notenbank lediglich mitzuteilen. Obwohl der Widerstand in der internen Delegationssitzung grösser waren als in den interministeriellen Besprechungen, vermochte Stucki seinen Verhandlungsplan auch diesmal durchzusetzen. Es gelang ihm, aufzuzeigen, dass die vorgelegten Alternativvorschläge nur geringe Erfolgsaussichten hätten, während die Mehrstufigkeit seines Planes, der Momente des Einlenkens mit Elementen der Standhaftigkeit verband, auf einer realistischen Einschätzung der alliierten Position beruhte und der Schweiz ohne allzu grosse grundsätzliche Abstriche relativ bedeutende materielle Vorteile böte. Die Diskussionen wirkten wieder auf das ursprüngliche Konzept Stuckis zurück. Sie krepelten es zwar nicht grundlegend um; sie trugen aber mithin dazu bei, dass der Plan systematisch überprüft wurde. Ausserdem erfuhr er eine Ergänzung: Die Idee der Anrufung eines Schiedsgerichtes war neu als Waffe ins taktische Verhandlungsarsenal aufgenommen worden. War den Vorschlägen des Chefs für Auswärtiges am 14. Februar mehr ein allgemeines Placet erteilt worden, so erhielten sie in der internen Sitzung der Verhandlungsdelegation das spezifische Imprimatur.

Es ist nicht erstaunlich, dass der Bundesratsbeschluss vom 8. März 1946, der das Verhandlungsmandat festlegte, sehr deutlich Stuckis Handschrift trug: «Das Hauptziel der schweizerischen Delegation wird darin bestehen müssen, mit den Alliierten zu einer Lösung zu gelangen, die die schweizerische Souveränität respektiert, die den schweizerischen Rechtsüberzeugungen und Interessen Rechnung trägt und die zudem geeignet ist, die Atmosphäre des Misstrauens, wie sie heute noch im alliierten Lager der Schweiz gegenüber herrscht, zu zerstreuen.»<sup>93</sup>

Verfahrensmässig war eine Zweiteilung vorgesehen: Es sollte sich in den Gesprächen in Washington lediglich darum handeln, eine politische und rechtliche Verständigungsgrundlage zu finden; technische Einzelfragen sollten anschliessend in der Schweiz geregelt werden.<sup>94</sup>

Der Beschluss der Landesregierung sah vor, dass zuerst das Diskussionsobjekt durch Auscheidung bedeutender Vermögenskategorien verkleinert werden sollte, bevor in der anschliessenden Grundsatzdebatte unter Anführung aller rechtlichen, moralischen und politischen Argumente die im Kontrollratsgesetz Nr. 5 begründete Grundlage des alliierten Auslieferungsanspruches «zertrümmert» werden müsste. Falls die alliierten Regierungen auf der Verbindlich-

91 «Der betreffende Deutsche hat aber seine Auslandsguthaben schon durch das auf ihn anwendbare Gesetz Nr. 5 verloren. Er ist eben erfasst von der militärischen Gewalt der Okkupation und wird nie in die Lage kommen, über seine Schweizerfrankenguthaben zu verfügen. Es fragt sich deshalb, ob ihm nicht mehr gedient ist, wenn er Mark anstelle seiner Devisen erhält.» Ebd.

92 Ebd. SNB-Präsident Weber hatte bereits an der Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR eine unbeugsame Haltung eingenommen.

93 BRB betr. deutsche Vermögenswerte in der Schweiz und damit zusammenhängende Fragen, 8.3.1946, in: BA 1004, 1, 1946.

94 Ebd.

keit ihrer Forderungen beharrten, sollte die schweizerische Delegation ein internationales Schiedsgericht anrufen.<sup>95</sup> Falls ein solcher Schritt nicht akzeptiert würde, so sollte sich die Schweizer Delegation zu einer wesentlichen Konzession bereit erklären. Sie sollte die alliierte Zielsetzung der Ausschaltung der deutschen Auslandswerte zur Verhinderung einer Wiederaufrüstung Deutschlands anerkennen: «Der Weg, auf dem dieses Ziel erreicht werden soll, ist indessen nicht der über eine Auslieferung dieser Guthaben an die Alliierten, sondern der ihrer Wegschaffung mittels einer Verrechnung mit schweizerischen Forderungen gegenüber Deutschland. Dieses Verfahren ist selbstverständlich nicht als entschädigungslose Enteignung gedacht, sondern als Überweisung der deutschen Werte in einem Zwangstransferverfahren, wobei dem betreffenden in Deutschland lebenden Berechtigten der Gegenwert seines Frankenguthabens in Reichsmark zur Verfügung gestellt würde.»<sup>96</sup>

Bestanden die Alliierten auf der Auslieferung der deutschen Guthaben, so müsste die Delegation die Verhandlungen unterbrechen und neue Instruktionen beim Bundesrat einholen.<sup>97</sup> In der Goldfrage hielten die Instruktionen fest, dass die Nationalbank den Goldhandel aus währungs- und aussenhandelspolitischen Gründen im Auftrage des Bundesrates betrieben hatte. Aus neutralitätspolitischen Verpflichtungen wäre es undenkbar gewesen, nur mit alliierten Zentralbanken Geschäfte zu tätigen. Im Übrigen wurden darauf hingewiesen, dass von alliierter Seite mehr als doppelt so viel Gold wie von den Notenbanken der Achsenmächte übernommen worden sei. Die Leitung der Nationalbank legte Wert auf die Feststellung, «[...] dass sie bei all ihren Goldoperationen gutgläubig gewesen ist und dass sie zur Bestärkung dieses guten Glaubens alle ihr praktisch möglich gewesenen Vorsichtsmassregeln beachtet hat. Auf Grund dieser Darlegungen sowie gestützt auf die Grundsätze des Völkerrechts wird es die Delegation ablehnen müssen, auf ein allfälliges Verlangen der Alliierten um Rückgabe von Gold, das von der Deutschen Reichsbank gutgläubig erworben worden ist, einzutreten.»<sup>98</sup>

Für alle anderen Verhandlungsfragen erhielt die Delegation eine Art Generalbevollmächtigung: Sie sollte selbständig im Sinne der wohlverstandenen schweizerischen Interessen handeln.<sup>99</sup> Betrachtet man rückblickend die schweizerischen Konzertierungsbestrebungen, so kann festgestellt werden, dass es den politischen Behörden gelungen ist, in verhältnismässig kurzer Zeit eine Verhandlungsplattform zu finden. Der Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess verlief über vier Stufen: Den geschäftsführenden Behörden in Bern fiel in Zusammenarbeit mit den diplomatischen Beobachtern in den alliierten Hauptstädten die Aufgabe zu, Entscheidungsgrundlagen beizubringen und den politischen verantwortlichen Behörden Vorschläge zur Formulierung einer schweizerischen Politik in diesen Fragen zu unterbreiten. In einer weiteren Phase wurde eine breitabgestützte Konsultation aller auf Regierungsebene involvierter Behörden durchgeführt. Den institutionellen Rahmen gab dazu die Finanz- und Wirtschaftskommission des Bundesrates ab, welche die Vorsteher dreier Departemente sowie die im Finanz- und Wirtschaftsbereich federführenden Chefbeamten umfasste. Diesem Gremium oblag es, allgemeine Richtlinien für die Verhandlungen festzulegen, welche es der anschliessend tagenden

95 Ebd. Dieser Schritt war in Stuckis Plan von Anfang Februar 1946 noch nicht enthalten; er ging auf Professor Rappards Alternativplan vom 25.2.1946 sowie auf Anregungen Professor Schindlers zurück.

96 Ebd.

97 Ebd. Die Idee einer freiwilligen Loskaufsumme war nicht grundsätzlich fallen gelassen worden; aus taktischen Gründen wurde sie aber noch nicht in die Instruktionen für die erste Verhandlungsrunde aufgenommen.

98 Ebd. Die Doppeldeutigkeit im letzten Satz ist wohl unbeabsichtigt: Die SNB beansprucht den guten Glauben für ihre Goldübernahmen; sie unterstellt nicht, dass die Deutsche Reichsbank die strittigen Goldwerte gutgläubig erworben habe.

99 Ganz vom Verhandlungsmandat ausgeschlossen bleiben sollte die Frage der ebenfalls von der Sperre betroffenen österreichischen Werte. Ebd.

Delegation ermöglichen sollten, detaillierte Instruktionen auszuarbeiten. Die von ihr vorgeschlagenen Leitsätze mussten wiederum dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Fokussierung der einzelnen Verhandlungsbereiche war sehr unterschiedlich: Während das Problem der deutschen Werte mit grosser Eindringlichkeit analysiert wurde, blieben in vielen anderen Fragen Unschärfen oder sogar blinde Flecken bestehen. Vor allem im Bereich der Goldübernahmepolitik der Nationalbank zeigten die Behörden und allen voran die Verantwortlichen des Noteninstituts wenig Problembewusstsein. In grimmiger Verkenntnis der alliierten Forderungen und Druckmittel verharrte die Leitung der Nationalbank auf einer rein legalistischen Linie. Sie berief sich auf die Gutgläubigkeit ihres Handelns. Eine angemessene Abwägung der Kosten und Risiken einer solchen statischen Haltung war nicht vorgenommen worden. Auch schien man sich nicht in vollem Ausmass der Verletzlichkeit der eigenen Position bewusst: Das Schweizer Noteninstitut hatte für mehrere Milliarden Franken blockierte Vermögenswerte in den USA liegen. Im Gegensatz zur Guthabenfrage, wo Stucki einen mehrstufigen Schlachtplan ausgeheckt hatte, konnte die Nationalbank ausser Unschuldsbeteuerungen und trotziger Ablehnung alliierter Restitutionsforderungen nichts anbieten. Aber auch der von Stucki ausgedachte und von der Landesregierung übernommene Verhandlungsplan war widersprüchlich. Zum einen argumentierte er teilweise sehr legalistisch und verkannte, dass die Alliierten nicht auf Rechtsfragen eingehen wollten, sondern in erster Linie einen hohen Geldbetrag zu erhalten trachteten. Stuckis Plan beruhte andererseits auf der nicht klar offengelegten Grundannahme, dass die Schweiz auf jeden Fall dem alliierten Druck nachgeben und zu Zugeständnissen Hand bieten müsse. Eine grundsätzliche Alternative dazu wurde nie laut. Die Frage, ob die Schweiz bereit gewesen wäre, längere Zeit alliierter Auslieferungsbegehren zu trotzen und es auf einen Bruch ankommen zu lassen, wurde nicht aufgeworfen.

### 2.3. Der Verlauf der Viermächte-Verhandlungen von 1946

Am 18. März 1946 wurden die Viermächte-Verhandlungen in einem Konferenzsaal des Department of State eröffnet.<sup>100</sup> Der amerikanische Delegationschef<sup>101</sup> legte die doppelte Zielsetzung der Besprechungen dar. Es handle sich darum, die deutschen Aussenwerte auszuschalten, um zu verhindern, dass sie zur Finanzierung einer künftigen Wiederaufrüstung verwendet werden würden. Deutsche Guthaben in der Schweiz müssten den Alliierten zu Reparationszwecken ausgeliefert werden. Diese Forderung wurde rechtlich untermauert durch das Kontrollratsgesetz Nr. 5 vom 30. August 1945. Durch die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches sei dem Kontrollrat die oberste Gewalt in Deutschland zugefallen. Das Enteignungsgesetz müsse als gültiger Erlass einer deutschen Regierung betrachtet werden. Die Berechtigung dieser Forderungen wurde zusätzlich mit moralischen Argumenten begründet. Die alliierten Staaten hätten grosse Verluste erlitten; weite Teile Europas lägen zerstört darnieder. Der Sieg über die Hitler-Koalition sei auch der Schweiz zugutegekommen; es sei undenkbar, dass die Eidgenossenschaft bei einem deutschen Endsieg als unabhängiger Staat hätte weiter existieren können. Die unversehrte Schweiz solle, in Anerkennung der gewaltigen Anstrengungen der alliierten Staatengruppe, durch die Auslieferung der deutschen Vermögenswerte ihren Beitrag an den europäischen Wiederaufbau leisten.<sup>102</sup> Der Leiter der britischen Delegation<sup>103</sup> schloss sich den Worten Pauls an, während der französische Unterhändler<sup>104</sup> die Bedeutung der Frage der Restitution von Raubgold unterstrich.<sup>105</sup> Stucki lehnte eine rechtlich für die Schweiz bindende Wirkung eines alliierten Erlasses entschieden ab. Besatzungsbehörden könnten niemals grössere Befugnisse geltend machen als eine reguläre deutsche Regierung. Hätte diese ein Auslieferungsbegehren gestellt, so wäre diese Forderung vom Bundesrat klar abgelehnt worden. Um nicht eine gänzlich ablehnende Stellung einzunehmen, fügte er eine versöhnliche Schlussfloskel bei: Falls es gelingen sollte, eine Lösung zu finden, welche schweizerisches und internationales Recht respektiere, so sei seine Regierung zur Zusammenarbeit mit den Alliierten gerne bereit.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Vgl. zum Verhandlungsverlauf vor allem Durrer (1984), S. 262-285, der schweizerische und amerikanische Quellenbestände sorgfältig auswertet und eine nüancierte Beurteilung vornimmt. Im Folgenden soll der Verlauf in seiner Gänze nicht nochmals dargestellt werden, sondern bloss von Durrer abweichende Interpretationen herausgestellt werden. Vgl. auch die Darstellung von Frei (1969), S. 589-602, der als erster noch vor Aufhebung der Sperrfrist eine Gesamtdarstellung vornimmt. Seine Quellenbasis ist etwas schmal (gedruckte amtliche Berichte, Zeitungskommentare); dank seinem Zugang zu Stuckis Privatpapieren, die auch viele Doppel von dessen amtlicher Tätigkeit enthalten, gelingt es Frei jedoch, ein erstaunlich exaktes und ausgewogenes Bild zu zeichnen, das aber manchmal zu einer Dramatisierung und Überzeichnung der Gegensätze neigt – vor allem da, wo er sich auf journalistische Quellen abstützt.

<sup>101</sup> Personelle Zusammensetzung der US Delegation: Randolph Paul, Special Assistant to the President, war während zwei Jahren General Counsel of the DoT und als Acting Assistant SecTreas für ausländische Werte zuständig; Seymour J. Rubin, Walter S. Surrey, Office of Economic Security Policy DoSt; Daniel J. Reagan, Harry Conover, Morton Bach, James H. Mann, Karl Hapke, US Leg. Bern; Albert H. Robbins, Safehaven Group, US Emb. London; Orvis A. Schmidt, Relia R. Schwartz, FFC DoT; Joseph B. Friedman, Melvin E. Locker, DoT. Report by Mr. R. Paul concerning Allied-Swiss Negotiations on German assets in Switzerland, 3.6.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

<sup>102</sup> Bericht R. Paul, [3. 6.1946], Beilage G, ebd.

<sup>103</sup> Die britische Delegation bestand lediglich aus F. W. McCombe (Chief of Charitable Institutions, FO; McCombe war 1939-1944 an GB Botschaft Washington mit Fagen des Wirtschaftskrieges beauftragt) und Albert Frost (GB Embassy Washington), ebd.

<sup>104</sup> Mitglieder der französischen Delegation: Paul Charguéraud und Emile Guillonin (Direction des Accords Techniques, AffEtr); Marcel Vaidie und Bernard Peyrot des Gachons (Ambaf, Bern), ebd.

<sup>105</sup> Ebd.

<sup>106</sup> Eröffnungsrede Stucki, Bericht R. Paul, [3.6.1946], Beilage H, ebd.



Mit diesem ersten Schlagabtausch waren die Positionen abgesteckt. Die Gegensätzlichkeiten der Standpunkte waren evident. Die Delegationschefs demonstrierten forsch Entschlossenheit. Die Kraftprobe hatte mit einem gegenseitigen Imponierakt begonnen. Dennoch hob sich die freundliche Gesprächsatmosphäre wohltuend vom Antagonismus der Grundsatzserklärungen ab. Die Ablehnung der Auslieferung der deutschen Werte war für die Alliierten ebenso wenig ein Geheimnis wie es die alliierte Berufung auf das Kontrollratsgesetz Nr. 5 für die Schweiz war. Beide Seiten beriefen sich auf ihren Rechtsstandpunkt, wussten aber von vornherein, dass sie ihn aufgeben mussten, wenn sie zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss gelangen wollten.

«Wir haben gestern eine gewisse Plattform bekommen, auf der wir aufbauen können. Die Schweiz wird nicht expropriieren, ohne eine Gegenleistung zu gewähren und ohne dass sie die Garantie dafür erhält, dass von alliierter Seite der Gegenwert wirklich ausbezahlt wird.»  
W. Stucki an der 4. Internen Sitzung, 19.3.1946.<sup>107</sup>

«Stucki restated that Swiss law made it essential that countervalue in R. M. of assets liquidated should be registered in favour of German owners [...]. I assume that in any agreement initialled here ad referendum Governments I may if essential accept some provision to cover this point.»  
F. McCombe an G. Villiers, MEWFO, 31.3.1946.<sup>108</sup>

### 2.3.1. Erste Annäherungen in der Guthabenfrage: Liquidation gegen Entschädigung und Aufteilung der deutschen Werte

Die Verhandlungspartner auf beiden Seiten waren bemüht, in praktischer Kleinarbeit Hindernisse auszuräumen, um ein Terrain der Verständigung zu finden. Als Stucki in der Diskussion hypothetisch ausführte, dass eine Enteignung nicht ohne eine entsprechende Entschädigung an die rechtmässigen Eigentümer vorgenommen werden könnte, griffen die Alliierten seinen Vorschlag sofort auf. Ohne dass im Einzelnen Modalitäten festgelegt worden wären, wurde das Prinzip der Entrichtung einer persönlichen Entschädigung von Charguéraud schon in der Eröffnungssitzung akzeptiert.<sup>109</sup> Die Schweizer Delegierten waren überrascht; durch die rasche alliierte Volte war auch schon in der allerersten Sitzung die rechtliche Diskussion aufgegeben worden. Die Dynamik der Verhandlungen hatte ihren Schlachtplan über den Haufen geworfen. Bereits am zweiten Verhandlungstag stellte Stucki fest: «Wir sind gestern überraschend schnell um einen Schritt weitergekommen. Nun wird der grosse Streit um die Schweizerfranken anheben. Vornehmlich die Absichten der Franzosen gehen dahin, diese Devisen für sich zu erheben, wir aber wollen mit diesen Guthaben schweizerische Forderungen kompensieren. Weitergehen könnten wir nur auf Grund neuer Instruktionen des Bundesrates.»<sup>110</sup> Die Alliierten taktierten geschickt; sie machten geltend, dass das Gesetz Nr. 5 eine Entschädigung nicht ausschliesse;<sup>111</sup> sie wollten dem Kontrollrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur Annahme empfehlen. Die Alliierten kamen bald zur Einsicht, dass es wohl nicht möglich sein werde, die Schweizer Regierung zur Annahme des Kontrollratgesetzes Nr. 5 zu bewegen: «We find [...] that the Swiss flatly refuse to talk in terms of Law No. 5 [...]. Recognition by the Swiss of Law No. 5, and certainly recognition by the Swiss of the right of the German Ex-

---

<sup>107</sup> In: BA 2801,1968/84, 29.

<sup>108</sup> In: PRO, FO 944/305.

<sup>109</sup> Pfenninger konnte sich das verblüffend rasche Einlenken des französischen Delegationschefs in der Entschädigungsfrage nur dadurch erklären, dass sich die Alliierten schon in ihren Vorbesprechungen in einem vorbehaltene Entschluss über die Ausrichtung einer Entschädigung geeinigt hatten. 4. Interne Sitzung, 19.3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>110</sup> 4. Interne Sitzung, 19.3.1946, ebd. Auch Reinhardt beklagte, dass die taktischen Richtlinien nicht befolgt worden seien.

<sup>111</sup> Art. V des ACC Vesting Decrees sah vor, dass die Frage der Ausrichtung einer Entschädigung zu einem späteren Zeitpunkt vom ACC geregelt werden sollte. ACC Law Nr. 5, in: Department of State Bulletin 1945, S. 596-607.

ternal Property Commission to operate in Switzerland, is, so far as these negotiations are concerned, a lost hope.<sup>112</sup>

Paul und McCombe schlossen sich deshalb dem Vorschlag Charguérauds an, den enteigneten Besitzern eine Entschädigung auszurichten, um dadurch die schweizerische Zustimmung zur Liquidation der deutschen Werte zu erreichen.<sup>113</sup> Sie teilten ihren Gesprächspartnern ihr Einverständnis zur Auszahlung einer Reichsmarkkompensation mit, wobei sie an der Auslieferung des Liquidationserlöses festhielten.<sup>114</sup>

Dadurch sah sich die schweizerische Delegation ihrerseits zum Handeln veranlasst. Am 21. März übergab Stucki ein Aide-Mémoire, in welchem unter Zurückweisung der alliierten Rechtsauffassung<sup>115</sup> der Vorschlag unterbreitet wurde, die deutschen Guthaben in der Schweiz in einem Zwangsclearing mit schweizerischen Forderungen gegen Deutschland zu verrechnen. Dadurch könnte das Ziel der Kriegsprävention einwandfrei erreicht werden, ohne dass gegen die Privatrechtsordnung verstossen werde.

Dem erwarteten Einwand, dass dieser Plan lediglich schweizerische Interessen berücksichtige, begegnete er mit dem Hinweis auf die humanitäre Hilfe der Schweiz; der Bundesrat sei überdies bereit, sein Engagement im Wiederaufbauprogramm noch zu verstärken. Es handle sich aber hier um eine moralische, und nicht um eine rechtliche Verpflichtung. Im Übrigen stehe es den Alliierten frei, ihre Reparationsansprüche durch Steuern auf den als Entschädigung ausbezahlten Reichsmarkbeträgen geltend zu machen.<sup>116</sup>

Die Alliierten zeigten sich irritiert. Mit Nachdruck wiesen sie darauf hin, dass Deutschland eine zahlungsunfähige Nation sei; es sei inakzeptabel, dass durch ein Verrechnungsverfahren schweizerische Forderungen gegen Deutschland berücksichtigt werden sollten, während umgekehrt die Ansprüche alliierter Gläubiger, die unter der deutschen Besatzungsherrschaft gelitten hätten, leer ausgingen. Überdies würde bei einem solchen Verfahren der alliierte Kontrollrat zu einer Inkassoagentur für schweizerische Forderungen degradiert: «The Swiss have, it seems to me, completely jeopardized their moral position by their suggestions [...]. Initially, they took a strong moral line that the German private assets could not be used for any claims, on the ground that private property was inviolable and that for Switzerland to use or to consent to the use of such private property for any purpose would be a violation of its neutrality. [...] However, they have now put forward a proposition which simply boils down to the proposal that they take the German assets in Switzerland and apply them to Swiss claims rather than to Allied claims, thus enabling Switzerland to pay off its nationals [...]. This would merely turn this negotiations into a means of collecting on German assets [...] for the benefit of Switzerland [•••].»<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Brief R. Paul an SecWar Robert P. Patterson, 3.4.1946, in: Ebd., 4203. Diese Stelle drückt die alliierte Einschätzung am deutlichsten aus, es finden sich aber auch schon frühere Passagen ähnlichen Inhalts.

<sup>113</sup> «If therefore, the Swiss insist on the compensation question, I believe that this difficulty could be circumvented if the Allied Control Council should provide for payment of compensation, [...]» Paul an SecWar Patterson, 20. 3.1946, in welchem er Patterson und dem US-Kontrollrat-Vertreter die Entschädigung zur Annahme empfiehlt. Under Secretary of State D. Acheson unterstützt Pauls Vorschlag (Acheson an Patterson, 22.3.1946). Ebd., 4202.

<sup>114</sup> Alliiertes Memorandum, 22.3.1946, in: Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage J, ebd., 4209.

<sup>115</sup> Neben der Ablehnung einer extraterritorialen Wirkung des ACC Gesetzes Nr. 5 wurde das alliierte Auslieferungsbegehren auch wegen der mangelnden Entschädigung abgelehnt: «We must emphasize once again that according to Swiss constitutional law, private property cannot be seized, still less handed over to a third power, without due compensation.» Schweizerisches Aide-Mémoire, 21.3.1946, in: BA 2801,1968/84, 29.

<sup>116</sup> «The equivalent amounts in German marks received by the German creditors could be subject to the general obligations imposed on German nationals for reparation purposes.» Ebd.

<sup>117</sup> Office Memorandum S. J. Rubin (DoSt) an Assistant SecState W. Clayton, 27.3.1946, ebd., 4202.

Der Verrechnungsvorschlag erwies sich als zweischneidig. Man konnte ihm entnehmen, dass einer Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz keine unüberwindbaren verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegenstanden, falls den enteigneten Besitzern eine Entschädigung ausgerichtet wurde. Die Alliierten bestanden darauf, dass die deutschen Werte in der Schweiz zu ihren Gunsten liquidiert werden sollten; umgekehrt verpflichteten sie sich zur Entschädigung der betroffenen Deutschen in Reichsmark.<sup>118</sup>

Damit fand die Anfangsphase der Verhandlungen ihren Abschluss. Beide Parteien beharrten auf ihren Standpunkten. Die Bilanz nach der ersten Verhandlungswoche war aber keinesfalls negativ. Alliierte und Schweizer hatten den Willen bekundet, praktische Lösungen zu suchen. Die Bereitschaft der Alliierten, einen Entschädigungsanspruch der enteigneten Deutschen anzuerkennen, hatte ein erstes Hindernis aus dem Weg geräumt. Paradoxierte Weise stellte auch der Vorschlag, die deutschen Guthaben mit schweizerischen Forderungen in Deutschland zu verrechnen, einen Annäherungsschritt dar: Er zeigte den Alliierten, dass die Schweizer Behörden gegen eine Liquidierung der deutschen Werte nichts einzuwenden hatten, wenn das Prinzip der Entschädigung berücksichtigt wurde. Nach der ersten Woche stand fest, dass Schweizer und Alliierte diese Werte liquidieren wollten und bereit waren, die Besitzer zu entschädigen. Ungelöst war freilich die Frage, wem der Erlös zufallen sollte.

Hatten die Alliierten ursprünglich verlangt, dass eine rein alliierte Kommission die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Besitz nehmen und liquidieren sollte,<sup>119</sup> so waren sie von dieser Idee bereits in der ersten Verhandlungswoche abgekommen. In den Sitzungen der Unterkommission beanspruchten sie gewisse Mitsprache- und Entscheidungsrechte im Liquidationsprozess. Stucki machte klar, dass die Schweiz keine ausländische Behördentätigkeit auf ihrem Boden dulden konnte. Ein Vetorecht der Alliierten gegen Entscheide der schweizerischen Liquidationsagentur kam deshalb nicht in Frage. Dagegen konnten gewisse Konsultativrechte zugestanden werden. Die Alliierten waren ja gewissermassen die Geschäftspartner der Schweiz.<sup>120</sup> Am 29. März lenkten die Alliierten ein. Um nicht den Verdacht zu erwecken, die Souveränität der Schweiz unterwandern zu wollen, erklärten sie sich mit einem rein schweizerischen Liquidationsorgan einverstanden; dieses sollte eng mit einer schweizerisch-alliierten Kommission zusammenarbeiten. Im Falle von Meinungsdivergenzen sollte die Kommission überdies eine Rekursinstanz anrufen können. Dieser Vorschlag war für Stucki annehmbar.<sup>121</sup> Damit war ein weiteres Hindernis aus dem Weg geräumt.

Die Gesprächspartner hatten sich mittlerweile auf eine Ausschaltung dieser Guthaben festgelegt. Ein kniffliges Problem blieb jedoch bestehen: Wem sollte der Liquidationserlös zufallen? Die Alliierten bestanden auf der integralen Auslieferung an den Kontrollrat; die Schweizer Delegation wollte diese Werte gegen schweizerische Forderungen in Deutschland verrechnen. Beide Ansprüche schlossen sich nicht nur gegenseitig aus; sie liessen sich obendrein nur im Einverständnis und in Zusammenarbeit mit der Gegenpartei verwirklichen.<sup>122</sup> In Anbetracht der Tat-

<sup>118</sup> Kriegsverbrecher sollten davon ausgenommen bleiben. Alliiertes Memorandum, 22. 3.1946, in: Bericht Paul, [3. 6.1946], Beilage K, ebd., 4209.

<sup>119</sup> Gemäss AKRG Nr. 5 wäre die «German External Property Commission» des ACC mit dieser Aufgabe betraut gewesen.

<sup>120</sup> 14. Interne Sitzung, 29. 3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>121</sup> Stucki an der 15. Internen Sitzung, 30. 3.1946: «In der Frage der Wahrung der schweizerischen Souveränität mit Bezug auf die Prozedur ist gegenüber dem gestern diskutierten Papier der Alliierten ein wesentlicher Fortschritt gemacht worden. Ich halte dafür, dass eine Einigung auf dieser Basis möglich ist.» In: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>122</sup> Die strittigen Werte befanden sich in physischem Gewahrsam der Schweizer Behörden. Diese waren zu einer Liquidation nur bereit, wenn sie dabei eigene Interessen berücksichtigen konnten. Umgekehrt erforderte die

sache, dass keine Partei ihre Zielsetzung von sich aus erreichen konnte, drängte sich ein Vergleich in der Mitte auf. Die Idee, den Liquidationserlös aufzuteilen, lag nahe.<sup>123</sup>

Die Schweizer Delegierten gaben erschöpfend Auskunft über die Höhe ihrer Forderungen gegen Deutschland. Es handelte sich darum, die Alliierten davon zu überzeugen, dass die schweizerischen Forderungen gegen Deutschland die deutschen Werte in der Schweiz bei weitem überstiegen, auch wenn gewisse aus der Kriegszeit stammende Forderungen nicht berücksichtigt würden.<sup>124</sup> Die Verhandlungspartner lehnten den Verrechnungsvorschlag unverändert ab, sie erklärten sich jedoch gewillt, der Schweiz einen Anteil an den deutschen Vermögenswerten zu überlassen.<sup>125</sup> Stucki ersuchte seine Gegenspieler dringend um zahlenmäßige Angaben über den Anteil, den sie der Schweiz zugestehen wollten. McCombe antwortete, dass die Entschädigungssätze für schweizerische Gläubiger nicht höher als diejenigen für alliierte Forderungen sein könnten. Mit mehr als 3-5% des Forderungsbetrages könne nicht gerechnet werden. Stucki lehnte das Angebot sofort als unannehmbar ab. Er bestand auf einem höheren Anteil und legte nahe, dass der Verteilungsschlüssel auf den Liquidationserlös bezogen werde. Die Alliierten und die Schweiz sollten über die erhaltenen Werte frei verfügen können.<sup>126</sup>

Am 27. März war Stucki zur Überzeugung gelangt, dass auf der Basis der bisherigen Instruktionen nicht mehr weiterverhandelt werden könne. Die Aussichten, mit dem Verrechnungsvorschlag doch noch durchzudringen, waren gering. Es schien ihm deshalb unumgänglich, der Regierung Bericht zu erstatten und ein neues Mandat zu fordern. Stucki stellte den Vorschlag, die Alliierten am Liquidationserlös zu beteiligen, zur Diskussion.<sup>127</sup> Er betonte mit Nachdruck, dass Zugeständnisse unvermeidlich seien, wenn die bestehende Isolierung überwunden werden sollte: «Wenn wir ein Abkommen mit nach Hause bringen, worin

- a) die Guthaben der Deutschen in der Schweiz freigelassen werden,
- b) das Prinzip der Entschädigung in Landeswährung durchgesetzt wird, wenn c) das alliierte Misstrauen beseitigt ist,
- d) sofort Besprechungen über die Deblockierung der schweizerischen Werte in USA fortgesetzt werden,
- e) die Verhandlungen über die schwarze Liste fortgesetzt werden,
- f) die Goldfrage erledigt wird,

---

Durchführung des Verrechnungsvorschlages die Mitarbeit alliierter Behörden in Deutschland, welche die dortigen Forderungen schweizerischer Gläubiger aufnehmen und eintreiben mussten. Diese waren freilich zur Kooperation an einem Verfahren, das ihren Interessen so wenig Rechnung trug, nicht bereit. Die Karten waren sehr gleichmäßig verteilt: Beide Parteien verfügten gleichermaßen über Trümpfe und schlechte Karten. Es ist möglich, von einer symmetrisch-gegenseitigen Abhängigkeit zu sprechen.

<sup>123</sup> Dies umso mehr, als schon vor den Verhandlungen Alliierte wie Schweizer eine solche Lösung im Falle eines als wahrscheinlich erachteten Scheitern ihrer Grundsatzforderungen ins Auge gefasst hatten. Vgl. «Revised Statement of Objectives and Procedures [...]», 13.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4201; Konferenz der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des BR, 7.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>124</sup> Die Alliierten betrachteten den Clearing-Kredit und andere sFr.-Kredite, die die Schweiz Deutschland während des Krieges geleistet hatte, als Unterstützung der deutschen Kriegsanstrengungen und hatten es von Anfang an abgelehnt, solche «wartime claims» anzuerkennen. Vgl. alliiertes Statement, 22.3.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209.

<sup>125</sup> «The Allies were prepared to agree to 'retrocede' to Switzerland a percentage of the proceeds resulting from the Liquidation of German assets in Switzerland.» Alliiertes Memorandum, 29.3.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage N, ebd.

<sup>126</sup> 16. Interne Sitzung, 31.3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>127</sup> «Von der Tatsache ausgehend, dass keine einseitige Durchführung des Kapitalclearings denkbar ist, ergibt sich der Schluss, dass die Alliierten am Ertrag beteiligt werden. [...] Es ist mir selbstverständlich noch nicht bekannt, ob die vorgeschlagene Lösung [von den Alliierten] angenommen werden wird. Es wird dies letzten Endes wohl von den Prozentsätzen abhängen. In diesem Zusammenhang bedenke ich, dass wir grundsätzlich mit einer Teilung werden rechnen müssen.» 12. Interne Sitzung, 27.3.1946, ebd.

und wenn dazu von den deutschen Guthaben in der Schweiz die Hälfte für schweizerische Kriegsgeschädigte und Rückwanderer verwendet werden kann, während die andere Hälfte der UNRRA zukommen wird, [...] dann werden wir mit dieser Lösung in der Schweiz Lorbeeren ernten. Es wird damit eine grosse aussenpolitische Frage zur Ruhe gebracht sein. Es wird damit vermieden werden, dass eine neue Isolierung der Schweiz eintritt.»<sup>128</sup>

Der weitere Verhandlungsverlauf bestätigte Stuckis Analyse. Während im Guthaben- und im Claims-Unterausschuss sich die Positionen stark angenähert hatten,<sup>129</sup> überschatteten die Kontroversen im Goldkomitee zunehmend die Gespräche. Die Delegierten kamen in zunehmende Bedrängnis. Alfred Hirs, der Vertreter der Nationalbank, rechnete pessimistisch gestimmt vor, dass man für ein Abkommen dieser Art wohl etwa eine halbe Milliarde Franken bezahlen müsse.<sup>130</sup> Stucki sah sich in seiner Absicht, nach Bern zurückzureisen, bestätigt; diesmal wurde sein Vorschlag mit grosser Mehrheit angenommen. Wie Eberhardt Reinhardt bemerkte, musste alles getan werden, dass «[...] aus der Reise des Vorsitzenden nach Bern [...] nicht der Eindruck entstehe [...], dass die Schweiz kapitulationsreif sei».<sup>131</sup>

Die Alliierten wurden durch Stuckis Reisepläne ihrerseits zum Handeln veranlasst. Sie hielten die Gelegenheit für günstig, eine abschliessende Position festzulegen und die schweizerische Regierung durch Zugeständnisse zum Einlenken zu bewegen.<sup>132</sup> Im Memorandum vom 29. März nahmen die drei alliierten Regierungen eine schweizerische Liquidationsbehörde an; als weiteres Entgegenkommen boten sie an, aus praktischen Erwägungen der schweizerischen Regierung einen Teil des Liquidationserlöses zurückzuerstatten. Auf Stuckis Drängen hin fanden sie sich bereit, einen Verteilungsschlüssel für den Erlös der deutschen Werte anzugeben: 20% sowie eine zweiprozentige Verwaltungsgebühr sollten ihrer Ansicht nach der Schweiz zukommen, während der Rest an die alliierten Regierungen auszuliefern sei.<sup>133</sup>

Vor Stuckis Rückreise wurden in der Schweizer Delegation Richtlinien zu neuen Instruktionen beraten. Zentral war die Frage, wie weit allenfalls Konzessionen gemacht werden sollten. Drei Punkte stellten für Stucki nicht negoziabile essentials dar: Erstens könne die Schweiz niemals eine Rechtspflicht zu einer Reparationsleistung anerkennen; zweitens könne eine Enteignung nur gegen Entschädigung durchgeführt werden. Drittens dürfe den Alliierten nicht mehr als 50% des Ertrages der deutschen Werte angeboten werden. Diese drei Bedingungen stellten

128 Ebd.

129 Bereits am 28.3.1946 glaubte McCombe feststellen zu dürfen, dass die Arbeiten in diesen beiden Ausschüssen erfolgreich abgeschlossen sei. 14. Interne Sitzung, 29. 3.1946, ebd.

130 «Wir müssen zu einer Lösung kommen. Diese wird uns sicher auch etwas kosten. Es fragt sich nur, wieviel, das wissen wir heute noch nicht. Auch in der Goldgeschichte sehen wir den Umfang nicht recht ein. [...] Es wird immer um die Aufbringung einer halben Milliarde [sFr.] gehen, die die Schweiz hinlegen muss.» 14. Interne Sitzung, 29.3.1946, ebd.

131 12. Interne Sitzung, 27.3.1946, ebd.

132 «We decided that it would be well to put in his [Stuckis] hands a proposal which he could discuss with his people in Bern and it might, if accepted, at least in principle, accelerate our discussions.» Memorandum Paul für Assistant SecState W. L. Clayton, 3.4.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4203.

133 Alliiertes Memorandum, 31.3.1946, in: Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage O, ebd., 4209. Die alliierte Diskussion über den Verteilungsschlüssel verlief kontrovers: Die US Delegierten wollten bloss 15% zugestehen, während Charguéraud 25% abgeben wollte. Die Grosszügigkeit der Franzosen findet ihre Erklärung darin, dass sie in der Goldfrage, an der sie am stärksten interessiert waren, auf einer harten, maximalistischen Linie bestehen wollten und deshalb bei den deutschen Guthaben zu einer relativ massvollen Lösung Hand boten. Der Vermittlungsvorschlag McCombes von 20% setzte sich schliesslich durch. Telegr. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 31.3.1946, in: PRO, FO 944/305.

unverzichtbare Minimalforderungen dar. Sollten die Alliierten darüber hinausgehende Ansprüche stellen, so müsste die Schweiz die Verhandlungen daran scheitern lassen.<sup>134</sup>

In der letzten Sitzung vor seiner Abreise in die Schweiz legte Stucki den Delegierten folgende Fragen vor: War die Delegation damit einverstanden, die deutschen Werte zwischen der Schweiz und den Alliierten aufzuteilen? War die Delegation gewillt, dem Bundesrat in Bezug auf die Goldfrage eine Abfindungszahlung vorzuschlagen? Beide Grundsatzfragen wurden von den Delegierten mehrheitlich angenommen. Nur gerade Professor Dietrich Schindler äusserte rechtliche Bedenken. Er befürchtete, dass durch die Auslieferung der deutschen Werte ein schwerwiegender Präzedenzfall geschaffen würde; noch fragwürdiger erschien ihm allerdings die Abgeltungszahlung zur Regelung der Goldfrage. Er sprach sich trotz drohender Presseattacken und anderer Druckmassnahmen für eine weitere tatbeständliche und rechtliche Untersuchung aus. Demgegenüber ersuchte Carl Bruggmann, der schweizerische Gesandte in Washington, die Delegierten eindringlich, sich nicht hinter formalrechtlichen Konstrukten zu verschanzen. Die Schweiz könne sich nicht selbstherrlich über die Meinung der alliierten Siegermächte hinwegsetzen. Sie sei aus politischen Gründen auf eine Normalisierung ihrer Beziehungen zur alliierten Staatengemeinschaft angewiesen: «Wir müssen als neutraler Staat über das Formalrechtliche hinausgehen, sonst stehen wir vor der Welt als Profiteure da. [...] Die Grossstaaten stellen an uns grössere Ansprüche als an sich selber. Für die Amerikaner ist die rechtliche Seite der Angelegenheit letztlich gleichgültig, für sie ist es nur eine 'Cash'-Frage. Man hat hier eben das Gefühl, die Schweiz sei während des Krieges zu gut weggekommen. Wir brauchen das Wohlwollen der Welt [...].»<sup>135</sup>

Mit diesen beiden Voten ist das argumentative Spektrum der Diskussion angedeutet. Die Delegation optierte klar für den Vorschlag, die Alliierten durch die Abtretung eines Teiles der deutschen Vermögenswerte sowie durch eine Abfindungszahlung in der Goldfrage zufriedenzustellen. In der Guthabenfrage ging man dabei von einer hälftigen Teilung aus; bei der Abfindungszahlung wurden minimal 100 Mio. sFr. und maximal 250 Mio. sFr. in Erwägung gezogen.<sup>136</sup> Überblickt man den Verlauf dieser ersten Runde, so fällt auf, dass am Ende der ersten Woche Einigkeit darüber bestand, dass deutsches Besitztum in der Schweiz liquidiert werden sollte. Alliierte und Schweizer verharrten abwartend in sich symmetrisch gegenüberstehenden Stellungen. Bei dieser gegensätzlichen Interessenlage und den gleichmässig verteilten Abhängigkeiten und Stärken drängte sich eine Aufteilung des Streitobjektes geradezu auf. Es ist nicht verwunderlich, dass es die Alliierten waren, die zu weiteren Kompromissen Hand boten. Dies lag schon in der Ausgangssituation begründet: Sie hatten die Schweizer Regierung zu Verhandlungen aufgeboten, sie waren es auch, welche die Auslieferung der in der Schweiz liegenden deutschen Werte verlangten. Der Verständigungsprozess führte, von alliierten Initiativen ausgehend, in einem steten Wechselgespräch zu gegenseitigen Zugeständnissen. Unter dem Eindruck der bevorstehenden Rückreise des schweizerischen Delegationschefs lenkten die Alliierten in zwei weiteren Punkten ein. Zuerst verzichteten sie auf ihre ursprüngliche Forderung, dass die deutschen Werte durch eine alliierte Behörde liquidiert werden sollten; sodann ebneten

134 Stucki an der 12. Internen Sitzung, 27.3.1946: «Wenn wir Vorschläge, wie ich sie skizziert habe, gemacht haben, und es kommt dann doch noch zum Abbruch, so ist unsere Position unter allen Umständen besser.» In: BA 2801, 1968/84, 29.

135 Ähnlich auch Rappard: «En conclusion il semble que les alliés n'agissent pas tant pour des questions de principe mais qu'il s'agit pour eux de tirer un maximum de la Suisse.» Stucki pflichtet bei: «Die Alliierten sagen sich einfach, die Schweiz sei mit Bezug auf dieses Goldproblem in einer ungünstigen moralischen Situation und sie suchen diese Situation auszubuten.» Ebd.

136 Ebd.

sie das Terrain durch ihre Bereitwilligkeit, der Schweiz einen Anteil am Liquidationserlös zu überlassen.<sup>137</sup> Damit war Ende März eine weitgehende Einigung erzielt worden. Waren viele Ausführungsfragen auch noch ungelöst, so war ein tragfähiges Gerüst für einen Abkommensentwurf aufgerichtet worden.

Der Historiker unterliegt in seiner Synthese oft der Gefahr einer übermässigen Homogenisierung der Ereignisse. Nichts wäre unzutreffender, als eine Beschreibung der Annäherung als eines mühelos abschnurrenden, gleichsam automatisch verlaufenden Mechanismus. Es musste ernsthaft verhandelt werden, Kompromisse wurden nicht geschenkt, sie mussten dem Verhandlungspartner abgetrotzt werden. Umgekehrt wäre aber auch der Eindruck irrig, wonach die Verhandlungen von allem Anfang an festgefahren gewesen seien, wie das von den schweizerischen Handlungsträgern selbst reichlich undifferenziert behauptet worden war. Diese Darstellungen, die oft in etwas unkritischer Manier von der Historiographie übernommen worden sind, halten der Überprüfung der Fakten nicht stand; sie neigen dazu, die jedem Verhandlungsprozess innewohnende Dialektik zu überschätzen und lassen die Intentionalität der von den Akteuren gemachten Erklärungen ausser Acht. In der Guthabenfrage kann von harzigen, ausserordentlich schwierigen Verhandlungen nicht gesprochen werden. Betrachtet man den Bereich der deutschen Werte für sich allein, so ist kaum zweifelhaft, dass auf der Basis der erzielten Verständigung in wenigen Tagen ein umfassendes Abkommen hätte abgeschlossen werden können.

---

<sup>137</sup> Auch auf alliierter Seite gab es Stimmen die bereits Anfang April 1946 einer 50: 50 Aufteilung das Wort sprachen. So antwortete etwa der englische Chefbeamte Brandt (FO, Economic Warfare Division) auf eine Anfrage McCombes, dass er eine hälftige Teilung als sehr annehmbar erachte. Telegr. Gallman (US Embassy London) an SecState, 11.4.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4203.



«[...] la Banque Nationale Suisse ne paraît pas avoir pris [...] les plus élémentaires précautions. Cette prudence semblait d'autant plus s'imposer que [...] il était de notoriété publique que le Reich avait, à l'époque des transferts en Suisse de l'or incriminé, épuisé ses réserves de métal précieux [...]. La Suisse ne pouvait non plus ignorer que le Gouvernement national Socialiste avait, dans tous les pays occupés [...], mis la main sur les avoirs publics et privés.»  
 Französische «Note sur l'or belge», 15.3.1946.<sup>138</sup>

«Wir waren bei den Goldübernahmen stets guten Glaubens und haben die übliche Sorgfalt verwendet. Man kann dem Gold eben nicht ansehen, woher es stammt. Die Verantwortlichkeit Frankreichs für das belgische Gold ist unseres Erachtens gegeben.»  
 A. Hirs an der 11. Internen Sitzung, 26.3.1946.<sup>139</sup>

### 2.3.2. Die Goldfrage als unerwartetes Hindernis

Seit Dezember 1945 waren sich die Alliierten darüber einig, dass an den Verhandlungen mit den neutralen Staaten auch die Frage der Goldübernahmen von der deutschen Reichsbank behandelt werden sollte. Gemäss den Beschlüssen der Pariser Reparationskonferenz sollte von der Reichsbank widerrechtlich übernommenes Währungsgold, das an Notenbanken neutraler Staaten weitergeleitet worden war, an die Interalliierte Reparationsagentur zurückerstattet werden.<sup>140</sup>

Die alliierten Delegationen hatten an der Regelung der Goldfrage ein sehr unterschiedliches Interesse. Als einer der meistbegünstigten Staaten am Pariser Goldpool war die französische Regierung sehr direkt an einer möglichst hohen schweizerischen Goldrückgabe interessiert, weil ihr vom Gesamtbetrag des restituierten Goldes ein bedeutender Anteil zugesprochen werden sollte.<sup>141</sup> An den Vorbereitungsgesprächen skizzierte die französische Delegation Richtlinien für eine alliierte Position. Charguéraud legte dar, es sei allgemein bekannt gewesen, dass die Reichsbank zum Zeitpunkt der grossen Goldzessionen an die Schweiz ihre eigenen Gold- und Devisenreserven schon längst aufgezehrt habe. Diese Verkäufe hätten nur mit Raubgold durchgeführt werden können. Die Nationalbank habe es an den elementarsten Vorsichtsmassnahmen fehlen lassen. Es gelte, mit der schweizerischen Delegation eine Vereinbarung über die Rückerstattung sämtlichen nachweislich geplünderten Goldes abzuschliessen.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup>In: ArchFin, B 9440.

<sup>139</sup>In: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>140</sup>Die Alliierten hatten zu diesem Zeitpunkt noch keine genauen Angaben über die deutschen Goldbestände zu Beginn des Zweiten Weltkrieges. Die nicht durch Zahlen belegte Hypothese, wonach es sich bei den hohen deutschen Goldzessionen an die SNB nur um Raubgoldbestände habe handeln können, schien dem britischen Delegationschef McCombe nicht ganz haltbar zu sein. *Telegr. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 11.3.1946*, in: PRO, FO 944/305.

<sup>141</sup>Die Banque de France hatte bereits Ende 1944 der Banque Nationale de Belgique den Gegenwert des ihr 1939 anvertrauten Goldes zurückerstattet. Dadurch war die belgische Nationalbank schadlos gehalten worden. Umgekehrt hatte die französische Zentralbank nun ein Anrecht auf einen entsprechenden Anteil aus dem IARA-Goldpool.

<sup>142</sup>«Note sur l'or belge», 15.3.1946, in: ArchFin, B 9440.

Kurz vor der Aufnahme der Verhandlungen legten Vertreter des Department of the Treasury Ergebnisse ihrer umfangreichen Untersuchungen vor: «Throughout the war Switzerland constituted the principal foreign market for the large quantities of gold which Germany spent in financing her war effort against the United Nations. The chief Swiss agent in this traffic was the Swiss National Bank in Berne [...]. The Reichsbank maintained a depot account with that bank, where it first sent the gold which it intended for disposition to Swiss, Spanish, Portuguese, and certain other foreign buyers. From this central distribution point the gold was either sold to the Swiss National Bank for Swiss francs or transferred to the accounts of the Bank of International Settlements, Basel, and such other central banks as the Banco de Espana, the Banco do Portugal, etc. The purpose of the Reichsbank in carrying out these sales and transfers was to obtain exchange for certain foreign payments – e. g., financing of trade between Germany and other neutral or German-occupied countries [...].»<sup>143</sup>

Es war den amerikanischen Behörden in Deutschland relativ leichtgefallen, den Goldverkehr zwischen der Deutschen Reichsbank und schweizerischen Banken zu rekonstruieren. In den Büchern der Reichsbank konnten sie die deutschen Zessionen lückenlos erfassen. Sie stellten fest, dass in der Zeit vom 30. Juni 1940 bis Mai 1945 Gold im Wert von insgesamt 391 Mio. \$ an schweizerische Bankinstitute gesandt worden war.<sup>144</sup> Etwa 20 Mio. \$ war von schweizerischen Geschäftsbanken angekauft worden.<sup>145</sup> Auf eigene Rechnung übernahm die Nationalbank vom deutschen Noteninstitut Gold im Wert von 278 Mio. Dollar; 93 Mio. \$ nahm die Nationalbank auf Rechnung ausländischer Zentralbanken entgegen.<sup>146</sup>

Schwieriger gestaltete sich die Beweisführung, dass es sich bei den deutschen Goldlieferungen an Schweizer Banken um Raubgold gehandelt hatte. Einen direkten Nachweis glaubten die amerikanischen Untersuchungsbehörden in Deutschland aufgrund von genauen Lieferungsprotokollen mit Barrennummern und Prägestempeln für annähernd 139 Mio. \$ Gold erbringen zu können.<sup>147</sup> Damit waren die schweizerischen Raubgoldübernahmen in den Augen der Treasury-Vertreter noch nicht erschöpft. Indizien legten nahe, dass weit höhere Beträge in die Schweiz gelangt seien. Dabei stützten sie sich auf Schätzungen. Aus drei mit hinreichender Sicherheit feststehenden Grundgrössen glaubten sie den Gesamtbetrag der schweizerischen Raubgoldübernahmen ermitteln zu können: Die alliierten Abklärungen der Reichsbankunterlagen im Vergleich mit den Büchern der geschädigten Zentralbanken ergaben den Befund, dass die Gesamtsumme des von deutschen Behörden widerrechtlich entwendeten Währungsgoldes mindestens 579 Mio. \$ betragen habe.<sup>148</sup> Ein zweites Indiz stellte der deutsche Goldbestand zu Beginn des Krieges dar. Die amerikanischen Goldjäger kamen zum Schluss, dass die Reichs-

<sup>143</sup> «Report on Swiss Gold Traffic with Germany 1939-45», o. A. u. D. [DoT, Mitte März 1946], in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4201.

<sup>144</sup> Die Beamten der Treasury gingen davon aus, dass vor diesem Datum noch kein eigentliches Raubgold von Deutschland in die Schweiz geschickt wurde; von September 1939 bis Juni 1940 habe die SNB bloss für 7 Mio. \$ Gold von der Reichsbank übernommen. «Allied Policies for Negotiation of Looted Gold Question», o. A. u. D. [DoT, Mitte März], in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4201.

<sup>145</sup> Nämlich vom SBV 8 Mio. \$, von der Bank Leu & Cie 6, 2 Mio. \$, von der SKA 1, 75 Mio. \$, von der Basler Handelsbank 1, 1 Mio. \$. Kleinere Goldübernahmen wurden von anderen Banken getätigt. Bis zum BRB über die Überwachung des Goldhandels und der Ein- und Ausfuhr von Gold vom 7.12.1943 konnten schweizerische Geschäftsbanken im Rahmen der Vereinbarungen der SB Vereinigung mit der SNB Gold frei an- und verkaufen. Durrer (1984), S. 103-105.

<sup>146</sup> «Allied Policies for Negotiations of Looted Gold Question», o. A. u. D. [DoT, Mitte März 1946], in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4201.

<sup>147</sup> Sie kamen zum Schluss, dass die SNB umgeschmolzenes belgisches Gold im Werte von 123 Mio. \$ übernommen hatte; ebenso habe die Reichsbank 3,75 Mio. \$ luxemburgisches Gold und 12 Mio. \$ italienisches Gold, das gestohlen worden sei, an die SNB geschickt. «Swiss Gold Traffic with Germany 1939-45», ebd.

<sup>148</sup> «Allied Claim against Swiss for Return of Looted Gold», o. A. u. D. [DoT, Mitte März 1946], ebd.

bank vor dem Westfeldzug maximal über 206 Mio. \$ rechtlich erworbenes Gold verfügen konnte.<sup>149</sup> Schliesslich kam einer dritten Grundzahl in der Annäherungsoperation eine grosse Bedeutung zu. Am Kriegsende konnten nur noch gerade 169 Mio. \$ Gold in Deutschland und in ehemals deutsch besetzten Drittländern lokalisiert werden.

Durch Kombination dieser Ausgangszahlen wurden nun drei verschiedene Hypothesen vorgelegt. Im für die Schweiz ungünstigsten Fall musste davon ausgegangen werden, dass alles nach dem Krieg nicht in Deutschland und in europäischen Drittländern gelegenes Raubgold in die Schweiz gelangt war. Dieser Vermutung zufolge hätte es sich bei sämtlichem von der Schweizerischen Nationalbank übernommenem Gold um unrechtmässig entwendete Bestände gehandelt.<sup>150</sup> Im für die Schweiz günstigsten Fall hatten die Schweizer Institute sämtliches legal erworbene deutsche Gold erhalten; aber auch in diesem Falle stand fest, dass Raubgold in der Höhe von 185 Mio. \$ den Weg in die Schweiz gefunden hatte.<sup>151</sup> Beide Schätzungen wurden von den Treasury-Beamten als Annahmen betrachtet, die zwei mögliche Fälle umschrieben. Sie räumten indessen ein, dass weder die Vermutung, dass die Schweizer Banken gar kein legales deutsches Gold erhalten haben, noch die Hypothese, dass die Reichsbank alles legale deutsche Gold in die Schweiz geliefert habe, sehr wahrscheinlich sei. Die Wahrheit lag wohl zwischen diesen beiden Annahmen. Der Anteil des Raubgoldes am Goldbestand der Reichsbank belief sich auf nahezu drei Viertel. Es schien naheliegend, davon auszugehen, dass sich der Raubgoldanteil bei den schweizerischen Goldübernahmen von der Reichsbank im gleichen Rahmen bewegt haben könnte. Dieser Schätzung zufolge hätte die Nationalbank Raubgold im Wert von 289 Mio. \$ übernommen.<sup>152</sup>

Zu Beginn der zweiten Verhandlungswoche kam es im Gold-Committee unversehens zum Eklat. Nach lediglich zwei Sitzungen wurden die Schweizer Vertreter von den Alliierten so in die Ecke gedrängt, dass sie vorzeitig den Abbruch der Sitzung beantragen mussten. In der Besprechung dieser denkwürdigen Tagung kamen die Schweizer Delegierten überein, dass sie an weiteren Besprechungen in diesem Forum nicht mehr teilnehmen wollten.<sup>153</sup> Stucki nahm einen auf alliierte Indiskretionen zurückzuführenden amerikanischen Zeitungsartikel zum Anlass, weitere Ausschuss- und Plenarsitzungen zu verweigern. In Zukunft sollten nur noch Besprechungen unter den Delegationschefs stattfinden.<sup>154</sup> Die Alliierten interpretierten die Zeichen

---

149 Am Stichtag habe die Reichsbank 183 Mio. \$ nicht geraubtes Gold besessen. Nach 1939 habe sie nur noch von der Sowjetunion rechtmässig Gold beziehen können. Aus den Büchern der deutschen Notenbank gehe hervor, dass diese zwischen September 1939 und dem Angriff auf die Sowjetunion 23 Mio. \$ russisches Gold gekauft habe. Unter der für die SNB günstigsten Annahme, dass dieses Gold erst nach dem Juni 1940 übernommen worden sei, habe der rechtmässig erworbene Goldbestand der Reichsbank somit 206 Mio. \$ betragen: «The resultant total of 206 million dollars is the maximum possible amount of non-looted gold available to the German Reichsbank at any time after June 1940.» Ebd.

150 «Substraction of the loot thus traced to German war-end stocks and to third countries (169) from the total loot (579) leaves 410 million dollars worth of loot or more than the entire amount of the known shipments to Switzerland [...] It is perfectly possible that the entire amount of 398 million dollars (or more) worth of gold received by the Swiss from the German Reichsbank was looted gold [...]» Ebd.

151 Durch Abzug der 206 Mio. \$ rechtmässig erworbenen Goldes von der Gesamtsumme der deutschen Goldzessionen an Schweizer Banken nach Juni 1940 erhielt man 185 Mio. \$. Ebd.

152 «It is more realistic to assume that the ratio of loot to total gold available to the Germans was reflected in all German gold shipments including those to Switzerland. [Bei 74% der den Deutschen zur Verfügung stehenden Gesamtgoldsumme habe es sich um Raubgold gehandelt]. Applying this percentage to the total amounts received by the Swiss it would appear likely that at least 289 million [\$] thereof was loot.» Ebd.

153 13. Interne Sitzung, 28. 3. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

154 Die «New York Times» publizierte am 27. 3.1946 einen Artikel über die schweizerischen Kriegskredite an Deutschland, der auf vertraulichen Unterlagen fusste, welche die Schweizer Delegierten den alliierten Verhandlungspartnern überreicht hatten. Ebd.

richtig, wenn sie bemerkten, dass die schweizerische Deputation durch die Frage der Goldübernahmen übel mitgenommen sei.<sup>155</sup>

Wie war es dazu gekommen, dass die Schweizer Delegation ausgerechnet im Zeitpunkt, in dem sich eine Verständigung in der Guthabenfrage abzeichnete, auf dem Goldsektor derartige Rückschläge einstecken musste? Drei verschiedene Gründe können angeführt werden. Zu allererst ist unverkennbar, dass das Problem der Goldübernahmen strukturell anders gelagert war. Im Gegensatz zu den deutschen Guthaben handelte es sich beim von der Reichsbank abgekauften Gold um Werte, die in den Besitz der Nationalbank übergegangen waren. Mussten Beträge an die Alliierten zurückbezahlt werden, so erlitt die Bank oder subsidiär die Eidgenossenschaft einen direkten Verlust. Der Widerwille gegen eine Rückgabelösung ist materiell verständlich. Auch moralisch waren die Bankbehörden und die schweizerischen Aufsichtsorgane viel stärker involviert: In der Guthabenfrage konnte den Banken nicht viel vorgeworfen werden. Sie hatten lediglich privates deutsches Kapital angenommen; alliierte Verdächtigungen, dass sich unter den deutschen Guthaben gewaltige Summen von Nazi-Fluchtkapital befänden, hatten sich nicht bewahrheitet.<sup>156</sup> Mit der von der Verrechnungsstelle durchgeführten Enquête hatten die Schweizer Behörden die alliierte Forderung nach Aufdeckung der deutschen Werte erfüllt. Im Beschluss vom 10. Dezember 1945, in welchem sich der Bundesrat zur Rückerstattung nachweislich gestohlenen Gutes verpflichtete, kamen sie schliesslich einem anderen alliierten Postulat nach. Der Bundesrat konnte mit Recht beanspruchen, wesentliche alliierte Forderungen durch eigene Vorleistungen schon vor der Aufnahme der Verhandlungen erfüllt zu haben. Das war auf dem Goldsektor nicht der Fall. Die deutsche Zentralbank hatte der Nationalbank bedeutende Mengen Gold abgetreten, das sie auf krummen Wegen erhalten hatte. Durch ihre in den USA liegenden Goldbestände, die seit 1941 eingefroren waren,<sup>157</sup> war die Handlungsfreiheit zusätzlich eingeschränkt. Wollte sie, dass diese Beträge befreit würden, so musste sie sich mit den Alliierten verständigen. Die Abhängigkeit vom alliierten Goodwill war hier sehr viel grösser als in der Guthabenfrage.<sup>158</sup>

Diese mehr strukturell bedingten Nachteile der schweizerischen Verhandlungsposition in der Goldfrage wurden durch das selbstverschuldete Versagen der Nationalbankleitung noch verschlimmert. Die Direktion des schweizerischen Noteninstitutes hatte es an Weitsicht fehlen lassen. Sie hatte sich auf die Rechtsgutachten blind verlassen und hatte es versäumt, in Berücksichtigung der alliierten Positionen einen adäquaten Plan auszuarbeiten. Mit Ignoranz, Unschuldsbeteuerungen und schulmeisterlichen Hinweisen auf die der Nationalbank obliegenden Pflichten auf dem Gebiete der Währungspolitik war in Washington aber kein Staat zu machen. Ausserdem hatte sie auch in personeller Hinsicht einen Missgriff getan. Der von ihr in die Verhandlungen abgeordnete Generaldirektor war seiner Aufgabe nicht gewachsen. Es wäre nahelegend gewesen, wenn Generaldirektor Hirs an den Verhandlungen die Goldpolitik seines Instituts verteidigt hätte. Die vom Delegationschef vor der Abreise vorgenommene Arbeits-

---

155 -He [Stucki] seemed badly shaken by the facts with respect to the acquisition of looted gold by Switzerland (perhaps the more so because of Switzerland's public declarations to the effect that all looted property would be returned) and asked for further elucidation on the question of gold [...].- Memorandum R. Paul an Assistant SecState for Economic Affairs W. L. Clayton, 3.4.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4203.

156 Brief Schwab/Mehnert (SVS) an BR Petitpierre, 14.11.1945, und Konferenz bei BR Petitpierre mit SVS-Vertretern, 20.11.1945, in: BA 2801, 1967/77, 9.

157 Vgl. Durrer (1984), S. 30-33.

158 Anfänglich gingen die SNB-Vertreter davon aus, dass das Prozessrisiko auf den Betrag des von der SNB auf eigene Rechnung übernommenen belgischen Goldes (398 Mio. sFr.) beschränkt sei. Später betrachteten sie jedoch den Gesamtbetrag der von der Reichsbank abgekauften Goldbeträge (1210 Mio. sFr.) als Maximalrisiko. 11./17. Interne Sitzung, 26.3./2.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

teilung hatte dies ja auch so festgelegt.<sup>159</sup> Hirs sah dies freilich anders. In etwas wirren Ausführungen legte er dar, dass er sich bloss als banktechnischer Experte betrachte: «Die Zeit der Vorbereitung der laufenden Verhandlungen war ziemlich kurz. [...] Es liegt kein Tatsachenbericht vor. [...] Die Übernahme des Goldes durch die Nationalbank sollte nicht diskutiert werden, sondern lediglich das allgemeine Problem. Bevor wir in eine Diskussion eintreten, müssen wir hören, was die andern von uns wollen. Ich bin nicht in der Lage, vor Vaidie und Mann Berichte über unsere Notenbankpolitik zu erstatten. [...] Ich muss es ablehnen, über Rechtsfragen zu sprechen. Ich bin lediglich dafür da, über die bankmässige Abwicklung Rede und Antwort zu stehen.»<sup>160</sup>

Hirs musste einräumen, dass sich unter dem von der Nationalbank der Reichsbank abgekauften Beträgen belgisches Gold im Wert von über 500 Mio. sFr. befunden habe.<sup>161</sup> Er zeigte sich betrübt darüber, dass sein Institut sich nun dafür verantworten müsse.<sup>162</sup>

Die Zielsetzung der Nationalbank war klar vorgegeben: Es musste sich für sie darum handeln, die Alliierten von ihrer Gutgläubigkeit zu überzeugen und sie zu einer rechtlichen oder doch wenigstens faktischen Anerkennung ihrer Goldoperationen zu bringen. Das waren sehr hochgesteckte Ziele, welche nach einer entsprechenden Strategie verlangt hätten. Diese fehlte den Zentralbankvertretern aber völlig. Hirs glaubte, mit einer rein defensiven Taktik des Herunterspielens in Verbindung mit wiederholten Unschuldsbeteuerungen durchzukommen.<sup>163</sup>

Am 26. März fand die erste Sitzung des Gold-Committee statt. Die amerikanischen Vertreter verlangten Aufschluss über alle Goldbewegungen der Nationalbank während des Krieges. Der französische Finanzattaché in Bern, Marcel Vaidie, legte ein ausführliches Exposé zur Frage des belgischen Goldes vor. Er stellte fest, dass dem Direktorium hätte bekannt sein müssen, dass die Reichsbank 1939 nur relativ geringe Goldreserven besessen habe. Es stehe objektiv fest, dass sie Raubgold übernommen hätte; die Bankbehörden seien einer deutschen Täuschung zum Opfer gefallen. Sie sollten sich zur Herausgabe allen geplünderten Goldes bereit erklären.<sup>164</sup> Generaldirektor Hirs lieferte kein zusammenhängendes Exposé. Er präziserte auch gegenüber den Alliierten, dass er bloss als technisches Mitglied an den Verhandlungen teilnehme; er sei nicht da, um die Goldübernahmepolitik der Nationalbank zu verteidigen, sondern um Auskünfte über die Abwicklung des schweizerischen Goldverkehrs zu machen. Dass diese Erklärung vor den Alliierten einer Desavouierung seines Instituts gleichkam, schien ihm nicht bewusst zu sein. Im Übrigen antwortete er ausweichend. Auf störende Fragen stellte er sich dumm und gab vor nichts zu wissen.<sup>165</sup> In Anlehnung an die schweizerische Auffassung, dass

159 «Herrn Generaldirektor Hirs wird die Aufgabe zufallen, die Goldpolitik der Nationalbank zu vertreten. Er wird Unterstützung durch Prof. Schindler erfahren, soweit Rechtsfragen zu diskutieren sind. Ferner wird Herr Hirs die Frage der seinerzeitigen Verhandlungen mit Puhl, an denen er teilgenommen hat, vorbereiten.» 1. Interne Sitzung, 25.2.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

160 11. Interne Sitzung, 26.3.1946, ebd.

161 «Von den 500 Millionen ist etwa ein Drittel nach Spanien und Portugal weitergegeben worden. Das Gold wurde von den Deutschen umgeschmolzen und in neue Barren umgewandelt. Die darüber erstellten Prüfscheine sind auf die Jahre 1934 bis 1936 rückdatiert worden. Die Nationalbank war bei der Entgegennahme dieser Barren gutgläubig.» 2. Interne Sitzung, 8.3.1946, ebd. Später bezifferte er das von der SNB übernommene belgische Gold mit 551 Mio. sFr. 11. Interne Sitzung, 26.3.1946, ebd.

162 «Wenn wir vorausgesehen hätten, dass nun hier speziell die Nationalbank aufs Korn genommen werden soll, hätten wir wahrscheinlich doch darauf verzichtet, nach Washington zu kommen.» 11. Interne Sitzung, 26.3.1946, ebd.

163 «Wir werden auch das Goldproblem 'verkleinern' müssen.» 2. Interne Sitzung, 8.3.1946, ebd. «Wir waren bei den Goldübernahmen stets guten Glaubens und haben die übliche Sorgfalt verwendet. Man kann dem Gold eben nicht ansehen, woher es stammt.» 11. Interne Sitzung, 26.3.1946, ebd.

164 Conference Memorandum, 26.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4205.

165 12. Interne Sitzung, 27.3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

es sich beim belgischen Gold nicht um Raubgold gehandelt habe, verkündete er reichlich apodiktisch, dass die Nationalbank nie Beutegold übernommen habe. Deshalb weigerte er sich auch, die drängenden Fragen im Bereich des deutschen Raubgoldes zu beantworten. Mehr informell wollte er wissen, dass das belgische Gold sich in den USA und in Frankreich befinde.<sup>166</sup>

Den Alliierten musste die kühne Behauptung, dass sich das belgische Gold in zwei alliierten Staaten befinde, wie Hohn vorkommen. Auch Schweizer Delegierte gaben sich Rechenschaft, dass mit solchen Winkelzügen nicht durchzukommen sei. R. Pfenninger, der zu den Verhandlungen beigezogene Nationalbankvertreter in New York, bemerkte trocken, dass die Alliierten ganz offensichtlich einen Beutezug auf die Nationalbank planten. E. Reinhardt zeigte sich über den Verlauf der Sitzung ausserordentlich beunruhigt. Die Absicht der Alliierten laufe darauf hinaus, die Beweislast umzukehren: Grundsätzlich betrachteten sie alles von Deutschland übernommene Gold als geraubt, bis nicht die Berner Bankbehörden den Nachweis des Gegenteils erbracht hätten. Verbunden mit der generellen Restitutionsforderung sei dies äusserst gefährlich und könne in astronomisch hohe Forderungen ausmünden.<sup>167</sup>

An der zweiten Sitzung im Goldausschuss stellte Hirs in einem längeren Referat doch noch Umfang, Hintergründe und Modalitäten der schweizerischen Goldübernahmen dar. Er betonte, dass die Nationalbank aus währungs- und neutralitätsrechtlichen Gründen Gold von beiden kriegführenden Parteien habe übernehmen müssen. Von alliierten Zentralbanken habe die Nationalbank auf eigene Rechnung mehr als das Doppelte an Gold übernommen als von der Deutschen Reichsbank. Die Goldübernahmen von Deutschland müssten auch im Zusammenhang mit dem Clearing-Kredit gesehen werden; angesichts des schweizerischen Defizites im Clearing konnte die Schweiz nur schwerlich die deutschen Goldzessionen ablehnen.<sup>168</sup> Die Nationalbank habe bei der Übernahme des Goldes die nötige Vorsicht walten lassen. Sie habe nach den alliierten Goldwarnungen von der Reichsbank eine ausdrückliche Erklärung verlangt, dass es sich bei dem nach der Schweiz gelieferten Gold um Vorkriegsbestände handle. Dies sei von verschiedenen Reichsbankdirektoren auch immer bestätigt worden.<sup>169</sup> Man habe diesen Zusicherungen Glauben geschenkt, da es keinen Grund gegeben habe, die Ehrenhaftigkeit der Vertreter des deutschen Noteninstituts in Zweifel zu ziehen.<sup>170</sup> Dagegen habe sie die Warnungen des Gouverneurs der Banque de France, die Reichsbank verkaufe belgisches Gold, nicht als einleuchtend betrachtet.<sup>171</sup> De Boisanger sei als notorischer Kollaborateur nicht glaubhaft

166 Conference Memorandum, 26.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4205.

167 12. Interne Sitzung, 27.3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

168 Dieser Hinweis lief implizit darauf hinaus, dass die Schweizer Regierung ohne Goldübernahmen gezwungen gewesen wäre, den Clearingkredit an Deutschland entsprechend zu erhöhen.

169 Auch innerhalb der Schweizer Delegation wurden zum Wert solcher Anfragen an die Reichsbank kritische Anmerkungen angebracht: «Rappard: Il y a quelque chose que je ne comprends pas bien. Il est entendu qu'une banque qui remet de l'or volé commet un acte criminel. Lui demander si l'or qu'elle remet est volé n'a aucun sens car celui qui vole de l'or peut à plus forte raison le fondre et mentir aux acquéreurs postérieurs.» 17. Interne Sitzung, 2. 4. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

170 Hirs sagte über Puhl: «The Swiss always regarded Puhl as a banker whose integrity was above suspicion. He was never considered to be a thief or even a Nazi in the usual sense.» Conference Memorandum, 27.3.1946, ebd. Reinhardt berief sich vor der Sitzung auch auf die Unbescholtenheit der Reichsbank: «Könnte man nicht auf die traditionelle Anständigkeit der Reichsbank, die alte deutsche Verwaltung darstellt, hinweisen? Misstrauen sei ihr gegenüber nicht so am Platze gewesen wie etwa gegenüber einer Nazibehörde.» 12. Interne Sitzung, 27.3.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

171 Yves de Boisanger weilte vom 12.-18.8.1943 in der Schweiz, wo er mit BIZ-Präsident MacKitrick und SNB-Präsident Weber über die Requisition des Belgischen Goldes durch die deutschen Behörden informierte. Er versuchte Weber dazu zu bringen, von der Reichsbank kein Gold mehr entgegen zu nehmen. «M. Weber parut assez ennuyé de cette déclaration. Il me demanda si j'étais bien certain que l'or exporté d'Allemagne était de l'or

gewesen. Überdies stellte Hirs die alliierten Angaben zum deutschen Goldbestand am Anfang des Krieges in Abrede. Die deutschen Goldreserven hätten damals nahezu 2 Mia. sFr. betragen.<sup>172</sup>

Die Alliierten reagierten ungehalten auf diese Ausführungen, die ihnen wie ein schlechtes Remake altbekannter schweizerischer Positionen vorkam.<sup>173</sup> Sie vermissten jeden positiven Ansatz zu einer einvernehmlichen Lösung der Streitfrage. Hirs schien den Alliierten zumuten zu wollen, dass sie sich der Macht des Faktischen beugten und die schweizerischen Goldübernahmen ganz einfach anerkennen würden. Sie sollten ihre Rückgabeforderungen abschreiben. Dazu waren sie aber nicht bereit. Sie bestanden darauf, dass die Schweiz die im Bundesratsbeschluss vom 10. Dezember 1945 verankerte Verpflichtung zur Rückerstattung von Raubgut auch auf widerrechtlich entwendetes Währungsgold anwende. Die Reaktion der schweizerischen Delegierten war gänzlich ablehnend. Sie wiederholten, dass es sich nach ihrer Auffassung beim belgischen Gold nicht um völkerrechtswidrig entwendetes Gut handle. Obendrein schliesse der schweizerische Restitutionsbeschluss im bilateralen Warenverkehr erfolgte Lieferungen aus. Wenn die Alliierten auf Rückgabeforderungen gegenüber der Schweiz beharrten, so wurde ihnen bedeutet, dass sie diese Forderung auf dem Gerichtsweg in der Schweiz geltend machen müssten.<sup>174</sup>

Da platzte den alliierten Delegierten der Kragen. Sie spielten nun eine sorgsam aufgesparte Trumpfkarte aus. Sie konfrontierten die Schweizer Delegation mit Aussagen aus einer Einvernahme von Reichsbank-Vizedirektor Emil Puhl über seine Geschäftsverbindungen mit der Nationalbank während des Krieges. Puhl hatte darin in Abrede gestellt, dass er der Leitung der schweizerischen Zentralbank ausdrücklich bestätigt habe, kein Raubgold zu liefern. Er habe bloss erklärt, dass sie sich über ausreichende Goldreserven ausweise, um die Schweizer Bank nötigenfalls gegen Kompensationsforderungen von Staaten wie Frankreich oder Belgien schadlos zu halten.<sup>175</sup> Der Vizedirektor der Reichsbank hatte in der Befragung weiter ausgesagt, dass das Direktorium der Nationalbank gewusst habe, dass ein Teil des unter der Deckung durch Vorkriegsgold verkauften Goldes aus widerrechtlich enteigneten belgischen Reserven herkommen könne. Auf eine Nachfrage hatte Puhl im Hearing nämlich erklärt, dass der zweite Mann nach Weber darüber unterrichtet gewesen sei.

---

volé. Il ajouta que l'or étant une matière fongible, il ne lui paraissait pas que cette matière pût être visée par l'avertissement des Nations Unies. [...] Sans me faire une promesse formelle, M. Weber parut animé d'intentions favorables, bien que manifestement gêné par le côté politique de l'affaire.» Brief de Boisanger an Charguéraud, AffEtr, 3.4.1946, in: ArchFin, B 9440.

172 Conference Memorandum, 27.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4205. In der 19. Internen Sitzung, 3.4.1946, räumte Hirs allerdings ein, dass die SNB über keine gesicherten Zahlen verfügte: «Reinhardt, Frage an Herrn Hirs: Haben Sie Schätzungen über den Goldbestand der Reichsbank während des Krieges? Hirs: Nein, darüber haben wir keine Angaben. Die Bestände wurden während dieser Zeit bei allen Notenbanken getarnt.» In: BA 2801, 1968/84, 29.

173 Hirs hielt sich in seinen Ausführungen weitgehend an das Gold-Exposé von SNB-Direktor V. Gautier an den Currie-Verhandlungen im Februar 1945. Vgl. Durrer (1984), S. 204.

174 Conference Memorandum, 27.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4205.

175 «The Reichsbank gave those assurances on the basis of their fungible theory, [...] that the claims of the despoiled owners to gold looted by the Germans did not need to be satisfied by restoration of the actual gold taken from them but only by an equivalent amount of gold, and that, therefore, the liability to those owners was adequately covered by the total gold reserves of the Reichsbank. In other words, it was made clear to the Swiss that the German assurances as to the prewar German origin of the gold being sent them in no way prevented some of the gold coming to them from being the actual physical gold taken from Belgium and the other occupied countries.» «Swiss Gold Traffic with Germany 1939-45», o. A. u. D. [DoT, Mitte März 1946], in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4201.

Die Schweizer Delegierten waren sprachlos. Hirs war dem hohen Druck nicht gewachsen; er verlor die Nerven und gab betreten zu, dass Puhl damit wohl ihn gemeint habe. Etwas larmoyant fragte er, ob es die Alliierten darauf abgesehen hätten, sein Institut durch ihre gewaltigen Rückgabeforderungen zu ruinieren.<sup>176</sup> Diese antworteten ungerührt, dass der Preis, den die Schweiz zahlen müsse, unvergleichlich gering sei gegenüber den Verlusten, welche die europäischen Staaten durch deutsche Plünderungen erlitten hätten. Rappard war durch den Verlauf dieser Besprechungen peinlich berührt. Er beantragte den Abbruch der Sitzung. Ein Hauptpfeiler in der schweizerischen Argumentation war eingestürzt. Die Nationalbank hatte Puhl zum Kronzeugen ihres guten Glaubens gemacht. Nun war sie jedoch von demselben Puhl blossgestellt worden. Die Alliierten vertraten mit einem gewissen Recht die Auffassung, dass die Schweizer seinen Aussagen Glauben schenken müssten, wenn sie ihn bis anhin als Ehrenmann betrachtet hätten. Die Stimmung sank auf den Nullpunkt. Hirs war verärgert gegen die insistierenden Amerikaner und enttäuscht von der kritischen und unfreundlichen Haltung der übrigen Delegationsmitglieder.<sup>177</sup> Reinhardt und Rappard berichteten über den unglücklichen Verlauf der beiden Sitzungen. Die ungeschickte Verteidigung des Nationalbankvertreters hatte einen ausserordentlich ungünstigen Eindruck hinterlassen. Stucki zog daraus die Schlussfolgerung, dass keine weiteren Sitzungen des Gold-Committees abgehalten werden sollten. In Zukunft wollte er die Diskussion in der Goldfrage selbst führen.<sup>178</sup>

---

176 «At this point Mr. Hirs remarked 'that's me'. [...] He asked whether we wanted to ruin his bank by taking this 500 Million Swiss francs of gold [...]». Der amerikanische Protokollführer bemerkte, dass die Alliierten zu diesem Zeitpunkt noch gar keine bezifferte Restitutionsforderung gestellt hätten. Die in Panik von Hirs geäußerte Zahl konnte von den Alliierten als eine indirekte Anerkennung verstanden werden, dass belgisches Gold in dieser Höhe von der SNB übernommen worden war. Conference Memorandum, 27.3.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4205.

177 «Allgemein scheint in der S. [schweizer] Delegation die Meinung vorzuherrschen, wir hätten bei der Goldannahme kritischer sein sollen. [...] Sie können sich denken, dass ich momentan nicht bester Stimmung bin, verärgert gegen die Amerikaner, vorab die Juden im Tresor, gegen die Mittel die man an wendet und dazu gegen die wenig solidarische Haltung in der schweizerischen Delegation in der Goldfrage.» Brief Hirs an SNB-Generaldirektor Ernst Weber, 30.3.1946, in: B A 6100 (A), 2326.

178 So Stucki im Rückblick in einem Brief an BR Nobs, 28.8.1946, ebd.



## Das Abkommen von Washington (1946)

Professor Schindler: «Die Alliierten [...] verlangen von uns eine Art Kapitulation. Wir sollen uns dem Begriff der Looted Property, der gar nicht bestimmt ist, ausliefern.»

Hirs: «Es würde den Alliierten so passen, wenn wir in das von ihnen ausgespannte Netz der Looted Property liefen. Ich bin der Meinung, das Memorandum müsse [...] in scharfem Ton beantwortet werden.»

29. Interne Sitzung, 18.4.1946.<sup>179</sup>

«The negotiations stalled solely on the issue of looted gold, and of how much. Whatever the figure, the S. N. B. says it is too much. [...] In the result the issue is simply whether Swiss will face a loss of say 60 million dollars on the gold question for a general settlement and freedom from damaging Press and other attacks [...]. On this aspect Swiss general prosperity is a factor, [...], they are well able to pay a price for escaping the worse horrors of war and German annexation.»

Brief F. W. McCombe an W. A. Brandt, MEWFO, 7.5.1946.<sup>180</sup>

### 2.3.3. Zuspitzung in der Goldfrage: Die eskalierende Kraftprobe zwischen Schweizern und Alliierten

Anfangs April standen die Schweizer Delegierten unter dem Schock der alliierten Goldforderungen. Professor Rappard hatte das Goldmemorandum vom 31. März noch nicht verdaut: «Ce qui est terrifiant, c'est la question de l'or. [...] Les Alliés estiment que tout ce qui ne peut pas être prouvé comme ayant appartenu légitimement à la R.[eichs] B.[ank] doit être considéré comme volé. Notre conception est différente mais nous ne pouvons nier qu'il y a eu de l'or volé.»<sup>181</sup>

Professor Schindler äusserte grosse Bedenken zum alliierten Memorandum. Der Begriff «looted gold» sei unklar und juristisch nicht fundiert. Es scheine unzulässig, im Zusammenhang mit dem belgischen Gold von geplünderten Werten zu sprechen. Rappard schloss sich dem rechtlichen Einwand Schindlers an; er fügte aber gleichzeitig bei, dass die Alliierten durch eine juristische Betrachtungsweise nicht zu beeindrucken seien. In praktischer Hinsicht bewiese im Übrigen schon die Tatsache, dass die Deutschen das belgische Gold umgeschmolzen hätten, dass die Reichsbank selbst nicht an die Fiktion des legalen Erwerbes des belgischen Goldes geglaubt habe.<sup>182</sup> Hirs sah sich aufgrund der alliierten Auslieferungsbegehren veranlasst, den Maximalwert des Prozessrisikos nach oben zu korrigieren. Aufgrund möglicher Regressforderungen von Seiten anderer neutraler Staaten, an welche die Nationalbank deutsches Gold weiterverkauft hatte, kam er zum Schluss, dass grundsätzlich alles während des Krieges von der Reichsbank übernommene Gold – 1210 Mio. sFr. – mit einem Verlustrisiko behaftet war. Auf einen Prozess wollte sich niemand ernstlich einlassen. Ein Gerichtsverfahren hätte das Ansehen der Nationalbank empfindlich geschädigt. Obendrein wäre das übergeordnete poli-

<sup>179</sup>In: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>180</sup>In: PRO, FO 371/60479.

<sup>181</sup>17. Interne Sitzung, 2.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>182</sup>«Que les Allemands aient eu l'impression que l'or belge était volé, le fait qu'ils l'aient refondu le prouve.»

tische Ziel dieser Verhandlungen nicht erreicht worden: Ohne ein zufriedenstellendes Abkommen wären die Alliierten nicht dazu bereit gewesen, der politischen Isolierung der Eidgenossenschaft ein Ende zu bereiten. Die Verlegenheit war gross. Der Zwang, eine annehmbare Regelung zu finden, war übermächtig. Die Delegation übergab den Alliierten einen detaillierten Fragebogen zum Problem der schweizerischen Goldübernahmen.<sup>183</sup> Ausserdem nahm sie Kontakt auf zu den prominenten Washingtoner Anwälten J. F. und A. W. Dulles<sup>184</sup> und liess ein Gutachten über die amerikanische Rechtslage der Goldfrage ausarbeiten.<sup>185</sup>

Am 9. April war Stucki aus Bern zurückgekehrt. Der Bundesrat hatte sich mit dem bisherigen Verhandlungsverlauf nicht unzufrieden gezeigt.<sup>186</sup> Die Tatsache, dass Werte von dauerhaft in der Schweiz niedergelassenen Deutschen von der Liquidation ausgeschlossen bleiben sollten und dass eine Entschädigung an die enteigneten Deutschen ausgerichtet werden sollte, war mit Erleichterung vermerkt worden. Die Durchsetzung einer rein schweizerischen Liquidationsbehörde war vom Bundesrat als ein weiterer Verhandlungserfolg betrachtet worden. Er hatte sich hinter Stuckis Schlussfolgerung gestellt, dass die Guthabenfrage durch eine Teilung des Liquidationserlöses geregelt werden sollte; im Übrigen erklärte sich die Landesregierung mit der Nationalbank solidarisch und ermächtigte die Delegation, den Alliierten zur abschliessenden Beilegung der Goldfrage eine Abfindungszahlung zu leisten.<sup>187</sup>

Am 11. April bekräftigte Stucki, dass seine Regierung einen alliierten Rechtsanspruch weder in der Guthaben- noch in der Goldfrage anerkennen könne. Falls die Alliierten an ihrer Goldrestitutionsforderung festhalten wollten, verwies er sie auf den Rechtsweg an das Bundesgericht. Der Vorschlag, der Schweizer Regierung ein Fünftel der deutschen Werte zu überlassen, wurde als gänzlich ungenügend zurückgewiesen. Wenn darauf bestanden würde, müsste die Frage einem internationalen Schiedsgericht vorgelegt werden. Stucki beendete seinen abschlägigen Bescheid jedoch mit zwei verlockenden Angeboten: Unter der Bedingung, dass die blockierten schweizerischen Guthaben in den USA freigegeben würden und die Alliierten zur Einstellung ihrer Black-Listing-Politik Hand böten, sei der Bundesrat bereit, ihnen einen Anteil am Ertrag der liquidierten Werte zugestehen. Er habe überdies eingewilligt, dem Parlament den Antrag zu unterbreiten, einen Teil des seit dem alliierten Goldwarning vom 23. Februar 1944 von Deutschland übernommenen Goldes für den europäischen Wiederaufbau zur Verfügung zu stellen.<sup>188</sup>

---

183 Brief Rappard an R. Paul, 4.4.1946. Bericht Paul, [3. 6. 1946], Beilage T, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

184 Bei John Foster Dulles handelt es sich um den nachmaligen amerikanischen Aussenminister unter Eisenhower (1953-1959); sein Bruder Allan W. Dulles leitete von 1942-1945 das Office of Strategic Services in Bern; er war von 1953-1961 Vorsteher des CIA. Vgl. Dulles (1967), S. 20 ff.

185 Pikanterweise stellte sich später heraus, dass die französische Delegation sich von derselben Law Firm beraten liess. 20./21. Interne Sitzungen, 9./10.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

186 Der BR liess sich in zwei langen Extrasitzungen am 3. und 4.4.1946 umfassend informieren. Am 5.4.1946 genehmigte er einstimmig Bericht und Antrag des schweizerischen Delegationschefs. Damit war der stuckische Instruktionsentwurf von der Regierung abgesehnet worden. 21. Interne Sitzung, 10.4.1946, ebd.

187 «Der Bundesrat erteilt Herrn Minister Stucki folgende Instruktionen...: 1. Die Schweizerische Delegation ist ermächtigt, den Alliierten eine Beteiligung am Liquidationserlös der deutschen Guthaben bis zu 50% anzubieten. 2. [... Sie] ist ermächtigt, den Alliierten in der Goldfrage eine Abfindungssumme bis zu 250 Millionen anzubieten.» Geheimes Protokoll der BR Sitzung vom 5.4.1946, in: BA 1004 1, 1946. Aus Geheimhaltungsgründen liess Stucki die Delegierten über den vom BR fixierten Maximalbetrag in der Goldfrage im Unklaren; er sprach lediglich von einer Zahlung von 100 Mio. sFr. 21. Interne Sitzung, 10. 4. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

188 Zahlen nannte Stucki noch nicht. Brief Stucki an Paul, 11.4. 1946, Bericht Paul, [3. 6. 1946], Beilage Q, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

Damit kam der Verhandlungsmechanismus wieder ins Rollen. Die schweizerische Weigerung, an weiteren Plenarsitzungen teilzunehmen, wirkte jedoch erschwerend. Der Annäherungsprozess musste über den Austausch schriftlicher Memoranden abgewickelt werden. Die offene Aussprache war einer indirekten, äusserst behutsamen Verhandlungsführung auf dem Korrespondenzweg gewichen. Zeitverzögerungen waren unumgänglich. Dieses Verfahren kam auch einer Entmachtung der restlichen Delegationsmitglieder gleich: Diese wurden zu Hilfspersonal degradiert, das bloss noch Entscheidungsgrundlagen für den Delegationschef erarbeitete.<sup>189</sup> Die Alliierten antworteten unverzüglich auf Stuckis Brief.<sup>190</sup> Sie hielten unbeirrbar fest an ihrem Anspruch auf die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und die Rückerstattung des geplünderten Goldes. Sie lehnten den Vorschlag, bei andauernden Meinungsdivergenzen die strittigen Fragen einem internationalen Schiedsgericht vorzulegen, als unpraktisch und zeitraubend ab. Dagegen signalisierte Randolph Paul die Bereitschaft seiner Regierung, nach einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss in der Guthaben- und Goldfrage die im November 1945 abgebrochenen Zertifizierungsverhandlungen sofort wieder aufzunehmen. Die alliierten Delegationschefs erklärten sich auch bereit, die Beendigung der alliierten Wirtschaftskontrollen gegenüber der Schweiz wohlwollend zu prüfen. Um die Gespräche rasch zu einem Abschluss zu bringen, machten sie bereits zu diesem Zeitpunkt den Vorschlag, dass beide Seiten unverzüglich die Abfassung eines Abkommensentwurfes in Angriff nahmen.<sup>191</sup> Die Schweizer Delegierten gingen auf diesen Vorschlag ein.<sup>192</sup> Beide Parteien zeigten sich unbeeindruckt von den rechtlichen Forderungen der Gegenseite. Sie verharrten demonstrativ auf ihren Rechtsgrundsätzen, lenkten aber gleichzeitig zu Verhandlungen ein. Die Annäherungsschritte erschöpften sich nicht in verbalen Erklärungen. Die Redaktionsarbeiten zeitigten bald schon ihre Früchte. Die Durchführungsmodalitäten der vorgesehenen Liquidation deutscher Werte in der Schweiz nahmen zusehends konkretere Züge an. Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemischten Kommission und der Verrechnungsstelle konnte abschliessend festgelegt werden. Die Alliierten anerkannten den Grundsatz, dass der schweizerisch-alliierten Kommission eine bloss konsultative Rolle zukommen solle; umgekehrt erklärten sich die Schweizer Delegierten zu einem umfassenden Informationsaustausch bereit.<sup>193</sup> Für den Fall, dass Meinungsdivergenzen über die Durchführung des Abkommens entstehen sollten, einigte man sich auf ein zweistufiges Schiedsgerichtsverfahren: Waren die Alliierten mit einem Entscheid der Verrechnungsstelle nicht einverstanden, so konnten sie an eine schweizerische Rekursinstanz appellieren. Der Entscheid der Rekursbehörde konnte wiederum an ein internationales Schiedsgericht weitergezogen werden, das auch im Falle von

---

189 «[...] Stucki zog ohnehin eine 'one-man-show' auf. [...] auch prominente Delegationsmitglieder hatten nach aussen bloss eine Statistenrolle zu spielen.» Schneeberger (1984), S. 181-182. Schenkt man Schneeberger Glauben, der den Posten eines Gesandtschaftssekretärs bekleidete, herrschte ein gewisser Unmut unter den übrigen Delegationsmitgliedern, die sich etwas überflüssig vorkamen. SVS-Direktionspräsident Schwab drückte seine gemischten Gefühle mit einer aus dem Fussballsport entlehnten Metapher aus: «Stucki hat einen unerhörten Angriffsgeist wie ein idealer Center Forward. Er ist ein trickreicher Dribbler, denkt aber nicht an das Zusammenspiel mit seinen Teamkameraden, bis er den Ball verloren hat und der ganzen Sache geschadet hat.» Ebd., S. 185.

190 Brief R. Paul an Stucki, 12.4.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage R, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

191 «To assist in the speedy resolution of the questions at issue, the Allied Delegations recommended that drafting committees be set up to work out appropriate agreements.» Bericht Paul, [3.6.1946], S. 16. ebd.

192 Brief Stucki an R. Paul, 17.4.1946, in: Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage S, ebd.

193 34. Interne Sitzung, 23.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

andauernden Interpretationsdifferenzen angerufen werden konnte.<sup>194</sup> Die Alliierten nahmen den Grundsatz einer Schutzklausel für wesentliche Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft an,<sup>195</sup> während die Delegierten aus Bern sich verpflichteten, alliierte Ausweisungsbegehren für in der Schweiz residierende Deutsche wohlwollend zu prüfen.<sup>196</sup>

Wenn auch in verschiedenen Fragen keine Einigung erzielt werden konnte,<sup>197</sup> so hatten sich die Standpunkte doch merklich angenähert. Die Angleichung der Positionen musste erkämpft werden, nicht zuletzt auch innerhalb der einzelnen Delegationen. Ein Brief McCombes, auf den der vermittelnde alliierte Abkommensentwurf vom 17. April zurückzuführen war, wirft ein Licht auf die Schwierigkeiten des inneralliierten Konzertierungsprozesses: «I have had to defend it word by word and line by line against the backroom Treasury boys here, in two full days of continuous rumpus and endless repetition of arguments, and I feel somewhat proud of my baby. We shall have to hear days of gutturals from the Swiss on it, but I am reasonably confident that we have turned the corner [...]. I am hopeful that Paul's influence, and anxiety for results, may be decisive to bring the U. S. Treasury off its hobby horse of suspicion of the Swiss.»<sup>198</sup>

Obwohl wesentliche Fragen ausgespart blieben, herrschte Zuversicht über einen bevorstehenden Abschluss der Verhandlungen. Im alliierten Lager glaubte man, dass ein entscheidender Durchbruch erzielt worden sei.<sup>199</sup>

Bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen hatten die alliierten Unterhändler ihr Angebot wiederholt, der Schweiz 20% des Liquidationserlöses abzutreten. Stucki liess sich mit einer so mageren Offerte nicht abspesen.<sup>200</sup> In der Goldfrage gab Stucki dem französischen Delegationsleiter Charguéraud informell zu verstehen, dass der Bundesrat geneigt wäre, dem Parlament eine Goldzahlung in der Höhe von ungefähr 100 Mio. sFr. vorzuschlagen. Charguéraud lehnte dieses Angebot als ungenügend ab.<sup>201</sup> Stucki antwortete, dass die angebotenen 100 Mio. sFr. als Geste des guten Willens zu verstehen seien. An eine Erhöhung des Betrages sei nicht zu denken.

Die Strategie der alliierten Delegationschefs bestand darin, ihre Gegenspieler zur grundsätzlichen Anerkennung einer Rückerstattungspflicht für geplündertes Gold zu bewegen.<sup>202</sup> Laut ihren Berechnungen fielen 130 Mio. \$ belgisches und luxemburgisches Gold, das die schwei-

194 31./34. Interne Sitzung, 20./23.4.1946, ebd.

195 30. Interne Sitzung, 19.4.1946, ebd.

196 32. Interne Sitzung, 22.4.1946, ebd.

197 So blieben die Fragen der Guthaben des Deutschen Reiches sowie der clearingpflichtigen Leistungen ungeklärt. 34. Interne Sitzung, 23.4.1946, ebd.

198 Brief F. W. McCombe an G. H. Villiers, MEWFO, 17.4.1946, in: PRO, FO 371/60479.

199 «Despite the fact that the memoranda on both sides have a tendency to be sharp, the Allied negotiators are all now convinced that the negotiations will end in agreement.» Office Memorandum S. J. Rubin an Under SecState W. Clayton, 15.4.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4204.

200 «Die Alliierten fussen immer noch auf 20%. Ich habe Herrn Paul mitgeteilt, dass wir eine Offerte auf 15% machen, solange sie auf ihren 20% bleiben.» 26. Interne Sitzung, 16. 4. 1946, ebd. Auch im alliierten Lager gab es Befürworter einer hälftigen Teilung: Der englische Chefbeamte Brandt (FO, Economic Warfare Division) und der britische Delegationschef McCombe sprachen sich beide für eine 50: 50 Lösung aus. Teleg. Gallman (US Embassy London) an SecState, 11.4.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4203, und Brief McCombe an Villiers (FO, Economic Warfare Division), 17.4.1946, in: PRO, FO 371/60479.

201 Nach Angaben McCombes bestanden die Franzosen darauf, dass die Schweizer Regierung ungefähr 1001 Gold, d.h. etwa 500 Mio. sFr. Gold restituieren sollte: «They [the French] are counting upon getting 100 tons gold, but gave me this figure in confidence.» Teleg. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 31.3.1946, in: PRO, FO 944/305. Stucki will dagegen von Charguéraud vernommen haben, dass 250-300 Mio. sFr. Gold zurückgegeben werden sollten. 26. Interne Sitzung, 16.4.1946, in: BA 2801.1968/84, 29.

202 Für die Definition von «looted gold» hielten sie sich an die Erklärung vom 5. 1. 1943, welche auch unter der Wahrung einer Scheinlegalität durchgeführte Goldübertragungen als Raub betrachtete. Vgl. dazu S. 19.

zerische Notenbank von der Reichsbank übernommen hatte, unter diesen Begriff. Es ist bedeutsam, festzustellen, dass die Unterhändler damit nicht dem von Beamten des amerikanischen Schatzamtes ausgearbeiteten Vorschlag folgten, von der Schweiz mindestens 185 Mio. \$ Gold zurückzuverlangen; sie beschränkten sich in ihren Forderungen auf das direkt nachweisbare Raubgold und gingen nicht mehr von arithmetisch ermittelten Annäherungswerten aus. Die Position der Treasury-Vertreter wurde marginalisiert; im alliierten Lager hatte sich eine vermittelnde Linie durchgesetzt.<sup>203</sup>

Nach einer kurzen Phase der Bewegung versteiften sich beide Parteien wieder auf ihre Positionen. Beide unterstrichen, dass ihr Angebot ein grosses Zugeständnis bedeute und dass sie zu weiteren Leistungen nicht bereit seien. Man wollte es auf eine Kraftprobe auf Biegen und Brechen ankommen lassen. Die Alliierten reagierten ungehalten auf Stuckis Ausführungen zur Goldfrage. Sie wiesen die neu präsentierten Zahlen pauschal als unrichtig zurück, ohne dies näher zu begründen. Überhaupt ging ihnen langsam die Geduld aus. Sie legten der Schweizer Delegation in gereiztem Ton nahe, endlich mit ihren Rechtsverwahrungen aufzuhören. An der Tatsache, dass die Nationalbank Raubgold übernommen habe, könne nicht herumgedeutelt werden. Es sei sinnlos, weiterhin Zahlen auszutauschen, solange die Schweiz nicht eine Restitutionspflicht für von ihr übernommenes Raubgold anerkenne.<sup>204</sup>

Die Schweizer Delegierten waren empört über die heftigen Anschuldigungen. Sie erwogen ernsthaft, die Verhandlungen abzubrechen.<sup>205</sup> Die Verhandlungen waren festgefahren; es schien nun plötzlich unwahrscheinlich, dass es in der Goldfrage zu einer befriedigenden Einigung kommen könnte. Stucki blieb ungerührt: «Die Alliierten denken gar nicht daran, in der Goldfrage grosse Prozesse zu beginnen, und zwar weder in der Schweiz noch in den USA. Das alliierte Memorandum soll uns nur beeindrucken und die Summe, die schliesslich in Frage kommen wird, heraussetzen. Die Situation darf nicht dramatisiert werden.»<sup>206</sup>

Bei der Redaktion der Antwort befehligte man sich keiner diplomatischen Zurückhaltung. Stucki wies die alliierten Forderungen mit aller Schärfe zurück.<sup>207</sup> Die Schweiz werde nie anerkennen, dass es sich beim belgischen Gold um Raubgold handle. Den Goldwarnungen könne kein rechtlich verbindlicher Charakter zuerkannt werden. Unverhohlen wurde angetönt, dass

203 Dies drückte sich auch in der Zusicherung der Alliierten aus, die Schweizer Regierung im Gegenzug zur Anerkennung der Restitutionspflicht für Raubgold durch eine Saldoquittung gegen alle weiteren Goldforderungen von Seiten der IARA-Staaten zu schützen. Brief Paul an Rappard, 9.4.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

204 Alliiertes Memorandum, 16.4.1946, Bericht Paul, [3. 6. 1946], ebd.

205 So etwa Professor Schindler: «[...] Ton und Inhalt [des alliierten Memorandums] scheinen mir nun einen Anlass auf Abbruch der Verhandlungen geben zu können. Ich habe eine in diesem Sinne gehaltene Antwort entworfen [...]» Professor Rappard räsonierte ähnlich: «Il ne faut pas 'encaisser' le ton de la rédaction. [...] Il faudrait tenir compte de l'avantage que nous donne le mouvement d'humeur des rédacteurs du mémoire allié sur l'or.» 29. Interne Sitzung, 18.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

206 Ebd. Schon zwei Tage vorher hatte Stucki die Delegation zu Gelassenheit aufgefordert: «Die Alliierten verfolgen eine ganz bestimmte Taktik. Sie suchen uns zu zermürben und herauszulocken. Wir werden demgegenüber die Nerven behalten und den Alliierten zu verstehen geben müssen, dass die Frage der Zeit, die wir hier in Washington verbringen müssen, für uns keine Rolle spielt.» 26. Interne Sitzung, 16.4.1946, ebd.

207 Ebd. Am 18.4.1946 telegraphierte Stucki an BR Petitpierre: «Die Gegenseite versucht offensichtlich aber nutzlos Zermürbungstaktik. [...] Wir haben aber bestimmten Eindruck, dass unsere Instruktionen genügend sind, nur braucht es viel Geduld und Zähigkeit. Erhielten heute scharfes Memorandum in Goldfrage offenbar bestimmt, möglichst hohen Betrag herauszupressen. [...] Halten Verständigung bis etwa Ende nächster Woche für möglich.» In: BA 2801, 1968/84, 36.

ein Bestehen der Alliierten auf ihren Forderungen in der Goldfrage zum Scheitern eines Abkommens auch im Bereich der deutschen Guthaben führen müsste.<sup>208</sup>

Mit dieser geharnischten Antwort eskalierte der Konflikt weiter. Die Alliierten klagten Stucki des Wortbruches an; sie glaubten dem schweizerischen Memorandum entnehmen zu können, dass die Goldzahlung ebenfalls zurückgezogen worden sei. Es fiel Stucki zwar leicht, das Missverständnis zu klären und ihnen darzulegen, dass die schweizerische Regierung nach wie vor zu ihrem Wort stehe. Dennoch war er indirekt zum Opfer seiner eigenen Taktik einer aggressiven Vorwärtsverteidigung geworden: Die Alliierten verstanden es geschickt, den Spieß umzukehren und ihn als wortbrüchigen Unterhändler moralisch ins Unrecht zu setzen. Im Falle eines nun auch auf alliierter Seite als zunehmend wahrscheinlich erachteten Scheiterns der Verhandlungen stand die Schweizer Delegation unter einem grossen Rechtfertigungsdruck. Die sich zuspitzende Kraftprobe um das Abkommen ging mit Schulduweisungen einher.<sup>209</sup>

Stucki blieb auch in dieser angespannten Situation hellsichtig: «Ich habe den Eindruck, die Alliierten wollen diese Theatertragödie dazu benutzen, um die schweizerische Leistung auf diesem Sektor weiter hinaufzudrücken.»<sup>210</sup>

Dem Schweizer Unterhändler fehlten indes Mittel zur Abwehr der alliierten Offensive. Wollte man die Verhandlungen nicht platzen lassen, so musste eine höhere Abfindungssumme erwogen werden. Die waghalsige Taktik zur Begrenzung der schweizerischen Goldzahlung war gescheitert.<sup>211</sup> Die Alliierten hatten sich durch Stuckis Pokerspiel nicht bluffen lassen, musste Stucki einräumen: «Eine unangenehme Konsequenz dabei ist jedoch, dass wir durchblicken lassen müssen, dass wir über den seinerzeit genannten Betrag hinausgehen könnten. [...] Wir haben bisher an der Zahl 100 [Mio. sFr.] absolut festgehalten, wobei wir davon überzeugt waren, dass es in Tat und Wahrheit mehr kosten würde. Nun scheint mir der Moment gekommen, durchblicken zu lassen, dass wir noch weitere Möglichkeiten besitzen.»<sup>212</sup>

208 «La Suisse regretterait qu'un accord ne puisse être conclu au sujet des avoirs allemands. Même cette éventualité pourtant ne saurait modifier sa position sur la question de l'or.» Schweizerisches Aide-Mémoire, 20.4.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

209 «Heute früh telephonierte er [Paul] mir deswegen in sehr aufgeregtem Tone, die schweizerische Antwort werfe alles über den Haufen, was wir bisher abgemacht hätten. Die Verhandlungen hätten durch den ultimativen Ton des schweizerischen Dokumentes eine andere Wendung genommen.» Bericht Stuckis an der 32. Internen Sitzung, 22.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29. Er fährt fort: «Der Empfang, den wir dabei [an der Sitzung mit den alliierten Delegationschefs vom 22.4.1946] erfuhren, war eisig. Die Alliierten haben unser Memorandum als sehr grob empfunden. [...] Sie] erklärten [...], unser Memorandum habe eine starke Schockwirkung veranlasst, durch die der vorhanden gewesene 'good will' nun zum Teil zerstört worden sei.» 33. Interne Sitzung, 22.4.1946, ebd.

210 Ebd.

211 An dieser Stelle sollen zwei Irrtümer in der Literatur berichtigt werden: Das 100-Mio.-Angebot beruhte nicht auf den Instruktionen des BR vom 5.4.1946, wie Frei (1969, S. 597) schreibt. Stucki war nämlich vom BR von Anfang an ermächtigt worden, bis zu 250 Mio. sFr. anzubieten. Die Höhe des Angebotes an die Alliierten lag – bis zur von der Regierung festgelegten Maximalsumme von 250 Mio. sFr. – ganz im freien Gutdünken des schweizerischen Unterhändlers. Dieser beschränkte das Angebot aus freien Stücken auf 100 Mio. sFr.: Dabei ging es ihm weniger darum, defensiv in der Art eines vorausschauenden Familienvaters noch eine Reserve für Notzeiten aufzusparen, wie Durrer (1984, S. 280) suggeriert. Vielmehr scheint er versucht zu haben, unter Anspannung sämtlicher Kräfte eine Politik der Stärke zu führen, um den finanziellen Aderlass der SNB und des Bundes so gering wie möglich zu halten. Wenn es seiner ungestümen Angriffskraft gelungen wäre, von den bundesrätlichen Konzessionen nicht in vollem Umfange Gebrauch zu machen, hätte dies auch einen gewaltigen persönlichen Erfolg für Stucki bedeutet. Chargéraud wies auch im Zusammenhang mit der Reorganisation des EPD auf Stuckis Erfolgsbedürfnis hin: «Enfin, le Délégué suisse avait besoin d'un succès personnel. Le poste important qu'il occupait à Berne a été supprimé au début des négociations et il fallait, à tout prix, pour retrouver une situation, pouvoir faire état d'un abattement très sensible sur nos justes revendications.» In: ArchFin, B 9439.

212 32. Interne Sitzung, 22.4.1946, ebd.

Die Alliierten drängten auf einen raschen Abschluss der Gespräche. Ihrer Ansicht nach stand man an einem Scheideweg. Nach beinahe sechswöchigen Verhandlungen stelle sich die Frage, ob die Parteien ernsthaft gewillt seien, eine Vereinbarung abzuschliessen. Mit dem Hinweis auf ihre zahlreichen Zugeständnisse<sup>213</sup> unterbreiteten sie Stucki ihren letzten Vorschlag. Sie erklärten sich bereit, den schweizerischen Anteil am Erlös der deutschen Werte auf einen Drittel zu erhöhen. In der Goldfrage rückten sie nun zum ersten Mal auch mit Zahlen heraus. Sie verlangten, dass die Schweizer Regierung 130 Mio. \$ zurückerstatte.

Stucki konnte seinen Zorn nur schlecht verbergen. Er lehnte es schroff ab, über diese Vorschläge auch nur zu diskutieren. Als Verhandlungsbasis in der Goldfrage könne nur das Angebot einer freiwilligen Rückzahlung von 100 Mio. sFr. in Frage kommen. In der zunehmend gereizten Stimmung erhitze sich der französische Delegationschef. Ein so niedriges Angebot käme einer Verhöhnung der Alliierten gleich, meinte er. Bei dieser Sachlage hielt Stucki die Fortsetzung der Verhandlungen sinnlos. Er verabschiedete sich frostig aus der Gesprächsrunde.<sup>214</sup> Für Stucki kam eine Fortsetzung der Gespräche nicht in Frage. Er war der Ansicht, dem Bundesrat den Abbruch der Verhandlungen zu beantragen und nach Hause zurückzureisen. Die Delegierten schlossen sich ihrem Vorsitzenden an. Professor Schindler, der immer wieder vor den präjudiziellen juristischen Langzeitwirkungen eines politischen Kompromisses gewarnt hatte, war über den Eklat nicht unglücklich; er glaubte ohnehin, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine bessere Lösung gefunden werden könne: «Die Alliierten wollen nichts anderes als die ökonomische Kapitulation der Schweiz. [...] ich glaube, dass die kommende Entwicklung für uns nicht ungünstig sein wird; vor allem ist damit zu rechnen, dass die Verhältnisse in Deutschland sich ändern werden, dass der Kontrollrat auseinanderfällt und dass das Gesetz No. 5 schliesslich doch nicht zur Anwendung gelangt.»<sup>215</sup>

Im alliierten Lager war man über den dramatischen Verlauf der Gespräche bestürzt: «Conference has apparently broken down. [...] Stucki deemed that our position was untenable, [...], he declined to continue the discussion and made his exit. [...] My impression is that Stucki had anticipated a show down and intended to make the break. He did not intend to compromise. His answer to us on each point was an abrupt and blank negative.»<sup>216</sup>

Beide Parteien ergingen sich in Schuldzuweisungen. Auf schweizerischer Seite wurde betont, die Alliierten hätten versucht, von der Delegation eine Kapitulation abzuverlangen. Ihre Goldforderung wurde als gewaltige Zumutung betrachtet, welche die Verhandlungen zum Scheitern verurteilt habe.<sup>217</sup> Die Alliierten waren ihrerseits davon überzeugt, dass die Gespräche an der Intransigenz der Schweizer Delegation zerbrochen seien: «[...] Mr. Paul and his associates [...] tried until the very last to reach a satisfactory compromise agreement. They had no help from the Swiss, who were legalistic even when they privately conceded that their legal position had been exploded by the Allied offer to compensate the German owners, and who consistently

213 «We feel that these concessions are quite substantial and that they go a long way toward meeting the questions which have been raised by the Swiss Delegation and to which we have paid careful attention.» Alliiertes Memorandum, 23.4.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4205.

214 «Die heutige Sitzung der Delegationschefs hat einen sensationellen Verlauf genommen. [...] Paul hielt eine längere solenne Rede über den alliierten Standpunkt, in der jedoch nichts wesentlich Neues enthalten war. Schliesslich offerierte man uns 'in a non bargaining mentality' 1/3 der deutschen Guthaben und forderte in der Goldfrage eine Leistung von 130 Mio. \$. Beide Vorschläge wurden von uns natürlich als undiskutierbar bezeichnet. Schliesslich erklärte Charguéraud, unsere Offerte von 100 Millionen Franken stelle eine 'insulte' dar, worauf wir, die Besprechung verliessen.» Stucki an der 35. Internen Sitzung, 23.4.1946, in: BA 2801.1968/84, 29.

215Ebd. Ähnlich argumentierte auch Strässle: «Die Situation wird sich mit der Zeit für uns nur verbessern können.» Ebd.

216Telegr. Earl of Halifax, GB Embassy Washington, an FO, 24.4.1946, in: PRO, FO 944/305.

217 35. Interne Sitzung, 23.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

refused to put forward proposals of a reasonable character. [...] Despite this Swiss attitude, the Allied negotiators have impressed me with their moderation and sincere desire to reach an amicable solution. They have not endeared themselves to the fire-eaters in the American agencies by this conciliatory spirit; but they have persisted in putting forward suggestion after suggestion, trying to furnish any reasonable information requested, and in general trying to bring the negotiations to a successful conclusion.<sup>218</sup>

In der Schweiz war man seit Ende März zur Einsicht gekommen, zur Regelung der Goldfrage nötigenfalls eine Abfindungszahlung von bis 250 Mio. Fr., d.h. nahezu 60 Mio. \$ zu leisten. Dieser Weg war von der Landesregierung in den Instruktionen abgesegnet worden. Aus eigenem Antrieb hatte Stucki bisher versucht, die Goldzahlung auf 100 Mio. sFr. zu beschränken. Um mit seiner Verhandlungstaktik Erfolg zu haben, war er gezwungen, mit grossem Nachdruck darauf hinweisen, dass dies sein letztes Angebot sei. Die Kehrseite davon war, dass die Alliierten glauben mussten, er sei zu keiner höheren Leistung bereit. Stucki hatte sich den alliierten Vorwurf der Sturheit weitgehend selbst eingebrockt. Es war dem Schweizer Delegationschef indessen nicht gelungen, seine Strategie einer eng begrenzten Goldrückzahlung durchzuboxen. Aber auch die alliierte Taktik, die Schweiz zur rechtlichen Anerkennung einer grundsätzlichen Restitutionspflicht zu bringen, war gescheitert. Die von den Alliierten vorgelegte zahlenmässige Goldforderung mochte im inneralliierten Konzertierungsprozess einen Kompromisswert darstellen; als die Alliierten am 23. April ihre umfangmässig festgelegte Forderung erstmals bekanntmachten, war Stucki echt bestürzt: Diese Summe stellte das Fünfeinhalbfache des schweizerischen Angebotes dar. Auch wenn dies noch nicht das letzte Wort war, so lag der geforderte Betrag immer noch über dem Doppelten was Stucki als letzte Richtlinie des Bundesrates anbieten konnte. Es mochte einleuchten, wenn er dafür hielt, dass ein so tiefer Graben durch gegenseitiges Feilschen und Markten nur schwerlich überwunden werden konnte. Die Ratlosigkeit über das weitere Vorgehen war gross. Die beidseitig aus einer Position der Stärke geführte Eskalationspolitik war der Kontrolle entglitten. Beide Parteien waren indirekt Opfer ihrer eigenen Taktik geworden. Die angestrengte Kraftprobe drohte endgültig zu scheitern.

---

218 Office Memorandum J. S. Rubin an Under SecState D. Acheson und Assistant SecState W. L. Clayton, 24.4.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4204.



«Es ist das Ziel der Alliierten, die Schweiz bis zum letzten Tropfen auszupressen. Das machen nicht die Regierungen der Alliierten, sondern eine kleine Bande, die von dem hier schon mehrmals charakterisierten Herrn Paul geführt wird.»  
W. Stucki an der 44. Internen Sitzung, 4.5.1946.<sup>219</sup>

«[...] in Mr. Paul's opinion this offer was the best deal that could be negotiated at this time. [...] perhaps in a different negotiation some time hence the Allies might be able to work out a better deal with the Swiss, but [...] this depended almost entirely upon the willingness of the United States to continue controls, particularly the Proclaimed List and the blocking of Swiss assets in the United States.»

R. Paul an einer Besprechung mit Senator H. Kilgore, 6.5.1946<sup>220</sup>

«L'expérience décevante que nous avons faite au sujet de la question beaucoup plus importante de l'or m'avait démontré le peu de fond que nous pouvions faire sur l'apparence de fermeté des services américains. Dès l'instant où la position suisse était définitivement arrêtée, toute nouvelle discussion ne pouvait aboutir qu'à une nouvelle concession.»

Brief P. Charguéraud an Aussenminister G. Bidault, 29.5.1946<sup>221</sup>

#### 2.3.4. Vom Abbruch zur Wiederaufnahme der Verhandlungen: Das letzte Angebot der Schweizer Regierung

Als Stucki am 23. April den Verhandlungsraum verliess, handelte er aus einer spontanen Gemütsregung heraus. Seine Empörung über die alliierten Forderungen und Anschuldigungen war nicht gespielt. Der abrupte Abbruch der Gespräche war kein sorgfältig einstudierter Theaterecoup, der taktische Ziele verfolgte.<sup>222</sup>

In der Enttäuschung über den alliierten Affront begannen die Schweizer Delegierten, im eigenen Lager nach Schuldigen zu suchen. Die Goldforderung von über einer halben Milliarde Franken hatte einen schweren Schock ausgelöst. Wie konnte es dazu kommen, dass die Alliierten plötzlich einen so hohen Betrag forderten? Stucki wollte Anzeichen wahrgenommen haben, dass sich die Alliierten Mitte März mit einer Zahlung von bloss 150 Mio. sFr. zufrieden gegeben hätten.<sup>223</sup> Er konnte sich die drastische Verschärfung der alliierten Haltung nur durch ein Informationsleck erklären. Für ihn schien festzustehen, dass die amerikanische Briefzensur mit detaillierten Zahlenangaben versehene Berichte abgefangen hatte, die Generaldirektor Hirs mit

---

219 In: BA 2801, 1968/84, 29.

220 In: USNA, RG 59, 800.515, 4205.

221 In: ArchFin, B 9439.

222 35. Interne Sitzung, 23.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29. Durrers Bemerkung (Durrer (1984), S. 280), dass es sich bloss um eine Unterbrechung der Gespräche gehandelt habe, trifft für den 23./24.4.1946 nicht zu: Nach Stuckis Weggang aus der Sitzung der Delegationschefs gingen beide Seiten von einem endgültigen Scheitern der Gespräche aus. Der Meinungsumschwung – und mit ihm die neue Sprachregelung Unterbrechung – fand erst am 25.4.1946 statt.

223 «Persönlich glaube ich, dass wir mit 150 [Mio. sFr.] durchgekommen wären, wenn nicht etwas dazwischen gekommen wäre [...]» 42. Interne Sitzung, 1. 5.1946, ebd.

der regulären Post an den Präsidenten der Nationalbank geschickt hatte.<sup>224</sup> Befremdlich wirkte auch, dass zwei Korrespondenten schweizerischer Zeitungen über die in den bundesrätlichen Instruktionen festgelegte Maximalzahl für eine Goldzahlung ebenfalls im Bild gewesen sein sollen.<sup>225</sup> Gewisse Delegierte schlossen nicht aus, dass es in der Schweiz zu Indiskretionen gekommen sei.<sup>226</sup>

Solche Vermutungen können jedoch die Höhe der alliierten Goldforderungen nicht hinreichend erklären.<sup>227</sup> Stuckis tendenziöse Darstellung, die Hirs nicht nur zum Prügelknaben der Delegation machte sondern ihm auch die Hauptschuld an der gewaltigen alliierten Goldforderung zuschrieb,<sup>228</sup> beruhte auf einer Fehlwahrnehmung. In den alliierten Quellen findet sich kein Anhaltspunkt für die nicht näher belegte Aussage, dass die Alliierten zu irgendeiner Zeit bereit waren, die Goldfrage auf der Basis einer Zahlung von 150 Mio. zu regeln. Im alliierten Lager bestand von Anfang an einmütig die Meinung, dass die Schweiz eine Leistung von rund 500 Mio. sFr. erbringen sollte; diese Summe entsprach dem belgischen Gold, das die Nationalbank nachweislich übernommen hatte.<sup>229</sup> In den alliierten Quellen, welche die offiziellen wie die informellen schweizerischen Positionsbezüge sorgfältig nachzeichnen, findet sich kein Hinweis auf ein Informationsleck; die neuen Instruktionen des Bundesrates waren den Alliierten nicht bekannt. Um zu ihrer ersten bezifferten Goldforderung von 560 Mio. zu kommen, brauchten sie das schweizerische Maximalangebot nicht zu kennen. Von einer Verschärfung der alliierten Position konnte mitnichten die Rede sein; die Alliierten blieben ihrer einmal festgelegten Taktik in der Goldfrage treu. Stucki war das Opfer seines Wunschesdenkens geworden. Er interpretierte alles, was nur irgendwie seinen eigenen Erwartungen entsprechen konnte, als alliiertes Entgegenkommen und blendete umgekehrt harte alliierter Forderungen einfach aus.

Alliierte wie Schweizer wurden nun in erster Linie pressepolitisch aktiv. In Erwartung einer heftigen alliierten Kampagne, trachteten die Delegierten im schweizerischen Lager, sich durch

---

224 Hirs gab zu, drei bis vier Briefe an Direktionspräsident Weber geschrieben zu haben, die unchiffriert und nicht über den diplomatischen Kurier geschickt worden seien; er bestritt jedoch, Andeutungen über eine über 100 Mio. sFr. hinausgehende Leistung gemacht zu haben. Ebd. Hirs hatte ein kurzes Gedächtnis: Zu diesem Zeitpunkt hatte er nämlich bereits 7 Briefe über die reguläre amerikanische Post an seinen Vorgesetzten gesandt; bereits am 30.3.1946 hatte er diesem mitgeteilt, dass die Delegation «[...] eine beträchtliche Abfindungssumme (bis zum zehnfachen Betrag unseres einbezahlten Aktienkapitals) in Aussicht nehmen könnte [...]» Vorsichtshalber hatte er diesen Passus in Stenographie wiedergegeben. Diese «Tarnung» war ganz offensichtlich ungenügend; es war allgemein bekannt, dass das einbezahlte Aktienkapital der SNB 25 Mio. sFr. betrug. In späteren Passagen des Briefes liess er diese Vorsichtsmassnahmen ganz fallen und sprach zweimal offen von «250M[io.]». In: BA 6100 (A), 2326.

225 Es handelte sich um W. Imhoof (NZZ) und G.-H. Martin («Tribune de Genève»), 38748. Interne Sitzung, 25. 4./8. 5. 1946, ebd.

226 Reinhardt an der 38. Internen Sitzung, 25. 4.1946, ebd.

227 In der bisherigen Literatur wurde Stuckis Behauptung nicht kritisch gewürdigt: Frei (1969, S. 597-598), dem keine alliierten Verhandlungsdokumente zur Verfügung gestanden waren, akkreditierte Stuckis These als in sich kohärent. Durrer (1984, S. 280-281), der das stuckische Argument in extenso zum Ausdruck bringt, ohne selbst Stellung zu beziehen, scheint ihm eine gewisse Plausibilität ebenfalls nicht abzuspochen.

228 Dass SNB-Generaldirektor Alfred Hirs, der trotz Stuckis Warnungen Briefe ausserhalb des Kurierdienstes abgeschickt hatte, grobfahrlässig gehandelt hatte, steht ausser Frage. Dass er ganz allgemein seiner Aufgabe, an den Verhandlungen die Goldpolitik der SNB zu verteidigen, nicht gewachsen war, ist auch unbestritten. Hier ist einzig der Behauptung Stuckis entgegenzutreten, wonach Hirs\* Verhalten in Washington und vor allem seine Berichte an SNB-Präsident Weber die Alliierten dazu ermutigt hätten, eine Goldrückgabeforderung von 560 Mio. sFr. zu stellen.

229 Aus taktischen Gründen nannten sie einen leicht überhöhten Betrag, um für die anschliessenden Gespräche mit den Schweizern noch über eine gewisse Verhandlungsmasse zu verfügen. Sie waren sich einig, den Betrag von 130 Mio. \$ allenfalls nach unten zu korrigieren; Teleg. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 24. 4. 1946, in: PRO, FO 944/305.

entsprechende Verlautbarungen aus der Schusslinie der Attacken herauszuhalten.<sup>230</sup> Die Alliierten gaben sich pessimistisch. Für den späteren Nachmittag des 24. April wurde eine Pressekonferenz der alliierten Delegationschefs angekündigt.<sup>231</sup> Der britische Unterhändler McCombe stellte die alliierte Position drastisch dar: «We are giving him [Stucki] a few hours to make any gesture but after that the United States press will be unloosed.»<sup>232</sup>

Die alliierten Unterhändler bekundeten nun ihren unbeugsamen Willen, die Schweiz die Folgen ihrer wenig kooperativen Haltung in vollem Umfange spüren zu lassen. Rachegefühle kamen auf; die störrische Schweiz sollte für das von ihr provozierte Scheitern der Gespräche einen hohen Preis zahlen.

Nachdem ihre Wut sich etwas abgekühlt hatte, mussten sich die Alliierten aber ihre Verlegenheit eingestehen. Ein definitives Scheitern der Verhandlungen hätte den erfolgreichen Abschluss der Safehaven-Gespräche mit anderen neutralen Regierungen stark kompromittiert. Sie sahen schon ihre Safehaven-Felle davonschwimmen. Sie mussten sich Rechenschaft geben, dass ihr Druckinstrumentarium an Wirkung verlor. Erfolgversprechende Alternativen schienen auch nicht vorhanden.<sup>233</sup> Es war ihnen unangenehm, nach fünfwöchigen Gesprächen noch kein positives Ergebnis vorlegen zu können. Unter diesen Umständen war der Zwang zu einer Verständigungslösung auf alliierter Seite sehr gross.

Die diplomatischen Zentralen waren dem Auf und Ab des Verhandlungsganges weniger stark ausgesetzt. Sie hielten ein Scheitern der Verhandlungen für ernsthaft unerwünscht und wirkten mässigend auf ihre Unterhändler ein. Eindringlich redeten sie weiteren Konzessionen das Wort: «Complete breakdown of Swiss negotiations cannot fail to prejudice very seriously other impending negotiations. We should therefore be ready to make further concessions to Swiss if you think this would help. Treasury view is that half loaf is better than no bread and you are authorised to agree to any concessions which Americans and French are ready to grant in order to avoid a breakdown.»<sup>234</sup>

Ausdruck dieser Haltung war ein Schreiben Pauls, das die Schweizer Delegierten mitten am Abfassen eines kämpferischen Pressecommuniqués erreichte. Paul drückte darin im Namen der drei alliierten Delegationschefs in einem unerwartet konzilianten Ton die Bereitschaft zur Wiederaufnahme von Verhandlungen aus; er bedeutete einem reichlich überraschten Stucki, dass es nur von der Schweiz abhängt, ob die Gespräche weitergeführt würden.<sup>235</sup> Diese Initiative verursachte einen Meinungsumschwung. Stucki war in Übereinstimmung mit seinen Delegationsmitgliedern bereit, die hingestreckte Hand zu ergreifen. Er sprach nun nicht mehr vom Abbruch, sondern bloss von einer Unterbrechung der Gespräche. In aller Eile wurde eine Antwort

---

<sup>230</sup> Die Ausarbeitung eines schweizerischen Pressecommuniqués stand klar im Vordergrund. 35-38. Interne Sitzungen, 23.-25.4.1946, ebd.

<sup>231</sup> NZZ Nr. 717, 25. 4. 1946.

<sup>232</sup> Teleg. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 24.4.1946, in: PRO, FO 944/305.

<sup>233</sup> «Le règlement judiciaire de nos réclamations concernant l'or aurait pu nous procurer des avantages plus substantiels. Mais un procès aurait duré plusieurs années. Il aurait entraîné des frais considérables et eût fourni à la Suisse un prétexte pour nous créer des difficultés sur le terrain financier et économique. L'arbitrage, plus rapide, était plus aléatoire, un arbitre ne se prononçant pas en droit strict et devant forcément être tenté, vu la complexité de l'affaire, de donner satisfaction aux deux parties», führte der französische Vorsitzende aus und monierte für eine Wiederaufnahme der Besprechungen. Brief P. Charguéraud an AMin Georges Bidault, 29.5.1946, in: ArchFin, B 9439.

<sup>234</sup> FO an McCombe (GB Embassy Washington), 25.4.1946, in: PRO, FO 944/305.

<sup>235</sup> Brief Paul an Stucki, 24.4.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage CC, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

entworfen, die Paul noch am gleichen Tag abgegeben wurde.<sup>236</sup> Stucki bekräftigte darin, dass der Bundesrat nach wie vor zu seinem Angebot einer freiwilligen Goldrückzahlung stehe, dass eine Leistung von 130 Mio. \$ aber jenseits der schweizerischen Möglichkeiten läge. Im Übrigen sei er zur Weiterführung der Verhandlungen bereit.<sup>237</sup>

Wie war es dazu gekommen, dass Stucki sich zur Fortsetzung der Gespräche bereit erklärte, nachdem er kaum 24 Stunden zuvor den Alliierten die Tür des Verhandlungsraumes vor der Nase zugeschlagen hatte? Der schweizerische Delegationschef war sich bewusst geworden, dass durch die dramatische Zuspitzung der Ereignisse vom 23. April keine grundsätzlich neue Situation geschaffen worden war. Die Weichen waren ja schon längst gestellt. Ein Scheitern der Gespräche musste die von der schweizerischen Diplomatie seit 1944 angestrebte Öffnungs- und Normalisierungspolitik ganz wesentlich in Frage stellen. Gewiss wäre ein Zahlung von 560 Mio. sFr. ein sehr hoher Preis für eine Normalisierung gewesen; es konnte indessen kein Zweifel bestehen, dass das übergeordnete Ziel dieser Verhandlungen eben die Durchbrechung der Isolierung sein musste, in welcher die Alliierten die Schweiz seit den Kriegsjahren gefangen hielten. Stucki gab sich Rechenschaft, dass er seinen Auftrag nicht erfüllt hätte, wenn er einfach die Koffer gepackt hätte. Der Bundesrat hatte ihn ja ermächtigt, den Alliierten eine Goldzahlung bis zu 250 Mio. sFr. zu offerieren. Bisher hatte er ihnen jedoch bloss 100 Mio. sFr. angeboten. Er musste einsehen, dass seine Taktik, die Alliierten damit abzuspiesen, gescheitert war. Das war aber noch kein hinreichender Grund, die Gespräche platzen zu lassen. Die Landesregierung hätte es kaum verstanden, wenn ihr Unterhändler unverrichteter Dinge nach Hause zurückgekehrt wäre, ohne seine Instruktionen ausgeschöpft zu haben. In der Sicht der schweizerischen Entscheidungsträger wäre ein Scheitern der Gespräche mit mehr Nachteilen als Vorteilen verbunden gewesen. In diesem Sinne hatte Bundesrat Petitpierre die Delegation auch telegraphisch angewiesen: «[Le] Conseil fédéral estime que les négociations doivent si possible être reprises. En cas de rupture, il ne lui paraît pas que des résultats plus favorables pourraient être obtenus ultérieurement. De nouvelles propositions [...], c'est-à-dire allant jusqu'au maximum que vous connaissez, pourraient être faites aux Alliés.»<sup>238</sup>

Ein Zugzwang zum Abschluss eines Verständigungsabkommens machte sich auch auf schweizerischer Seite stark bemerkbar. Stucki nahm den alliierten Vorschlag deshalb mit einer gewissen Erleichterung an. Er ermöglichte ihm, ohne Gesichtverlust auf seinen im Nachhinein etwas vorschnell wirkenden «walk-out» zurückzukommen.<sup>239</sup> Vor den Schweizer Delegierten

236 An der Eile zeigt sich auch die hohe Dringlichkeit, die der Wiederaufnahme der Verhandlungen zugewiesen wurde: Pauls Brief traf gegen 16.30 auf der Schweizer Gesandtschaft in Washington ein; nach kurzer Beratung wurde eine Antwort entworfen und gleich anschliessend abgeschickt. Um auf sicher zu gehen und um ja nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, dass die Schweizer Abordnung an einer Fortsetzung der Gespräche desinteressiert sei, wurde die Sekretärin Pauls um 17.35 zusätzlich telefonisch informiert, dass ein Schreiben an Paul unterwegs sei. 37. Interne Sitzung, 24.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

237 Brief Stucki an Paul, 24.4.1946, Bericht Paul, [3.6.1946], Beilage CC, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

238 Telegr. Petitpierre an Stucki, 25.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 36. Am 26.4.1946 hatte Petitpierre noch beigefügt: «A mon avis personnel, il est préférable de céder que question or, dans laquelle notre position morale et peut-être aussi juridique est plus faible, mais en revanche de résister sur les avoirs allemands.» Ebd.

239 Schweizerischerseits erlebte man den Verhandlungsunterbruch als eine eher belastende Angelegenheit; die Stimmung war gedämpft. Auch Stucki konnte über sein impulsives Handeln nicht richtig froh werden. Umgekehrt waren auch die Alliierten dadurch in eine nicht geringe Verlegenheit gestürzt worden. Der französische Unterhändler konzidierte sogar, dass Stuckis Schritt in Kombination mit seiner Bereitschaft zur Wiederaufnahme von Gesprächen ein geschickter Schachzug gewesen sei, der vor allem gegenüber den Amerikanern seine Wirkung nicht verfehlt habe: «[...] le coup de théâtre que je jugeais peu vraisemblable le 24 avril s'est produit. Après avoir rompu les négociations, M. Stucki s'est rattrapé et, prenant l'avantage de l'offensive, il nous a adressé des propositions bien faites pour semer la désunion dans le camp des Alliés et tirer pour son pays un maximum de profit

rechtfertigte er sich: «Meine Tendenz geht nicht dahin, ein Abkommen um jeden Preis abzuschliessen. Die 250 [Mio. sFr.] müssen jedoch einmal genannt worden sein, bevor wir Washington verlassen. [...] Wir dürfen nicht in die Situation kommen, dass wir nach der Schweiz zurückkehren, ohne die Instruktionen des Bundesrates ausgenützt zu haben. Unter diesem Gesichtspunkt müssen wir bestrebt sein, nicht einen Abbruch, sondern lediglich einen Unterbruch der Verhandlungen eintreten zu lassen.»<sup>240</sup>

Damit war die grösste Krise im Verhandlungsverlauf fürs erste überwunden. Ein Platzen der Gespräche konnte dank der alliierten Initiative in extremis verhindert werden.

Vom 23. April bis zum 2. Mai fanden keine direkten Kontakte zwischen Stucki und den alliierten Delegationschefs statt.<sup>241</sup> Die Delegationen führten ein Schattendasein. Hinter den Kulissen entfaltete sich aber eine fieberhafte diplomatische Aktivität. Die eigentliche Nabelschnur dieser indirekten Gespräche bildete der schweizerische Gesandte Carl Bruggmann. Es war naheliegend, dass Bruggmann zuallererst versuchte, verwandtschaftliche Beziehungen auszuspielen. Er nahm Kontakt auf zu seinem Schwager Henry A. Wallace,<sup>242</sup> der damals den Posten des Handelsministers bekleidete. Wallace konnte indes nicht gross behilflich sein; für eine direkte Intervention bei seinen Kabinettskollegen Byrnes und Vinson mochte er sich nicht verwenden. Immerhin riet er dem Schweizer Gesandten, sich jeglicher Polemik gegen die amerikanische Delegation zu enthalten. Er war auch bereit, das in Ausarbeitung befindliche schweizerische Communiqué redaktionell zu überprüfen.<sup>243</sup>

Am 25. April traf Bruggmann Assistent Secretary of State Will Clayton. Dieser bekräftigte die alliierte Absicht, die Gespräche weiterzuführen. Wichtigstes Ergebnis dieser Unterredung war die Ankündigung Claytons, dass die Alliierten im Zeichen der Fortsetzung der Verhandlungen auf die angekündigte Pressekonferenz verzichteten.<sup>244</sup> Schweizerischerseits war man erleichtert; man sah nun ebenfalls von einem Communiqué ab. Der befürchtete Pressekrieg fand nicht statt.<sup>245</sup>

---

matériel, c'est-à-dire 50% des avoirs allemands et réduction d'1/3 des sommes dues pour l'or. A partir de ce moment, tout a joué contre nous et aucun de nos efforts ne nous a permis de redresser une situation dont nous n'étions plus maîtres.» Brief P. Charguéraud an Amin G. Bidault, 29. 5. 1946, in: ArchFin, B 9439.

240 38. Interne Sitzung, 25.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

241 Bericht R. Paul, [3.6.1946], S. 22, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

242 H. A. Wallace war von 1933-1940 Landwirtschaftsminister, 1941-1945 Vizepräsident der USA und ab 1945 Secretary of Trade. Am 12.9.1946 hielt er in New York eine Rede, in der er die antisowjetische Aussenpolitik Byrnes' heftig kritisierte. Am 20.9.1946 trat er zurück, nachdem Präsident Truman seinen Rücktritt gefordert hatte. Vgl. dazu Yergin (1979), S. 237-246.

243 36./38. Interne Sitzung, 24./25. 4. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 29. Wallace hatte die Schweizer Delegierten am 25.4.1946 zu sich eingeladen; er zeigte Sympathie für die schweizerische Haltung und empfand die US-Safehaven-Politik gegenüber der Schweiz als übertrieben: «At the dinner for the Swiss [...] Stucki spent his time telling Will Clayton about the negotiations they are having with the United States Treasury [sic]. I must say that Stucki did a most skilful job. My impression was, after listening to it all, that while the situations are not quite analogous, the United States is being as overbearing toward the Swiss as Russia is toward Iran.» Tagebuch H. A. Wallace, 25.4. 1946, in: FDR-Library. Dagegen empfand Wallace gegen Rappards anmassenden Antikommunismus eine tiefe Abneigung: «At the close of the dinner given by my sister Mary, [...] Professor Rappard, the Swiss, began engaging in a lot of extremely anti-Russian views. I could see my brother-in-law and Stucki squirm. [...] Rappard was being very indiscreet. He was claiming that a few Anglo-Saxons and people such as the Swiss and a few other people in Western Europe, were the only sensible decent people in the world. He gave this in an accent which was about half Harvard and about half Oxford. It was so exceedingly snobbish that I became temporarily very anti-Swiss. Events are certain eventually to eliminate such snobbish point of view as represented by Rappard.» 16. 3.1946, ebd.

244 «Clayton erklärte, dass die Presse die Weisung erhalten habe, vorderhand still zu bleiben [...]» 38. Interne Sitzung, 25.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

245 Zum Aspekt der Informationspolitik vgl. Durrer (1984), S. 281-282.

Im Übrigen überbrachte Bruggmann einen neuen Kompromissvorschlag. Aus taktischen Gründen wollte er noch nicht mit den vom Bundesrat festgelegten Zahlen herausrücken; er schlug den Alliierten eine Einigung auf der Basis einer Zahlung von 200 Mio. sFr. in der Goldfrage und eines Teilungsschlüssels vor, welcher der Schweiz etwas mehr als die Hälfte der deutschen Werte überlassen hätte.<sup>246</sup> Clayton nahm diesen Vorschlag entgegen ohne dazu inhaltlich Stellung zu nehmen.

Eine Unterredung mit Schatzkanzler Fred M. Vinson brachte auch nicht den erwarteten Durchbruch. Vinson nahm die Erklärungen Bruggmanns zur Goldfrage höflich entgegen; er war aber nicht bereit, über den Kopf Pauls hinweg zu entscheiden und verwies den Schweizer Gesandten an den für diese Verhandlungen allein zuständigen amerikanischen Delegationschef.<sup>247</sup> Nachdem die beiden höchstinstanzlichen Demarchen nicht die erwartete Klärung gebracht hatten, mussten die Schweizer Delegierten wieder mit Paul in Kontakt treten. Der amerikanische Unterhändler, der auch stellvertretend für seinen britischen und französischen Kollegen sprach, hatte Bruggmann schon am Tag nach der Einstellung der Verhandlungen erklärt, dass es sich bei der Forderung von 130 Mio. \$ nicht um das letzte Wort der Alliierten handle.<sup>248</sup> Zusammen mit der schweizerischen Bereitschaft, den Betrag der Goldzahlung zu erhöhen, öffnete diese Ankündigung einen Spielraum für eine Verständigungslösung. Am 27. April bekräftigte Bruggmann den bereits Clayton unterbreiteten Vermittlungsvorschlag. In der Frage der Aufteilung des Liquidationserlöses ging er noch weiter: Als äusserstes Angebot sei die Schweiz geneigt, den Alliierten eine hälftige Teilung zu offerieren.<sup>249</sup> Die alliierten Delegationen lehnten es nach längeren internen Gesprächen ab, auf dieser Basis eine Einigung zu suchen. Stein des Anstosses bildete wiederum die Goldfrage. Obwohl sie bereit waren, ihre Schätzungen über das von der Nationalbank übernommene Raubgold nach unten zu revidieren,<sup>250</sup> gaben sie sich mit 200 Mio. sFr. nicht zufrieden. Paul teilte Bruggmann mit, dass sie wesentlich mehr erwarteten. Eine konkrete Zahl wurde nicht genannt.<sup>251</sup>

Die Alliierten konnten es sich in dieser Phase leisten, mehr abwartend auf die Vorschläge der Gegenseite zu reagieren. Die schweizerische Delegation war dagegen zu einer aktiven Rolle gefordert. Nach der alliierten Weigerung, zu einer Lösung der Goldfrage gegen eine Zahlung von 200 Mio. sFr. Hand zu bieten, musste Stucki mit den 250 Mio. sFr. herausrücken. An internen Sitzungen war vorgängig abgeklärt worden, dass damit ein Maximalbetrag für die Regelung der Goldfrage erreicht sei;<sup>252</sup> falls die Alliierten auf diesen Betrag nicht einzutreten bereit waren, wollte die Schweizer Delegation die Verhandlungen scheitern lassen.<sup>253</sup>

<sup>246</sup> Als schweizerische Mindestforderung gab er eine Teilung im Verhältnis 55: 45 zugunsten der Schweiz an. In: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>247</sup> Bericht über Unterredung Vinson-Bruggmann vom 1.5.1946, 42. Interne Sitzung, 1.5.1946, ebd.

<sup>248</sup> 38. Interne Sitzung, 25.4. 1946, ebd.

<sup>249</sup> 41. Interne Sitzung, 30. 4. 1946, ebd.

<sup>250</sup> Sie schlossen sich der schweizerischen Sicht an, das österreichische Gold, das Deutschland nach dem Anschluss übernommen hatte, nicht als geraubt zu betrachten. Bericht Paul, [3.6.1946], S. 23, in: USNA, RG59, 800.515, 4209.

<sup>251</sup> 42. Interne Sitzung, 1.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

<sup>252</sup> Ausser Schindler, der um eine klare Antwort drückte, sprachen sich alle Delegierten für diese Begrenzung aus. Vgl. etwa Rappard: «Je suis catégoriquement d'avis que ce chiffre est le maximum.» Oder Schwab: «Es handelt sich um ein Maximum, dem ich zustimmen könnte. Es wird sich schon schwer genug halten, in der Schweiz diesen Betrag zu rechtfertigen.» 39. Interne Sitzung, 26.4.1946, ebd.

<sup>253</sup> Stucki wiederholte verschiedentlich, dass er eine höhere Zahl ablehnen würde, selbst wenn der BR für ein weiteres Entgegenkommen eintreten würde. Dies teilte er auch Paul mit. 43. Interne Sitzung, 2.5.1946, ebd. Es gab aber auch im Schweizer Lager kritische Stimmen, die ein Scheitern der Gespräche nicht ungern gesehen hätten. Verschiedentlich war argumentiert worden, dass zu einem späteren Zeitpunkt in einer entspannteren Atmosphäre ein günstigeres Abkommen abgeschlossen werden könnte. Es handelte sich dabei aber mehr um ein

Am 2. Mai fand wieder eine direkte Unterredung Pauls mit dem schweizerischen Delegationschef statt. Stucki konnte es auch diesmal nicht lassen: Bevor er seinem alliierten Gesprächspartner den letzten schweizerischen Vorschlag unterbreitete, machte er nochmals einen Versuch, die Alliierten zu einem Abkommen zu überreden, das den vom Bundesrat festgelegten Verhandlungsspielraum nicht in vollem Umfange ausgeschöpft hätte. Er offerierte einen Anteil am Liquidationserlös von 45%; der Rest sollte der Schweiz zufallen. In der Goldfrage erklärte er, seine Regierung sei zu einer Abfindungszahlung in der Höhe von 215 Mio. sFr. bereit.<sup>254</sup>

Es scheint fraglich, ob dies ein geschickter Schachzug war. Durch das Feilschen um Millionen und Prozente untergrub der schweizerische Delegationschef den alliierten Glauben an die Endgültigkeit der schweizerischen Offerte. Wie sollten sich die Alliierten davon überzeugen lassen, dass es sich diesmal wirklich um das letzte Angebot handelte, wenn Stucki während einer einstündigen Besprechung zwei unterschiedliche Vorschläge hintereinander als sein endgültig letztes Wort darstellte? Paul durchschaute das etwas durchsichtige Manöver. Er zeigte sich von Stuckis Beschwörungen nicht beeindruckt und wies trocken darauf hin, dass die Alliierten im für die Schweiz günstigsten Falle Anspruch auf 378 Mio. sFr. erheben könnten. Der Schweizer Unterhändler sah sich nun gezwungen, die definitiven Zahlen aus dem Sack zu lassen: Eine hälftige Teilung in der Guthabenfrage und 250 Mio. sFr. zur Abgeltung der alliierten Goldforderungen. Stucki bemühte sich, seinem Gesprächspartner klar zu machen, dass es sich damit wirklich um sein letztes Angebot handle: «[Ich habe] ihm ausdrücklich erklärt, dass es sich dabei um das letzte Wort handle. [...] Ich wies demgegenüber darauf hin, dass man dazu nur werde ja oder nein sagen können. Die Bekanntgabe einer letzten Offerte» der Alliierten helfe in diesem Stadium der Angelegenheit nichts. [...] Ich habe nicht verfehlt, mit grösster Bestimmtheit zu sprechen. Selbst wenn der Bundesrat seine Auffassung noch ändern würde, bemerkte ich, so würde ich es sofort ablehnen, eine höhere Ziffer anzunehmen.»<sup>255</sup>

Paul nahm den Vorschlag kommentarlos entgegen. Bereits am späten Nachmittag des gleichen Tages konnte er Stucki das Ergebnis der Beratungen mit seinem französischen und britischen Amtskollegen mitteilen. Er berichtete, dass die Franzosen den von der Schweiz angebotenen Goldbetrag für viel zu gering hielten. Die Amerikaner wären nur bereit, Druck auf Charguéraud auszuüben, wenn die Schweizer Regierung ihr Angebot in der Goldfrage auf 300 Mio. sFr. erhöhe. Paul drehte den Spiess einfach um: Er präsentierte diese Forderung nun seinerseits ultimativ als letztes Angebot auf einer «take or leave»-Basis. Die Entscheidung über den Ausgang der Verhandlungen liege nun gänzlich in Schweizer Händen.<sup>256</sup> Stucki trat dieser Auffassung heftig entgegen. Er sei durch die bundesrätlichen Instruktionen gebunden, habe diese vollkommen ausgeschöpft und könne keinesfalls über die angebotenen 250 Mio. sFr. hinausgehen. Die Alliierten trügen in dieser Situation alleine die Verantwortung für einen Abschluss oder ein Scheitern der Verhandlungen. Am Ende der Besprechung kam es dann noch zu einem Eklat: «Kurz vor Abschluss [...] habe ich noch beigefügt, als etwas, dass ich heute Morgen vergessen hatte, dass das Verhältnis auf dem Sektor der deutschen Guthaben nach Abzug der Kosten zu berechnen sei, dass es also auf eine Proportion von 49 zu 49 bei einer zweiprozentigen Kosten-

---

Kokettieren mit einem Gedanken; ausser Professor Schindler war niemand bereit, die möglichen Folgen eines solchen Schrittes auf sich zu nehmen. Dafür war es wohl auch schon zu spät. Die Schweizer Delegierten hatten sich schon viel zu tief im Verhandlungsprozess engagiert, als dass sie nun einfach einen Rückzieher machen konnten. Rappard hatte das Dilemma klar umschrieben: «Je voudrais dire à M. Schwab qu'il ne faut pas s'attendre à un retour triomphal si nous rompons maintenant après avoir dans une large mesure sacrifié les principes.» 41. Interne Sitzung, 30. 4. 1946, ebd.

254 43. Interne Sitzung, 2. 5. 1946, ebd.

255 Ebd.

256 Die 50: 50 Teilung des Liquidationserlöses war von den Alliierten angenommen worden. Ebd.

deckung hinauslaufe. Diese Mitteilung hat Paul in ausserordentliche Wut versetzt. Man habe am Vormittag 50 zu 50 gesagt und nun komme man wieder darauf zurück. [...] Ich erklärte schliesslich, wir seien auch damit einverstanden, wenn es zu einem Abkommen komme, was ich nicht hoffe [sic], die Kosten aus dieser Sache zu übernehmen. An dieser Frage liessen wir nichts scheitern.»<sup>257</sup>

Eine Inkassogebühr von 2% war den Schweizer Liquidationsbehörden von den Alliierten am 31. März zugestanden worden, als sie der Schweiz gleichzeitig 20% des Liquidationserlöses offeriert hatten. Seither war davon nie mehr die Rede gewesen. Das alliierte Memorandum vom 23. April, das der Schweiz einen Drittel der deutschen Werte überlassen wollte, erwähnte diese Prämie nicht mehr. Schweizerischerseits ging man stillschweigend davon aus, dass das Angebot, das nicht explizit zurückgenommen worden war, nach wie vor gelte. Es mochte etwas leichtsinnig sein, nun diese Verwaltungsgebühr wieder ins Spiel zu bringen; verhandlungstechnisch war es vor allem verhängnisvoll, weil diese Forderung gleichsam als Postskriptum dem letzten schweizerischen Angebot beigefügt wurde. Die Alliierten konnten mit einem gewissen Recht behaupten, die Schweizer Delegation komme auf einmal gemachte Zugeständnisse zurück und stelle neue Bedingungen. Dadurch konnten sie Stucki leicht ins Unrecht versetzen. Obwohl dieser einräumte, dass ihm der Zwischenfall unangenehm sei, liess er sich nicht sonderlich beeindrucken. Er verzichtete auf diese nicht sehr wesentliche Forderung und gab unverdrossen seiner Überzeugung Ausdruck, dass die Alliierten schliesslich einlenken würden.<sup>258</sup> Wesentlicher war, dass Paul nicht länger auf der Annahme einer Zahlung von 300 Mio. sFr. beharrte.

Damit hatte sich Stuckis Beteuerung, dass es sich um das letzte Wort handle, zumindest gegenüber dem amerikanischen Delegationschef durchgesetzt. Nachdem mit der hälftigen Teilung des Liquidationserlöses beinahe unbemerkt eine Einigung in der Guthabenfrage erzielt worden war, stand nur noch das Goldproblem einem Verständigungsabkommen entgegen. Die Standpunkte hatten sich indes auch auf diesem Gebiet stark angenähert. Der Graben, der Schweizer und Alliierte trennte, betrug nur noch 50 Mio. Fr. Im Hinblick auf die grossen grundsätzlichen Interessen, die für beide Seiten auf dem Spiel standen, machte es nun den Anschein, dass eine einvernehmliche Lösung der anstehenden Probleme in allernächste Reichweite gerückt sei.

---

257 Ebd.

258 «Nach meiner Auffassung handelt es sich lediglich um einen neuen Druckversuch. Ich glaube, dass die Alliierten schliesslich unser Angebot annehmen werden.» Ebd.



«Es sollte festgestellt werden, dass mit der Entgegennahme der schweizerischen Leistung von 250 Millionen endgültig sämtliche Beanstandungen der Alliierten gegen das durch die Nationalbank von Deutschland übernommene Gold dahinfallen. Das Gold würde damit gewissermassen reingewaschen. Es wäre dies auch für sämtliche Verkäufe von Nationalbankgold sehr wichtig.»

E. Reinhardt an der 57. Internen Sitzung, 23.5.1946.<sup>259</sup>

«As you know, the Allied Delegations, after long deliberation and mutual consultation, decided to and have accepted a compromise settlement. [...] you will recognize that, of the amount of looted gold purchased from Germany, about two-thirds of the amounts fairly provable will be returned by the Swiss. The Swiss Delegation [...] denied any liability. We, of course, did not admit the validity of any Swiss defence. But settlement of the claim on the basis finally adopted was certainly within the realm of the reasonable – particularly since the settlement was concurred in by France, the nation which has lost most gold during German occupation.»

Brief Präsident H. S. Truman an Senator H. M. Kilgore, 8.7.1946.<sup>260</sup>

### 2.3.5. Die unvollständige Einigung: Das Einlenken der Alliierten und der überstürzte Abschluss einer Vereinbarung

Die Alliierten standen vor der schwierigen Aufgabe, abzuschätzen, ob Stucki diesmal wirklich an den Grenzen seiner Instruktionen angelangt sei. Diese Frage bereitete grosses Kopfzerbrechen. Ihre Antwort liess denn auch lange auf sich warten; beinahe drei Wochen blieben die Schweizer Delegierten im Ungewissen über die alliierte Reaktion. Während dieser Zeit fanden keine Sitzungen statt.<sup>261</sup> Die Kontakte mit der Berner Zentrale waren auch nur sehr spärlich. Die Delegation war sich selbst überlassen. Sie wurde von ihrem Vorsitzenden ermahnt, in dieser kritischen Phase die Nerven nicht zu verlieren.<sup>262</sup> Hinter dem langen Ausbleiben einer Antwort vermutete Stucki alliierte Druckversuche in Bern. Die Alliierten waren von der Unbeugsamkeit der Schweizer Unterhändler überzeugt. Nun versuchten sie, Bern durch Demarchen einzuschüchtern und umzustimmen, meinte der Schweizer Vorsitzende hellsichtig.<sup>263</sup> Er führte erneut eine Befragung über die Maximalhöhe der Goldzahlung durch. In der Delegation herrschte Einstimmigkeit, dass eine Erhöhung des Angebots über 250 Mio. sFr. nicht in Frage kommen könne. Stucki teilte dies dem Bundesrat in beschwörendem Ton mit.<sup>264</sup>

---

259 In: BA 2801, 1968/84, 29.

260 In: HSTL, White House Official File 198.

261 Vom 23.4. bis zum 21.5.1946 fanden keine schweizerisch-alliierten Sitzungen mehr statt, weder auf Experten- noch auf Delegationschfebene.

262 49. Interne Sitzung, 10.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

263 «Es ist das Ziel der Alliierten, die Schweiz bis zum letzten Tropfen auszupressen. Das machen nicht die Regierungen, sondern eine kleine Bande, die von dem hier schon mehrmals charakterisierten Herrn Paul geführt wird.» 44. Interne Sitzung, 4.5.1946, ebd.

264 Telegr. Stucki an EPD, 6.5.1946. 47. Interne Sitzung, 7.5.1946, ebd.

Die Alliierten setzten den Hebel in der Tat in Bern an. Bereits Ende April hatte der amerikanische Gesandte gemeldet, dass der Bundesrat anscheinend über die Unterbrechung der Gespräche etwas überrascht gewesen sei, da die Schweizer Delegierten ihren Verhandlungsspielraum noch nicht voll ausgeschöpft hätten.<sup>265</sup> Die Amerikaner suchten nun, Unstimmigkeiten zwischen der Regierung und der Delegation für ihre Zwecke auszunützen. Harrisons Demarchen scheiterten am Stehvermögen Petitpierres. Dieser hatte bereits am 2. Mai seine Karten aufgedeckt. Er hatte die alliierten Vertreter in Bern informiert, dass der Bundesrat hinter der Delegation stehe. Der gleichentags unterbreitete Vorschlag stelle das letzte Angebot dar; Bern sei auf keinen Fall geneigt, darüber hinauszugehen. Sollte diese Offerte für die Alliierten nicht annehmbar sein, so müsste die Delegation zurückreisen.<sup>266</sup> Diese informatorische Vorwärtsstrategie stellte einen geschickten Schachzug dar. Der Aussenminister bekundete entschiedene Solidarität mit der bedrängten Delegation in Washington; gleichzeitig legte er den Standpunkt der schweizerischen Regierung unwiderruflich fest. Der Spielraum für alliierte Schritte war dadurch eingeschränkt.<sup>267</sup> Der von Stucki gefürchtete Verrat an der Heimatfront fand nicht statt. Die alliierten Delegationschefs taten sich schwer in ihrer Einschätzung des schweizerischen Angebotes. Bevor die Missionschefs von Petitpierre informiert wurden, gingen ihre Meinungen weit auseinander, wie F. McCombe ans Foreign Office berichtete: «Char[guéraud] is telegraphing Paris. He professes to think S. [Stucki] is bluffing and that medium on gold may be unacceptable to France. Americans although reluctant to be taken on a bluff are on the whole disposed to agree with me that half a loaf is not unsatisfactory and that S. may well have gone to the limit of his instructions as he avers. Their position as regards holding freezing control is rapidly weakening and might be given away in some political deal. Controls are far less popular and impediments to trade cannot long be held. [...] I propose to vote acceptance. Our cast-iron case on gold does not in the opinion of all exceed 370 million francs Swiss. Other figures conecatural.»<sup>268</sup>

Am einfachsten fiel es den Briten, den Vorschlag anzunehmen. McCombe hielt ein Abkommen auf dieser Grundlage für durchaus vorteilhaft. Er war ja schon Ende April von seiner Regierung ermächtigt worden, jeder auch für die Amerikaner und Franzosen annehmbaren Kompromisslösung zuzustimmen.

Auch der amerikanische Delegierte fand sich mit einer Vereinbarung entlang dieser Linien ab. Paul referierte an einer interministeriellen Konferenz Assistenzsekretär W. L. Clayton und Finanzminister F. M. Vinson über das Ergebnis der Verhandlungen. Zuvor hatte er sich in einer Unterredung mit dem in Safehaven-Fragen besonders rührigen Senator H. M. Kilgore der parlamentarischen Akzeptanz des vorliegenden Abkommensentwurfes versichert.<sup>269</sup> Der amerikanische Unterhändler präsentierte den Kompromiss als unter den gegebenen Umständen best-

<sup>265</sup> Telegr. Harrison (US Legation Bern) an SecState, 27.4.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4205. Die Quelle dieser Information wird nicht genannt.

<sup>266</sup> Telegr. Petitpierre an Stucki, 3. 5. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 36. Telegr. Harrison an SecState, 2.5. 1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4205.

<sup>267</sup> «Mr. Petitpierre asked to call me this afternoon. [...] He informed me that he had presented matter to Federal Council this morning and that Federal Council maintained decision not to modify their previous offer.» Telegr. Harrison an SecState, 10.5.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4206.

<sup>268</sup> Telegr. Earl of Halifax (GB Embassy Washington) an FO, 2. 5. 1946, in: PRO, FO 944/305.

<sup>269</sup> Eine Parlamentsratifizierung war in keinem der alliierten Länder nötig. Bei der Besprechung mit Kilgore ging es darum, einen potentiellen Widersacher zu neutralisieren. Kilgore verfügte als Vorsitzender des senatorialen «Subcommittees on War Mobilization», das Untersuchungen über Kartelle und deutsche Ressourcen für einen Dritten Weltkrieg anstellte, über ein beträchtliches Störpotential: Dank guten Beziehungen zur Presse hätte er durch eine unliebsame Pressekampagne viel Schaden anrichten können, wenn er sich gegen das Abkommen ausgesprochen hätte. Das sollte durch diesen Schritt verhindert werden.

mögliches Resultat: «[...] in Mr. Pauls opinion, this offer was the best deal that could be negotiated at this time [...] to work out a better deal with the Swiss [...] depended almost entirely upon the willingness of the United States to continue controls, particularly the Proclaimed List and the blocking of Swiss assets in the United States.»<sup>270</sup>

Kilgore teilte Pauls Ansicht. Wenn das vorliegende Ergebnis materiell auch etwas mager ausgefallen sei, so würden doch die Sicherheitsbedürfnisse der Alliierten befriedigt: «Senator Kilgore, in summing up his reactions, stated that he felt that the security aspects of the proposed agreement were the more important, and that apparently the agreement did about as well as could be done with respect to the problem of security. He indicated that he had never expected to get a great deal from the Swiss on the monetary side, and stated that [...] the agreement [...] did quite well on this aspect of the problem. In response to Mr. Paul's question, Senator Kilgore indicated that he would accept the terms suggested, if the problem were up to him.»<sup>271</sup>

An der Unterredung mit den verantwortlichen Ressortchefs sprach Paul von den Leistungen, welche die amerikanische Seite zu erbringen habe. Gemäss dem Entwurf müssten die USA die schwarzen Listen sowie die Guthabensperre gegenüber der Schweiz aufheben; diese Zugeständnisse fielen jedoch nicht sehr ins Gewicht, da die aus der Kriegszeit stammenden Kontrollen ohnehin demnächst hinfällig geworden wären. Vinson und Clayton teilten Pauls Schlussfolgerung. An eine unbeschränkte Fortsetzung der wirtschaftlichen Kontrollen könne nicht gedacht werden; die Hoffnung, zu einem späteren Zeitpunkt eine bessere Verständigung zu erzielen, sei trügerisch. Die Gewinnrechnung war schnell gemacht: Alles in allem würde den Alliierten aus dem Abkommen rund eine halbe Milliarde Franken zufließen: «They [Vinson und Clayton] did not believe that an agreement with the Swiss, which would secure wholehearted support by the Swiss of the Allied economic security objective should be jeopardized for the sake of a few more dollars. Moreover, to obtain a few more dollars it would be necessary to continue wartime restrictions at a time when antagonism was increasing everywhere against such controls.»<sup>272</sup>

Der rasche Abschluss eines Abkommens scheiterte indes am französischen Veto. Die Franzosen waren mit dem schweizerischen Angebot unzufrieden. In einem Aide-Mémoire versuchten sie, ihre Verhandlungspartner umzustimmen. Es sollte auf einer wesentlich höheren Goldforderung bestanden werden.<sup>273</sup> Als sie erkannten, dass Paul und McCombe dazu nicht zu gewinnen waren, machten sie ihre Zustimmung zum Abkommensentwurf von einer zusätzlichen Bedingung abhängig. Charguéraud erklärte sich zur Annahme eines Abkommens nur bereit, wenn die USA und England formell garantierten, dass Italien und Österreich eine Beteiligung am Erlös der schweizerischen Goldzahlung versagt bleiben solle. Frankreich, das schon vergeblich auf einen höheren Betrag in der Goldfrage gehofft hatte, suchte zu verhindern, dass ein Teil dieser Zahlung auch zur Befriedigung italienischer und österreichischer Ansprüche verwendet werde. Eine Beteiligung dieser beiden Staaten hätte eo ipso den französischen Anteil am IARA-Gold-

270 Memorandum of Conversation Paul, Rubin mit H. M. Kilgore, 6.5.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4205.

271 Ebd.

272 Bericht Paul, [3.6.1946], in: USNA, RG 59, 800.515, 4209. «Mr. Vinson said that, given the attitudes already expressed in the meeting, he would not hesitate one split second to accept the offer. [...] Mr. Clayton] stated that the deal obtained for the Allies a substantial sum of money. He pointed out that, should these negotiations fail, there would be a great deal of comment inspired by the Swiss along the lines of Switzerland, 'a small democratic country', being bullied by the greatest power in the world. [...] It was agreed that the Swiss offer would be accepted.» Memorandum of Conversation SecTreas Vinson, Assistant SecState Clayton, R. Paul, S. J. Rubin, 8.5.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 54 D 374.

273 Aide-Mémoire AmbaF Washington an DoSt, 8.5.1946, ebd.

pool drastisch beschnitten. Es war den von der geringen Höhe der schweizerischen Goldzahlung enttäuschten Franzosen darum zu tun, ihrer Regierung wenigstens den Löwenanteil an diesem Betrag zu sichern.<sup>274</sup>

Die Amerikaner forderten Chaguéraud dazu auf, diese Bedingung, die mit der schweizerisch-alliierten Vereinbarung gar nichts zu tun hatte, fallen zu lassen. Es eile mit dem Abschluss des Abkommens; sie seien jedoch bereit, die französischen Anträge zu einem späteren Zeitpunkt wohlwollend zu prüfen.<sup>275</sup> Chaguéraud liess nicht locker; er erklärte, ohne eine entsprechende Zusicherung das Abkommen nicht unterzeichnen zu können. Der britische Unterhändler teilte die Ansicht der Amerikaner und versuchte seinerseits, den französischen Delegationschef zum Einlenken zu veranlassen. Der Tonfall der inneralliierten Konzertierungsgespräche wurde gehässig. Die Angelsachsen waren durch den französischen Eigensinn aufgebracht. Chaguéraud fühlte sich in seinem Nationalstolz durch den Druck seiner Verhandlungspartner verletzt; nicht einen Zoll wich er von seinen Forderungen ab.<sup>276</sup> Besorgt wies McCombe auf unliebsame Folgen der inneralliierten Querelen hin: «I was mildly annoyed by Chaguéraud's hyperbole [...] Either they [Franzosen] are drunk with the wine of Blum's success, or the now risen heat of Washington has made them slightly balmy. Meanwhile, since this sideshow has taken a week to elucidate, Stucki frets – and may go.»<sup>277</sup>

Die Schweizer Delegierten waren tatsächlich ungeduldig geworden. In einer Unterredung mit Paul bestand Stucki auf einer baldigen Rückäusserung. Andernfalls wäre seine Delegation gezwungen, abzureisen; die Verhandlungen müssten dann in Bern wieder aufgenommen werden.<sup>278</sup> Die Schweizer Delegierten mussten sich noch weiter gedulden; die Alliierten antworteten erst am 21. Mai. Beinahe drei Wochen hatten sie gebraucht, um sich um sich unterein-

274 Gemäss Teil III des Pariser Reparationsabkommens sollte alles in Deutschland auffindbare sowie das von neutralen Staaten restituierte Gold in einem IARA-Goldpool zusammengefasst werden; aus dieser Gesamtmasse sollten dann die berechtigten IARA-Länder im Verhältnis ihrer nachweislich durch deutsche Plünderungen verursachten Goldverluste entschädigt werden. Freilich waren Italien und Österreich keine IARA-Länder; es war unter III. D. dieses Abkommens jedoch vorgesehen, später allenfalls weitere Staaten, die durch die deutsche Raubpolitik Gold verloren hatten, zu dieser Regelung zuzulassen. Italien und Österreich wurden besonders erwähnt («Deutsches Vermögen im Ausland» (1951), S. 13-14). Frankreich suchte nun zu verhindern, dass Italien – mit 476 Mio. sFr. Goldverlusten ein Hauptopfer der deutschen Raubpolitik (Rings (1985), S. 195) – dank amerikanischer Protektion am Goldpool bzw. an der schweizerischen Goldzahlung beteiligt werden sollte, was automatisch eine empfindliche Kürzung des Frankreich zukommenden Goldbetrages zur Folge gehabt hätte.

275 Begründet wurde die amerikanische Ablehnung der französischen Forderung mit dem Widerspruch zwischen der Saldoquittung, die der Schweiz erteilt werden musste, und dem gleichzeitigen Ausschluss aller virtueller Restitutionsforderungen, die Italien auf geraubtes Gold erheben konnte: «[...] the Swiss offer of 250 million Swiss francs in settlement of the gold question was based on the assumption that all claims against Switzerland with respect to institutional and governmental gold transactions would be wiped out. [...] It appears to the Department of State to be extremely difficult to make arrangements at this time which would have the practical effect of eliminating all possible Swiss liability to Italy, while at the same time eliminating Italian participation in the Swiss settlement.» Memorandum Hickerson (Office of European Affairs, DoSt) an AmbaF Washington, 15. 5. 1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4207.

276 Parallel zu diesen Vorstössen wurden französische Diplomaten auch in Bern aktiv. Botschafter Hoppenot hatte in verschiedenen Demarchen erfolglos versucht, BR Petitpierre zu einer Erhöhung der schweizerischen Goldzahlung zu bewegen. Telegr. Petitpierre an Stucki, 10./17.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 36. Der Quai d'Orsay drängte Vertreter der Schweizer Botschaft in Paris ebenfalls auf eine höhere Goldzahlung. Unter 70 Mio. \$ sei man zu einem Abkommensabschluss nicht bereit; wenn die Schweizer Regierung nicht einlenken sollte, wurde eine französische Pressekampagne gegen die Schweiz angedroht. Telegr. Burckhardt, CH Botschaft Paris, an Petitpierre, 18. 5. 1946, ebd.

277 Brief McCombe an G. Villiers (Economic Warfare Dept., FO), 17.5.1946, in: PRO, FO 837/1275. Von März bis Ende Mai 1946 weilte Léon Blum als Chef einer französischen Finanzdelegation in Washington. Es gelang ihm, am 28. 5.1946 das «Blum-Bymes-Abkommen» abzuschliessen, in welchem die USA der französischen Regierung einen partiellen Erlass der Kriegsschulden und niederverzinsliche Nachkriegskredite in der Höhe von 1, 37 Mia. \$ gewährte. Rioux (1980), S. 125-126.

278 50. Interne Sitzung, 14.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

ander zu einigen. Der französisch-angelsächsische Zwist paralyisierte ihre Handlungsfähigkeit. Die Differenzen konnten erst beigelegt werden, als das Staatsdepartement teilweise einlenkte. Die amerikanische Regierung nahm die französische Bedingung an, allfällige italienische und österreichische Restitutionsforderungen nicht aus der schweizerischen Goldzahlung zu befriedigen; umgekehrt bestand sie aber darauf, dass die Rechte dieser Regierungen durch das mit der Schweiz abzuschliessende Abkommen nicht beschnitten würden.<sup>279</sup> Trotz diesem Teilerfolg war Charguéraud sehr verbittert gegen die fehlende Unterstützung seiner alliierten Partner. Er warf Paul und McCombe vor, legitime französische Interessen verraten zu haben: «A partir de ce moment [Stuckis Neuvorschlag vom 2.5.1946] tout a joué contre nous et aucun de nos efforts ne nous a permis de redresser une situation dont nous n'étions plus maîtres. L'élément essentiel a été le renversement de la position américaine. Alors qu'au milieu d'avril encore, il nous fallait amener avec difficulté la Trésorerie aux concessions qui devaient constituer la contre-partie à donner aux Suisses, peu après les mêmes services déclaraient ne plus pouvoir maintenir des mesures de contrôle en vigueur. De jour en jour, la position américaine s'affaiblissait et l'on nous pressait de conclure avant qu'elle ne s'effondre complètement. [...] La Grande-Bretagne, qui n'a qu'un objectif, la reprise du commerce international à son profit, poussait de son côté à un accord, quel qu'il fût.»<sup>280</sup>

Kurz vor Eintreffen der alliierten Antwort tauchte schweizerischerseits noch eine Komplikation auf. Der Bundesrat hatte sich nämlich in einem Telegramm an Stucki besorgt geäussert, dass im Abkommensentwurf keine eigentlichen Garantien für die Ausführung der alliierten Leistungen bestünden. Er verlangte nun, dass die Alliierten ihren Verpflichtungen vorgängig oder zumindest gleichzeitig mit der schweizerischen Durchführung des Abkommens nachkämen.<sup>281</sup> Man hegte in Bern die Befürchtung, dass die Vereinbarung nur mangelhaft durchgeführt werden könnte. Eine gewisse Absicherung des alliierten Goodwills schien erforderlich. Stucki setzte sich dagegen entschieden zur Wehr; von einer solchen Bedingung sei nie die Rede gewesen. Finanzberater Strässle hielt solche Forderungen für riskant und obendrein für überflüssig: «Es wäre ausserordentlich gefährlich, wenn wir heute mit neuen Forderungen kämen. Im Übrigen bin ich der Meinung, es sei auch die Absicht der Alliierten, die Blockierung der schweizerischen Werte in USA nun endlich einmal aufzuheben.»<sup>282</sup>

Es wurde geltend gemacht, dass die Schweiz bei der mehrstufigen und zeitlich gestaffelten Implementierung des Abkommens immer wieder in der Lage komme, den alliierten Leistungen Rechnung zu tragen. Wenn die Alliierten mit der Einlösung ihrer Verpflichtungen im Verzug lägen, könnten die Schweizer Behörden ihrerseits die Durchführung verzögern. Praktisch müsse die Implementierung Zug um Zug erfolgen. Die Goldzahlung würde sicher nicht vorgenommen, bevor die schweizerischen Werte in den USA freigegeben wären. Im Übrigen verschaffe schon der Ratifikationsvorbehalt der Schweiz bedeutende Kontrollmöglichkeiten.<sup>283</sup> Der Bundesrat zog seine Bedingung schliesslich zurück.<sup>284</sup>

279 Memorandum DoSt an Ambaf Washington, 21.5.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4207. «The French Delegation attached to its acceptance the condition that Italy and Austria should not share in the gold received from Switzerland. After consultation, the [...] U. S. and the U. K. accepted this condition, on the proviso that Italian and Austrian rights should in no way be jeopardized in the final understanding [AvW].» Bericht Paul [3.6.1946], ebd.

280 Brief Charguéraud an Amin G. Bidault, 29.5.1946, in: ArchFin, B 9439.

281 Zusammenfassung des Telegramms: 52. Interne Sitzung, 18. 5. 1946, ebd.

282 Ebd. Ähnlich äusserte sich auch etwa Hirs: «Ich sehe keine Möglichkeit, im gegenwärtigen Zeitpunkt unsere Verhandlungen 'zu verschärfen' durch neue Forderungen. Wir müssen von aus Freiheit haben.» Ebd.

283 So etwa Stucki: «Durch den Umstand, dass das Abkommen der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegt, ist bereits eine gewisse Gewähr dafür geboten, dass die alliierte Leistung berücksichtigt werden

Nach einer einmonatigen Unterbrechung fand am 21. Mai wieder eine Sitzung der Delegationschefs statt. In einem Schreiben gaben die Alliierten die Annahme des schweizerischen Angebots bekannt. Damit fand das Tauziehen um den Betrag der Abfindungszahlung im Goldsektor seinen Abschluss. Stucki war angenehm überrascht über den versöhnlichen Ton der Sitzung: «Die Atmosphäre war durchaus freundlich und es zeigte sich, dass die Alliierten nun das Erreichte als einen Erfolg ihrer Delegation [en] darstellen möchten. [...] Bemerkenswert ist, dass an der Sitzung von Seiten der französischen Delegation keinerlei hämische Bemerkung gefallen ist in dem Sinne, als ob [sic] die schweizerische Leistung zu gering sei, um für Frankreich eine befriedigende Lösung des Problems zu bedeuten.»<sup>284 285</sup>

Die Schweizer Delegierten gaben ihrer Genugtuung Ausdruck.<sup>286</sup> Der Bundesrat gratulierte zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen.<sup>287</sup> Die Verhandlungspartner einigten sich, unverzüglich ihre Abkommensentwürfe auszutauschen und eine Redaktionskommission mit der Abfassung des endgültigen Vertragstextes zu beauftragen.<sup>288</sup> Stucki ermahnte die Alliierten zu einer raschen Erfüllung ihrer Gegenleistungen, damit die Annahme des Abkommens durch das schweizerische Parlament gesichert sei.<sup>289</sup>

Alliierte wie Schweizer legten nun grossen Wert auf einen raschen Abschluss der Verhandlungen. Nachtsitzungen wurden abgehalten. Der Ton war entkrampft und herzlich; beide Seiten waren bemüht, eine Verständigung zu erzielen. In bloss drei Tagen wurde der endgültige Abkommenstext aufgesetzt. Dies war freilich nur möglich, weil schon beträchtliche Vorarbeit geleistet worden war. Verschiedene Bestimmungen konnten direkt aus früheren Entwürfen übernommen werden. Die Alliierten waren bereit, eine Zweiteilung der Vereinbarung vorzunehmen, wie das von Stucki aus Rücksicht auf die Parlamentsdebatte in der Schweiz verlangt worden war. Die wichtigsten Bestimmungen sollten in einem Hauptabkommen zusammengefasst werden, das der Bundesversammlung vorgelegt werden sollte; dagegen kamen die Vertragspartner überein, die Vollzugsvorschriften in einen separaten Briefwechsel aufzunehmen.<sup>290</sup>

Ein Problem gab noch zu Diskussionen Anlass. Die Alliierten lehnten es plötzlich ab, die geforderte Saldoquittung zu erteilen. Die Schweizer waren dagegen zur Zahlung der 250 Mio. sFr. nicht bereit, solange die Alliierten ihnen nicht zusicherten, für sich und alle anderen IARA-

kann. Wenn die Alliierten im Rückstand sind, dann besteht die Möglichkeit, dass die Bundesversammlung die Genehmigung des Vertrages ablehnt.» Ebd.

284 Telegr. BR Petitpierre an Stucki, 20.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 36.

285 54. Interne Sitzung, 21. 5. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

286 Einzig Professor Schindler, der juristische Mentor der Delegation, distanzierte sich: «Das Abkommen, wie wir es heute vor uns sehen, ist ein politisches Abkommen. Die Rechtsfragen sind darin nicht gelöst, sondern umgangen worden. Auch innerhalb der schweizerischen Delegation sind diese Fragen nicht à fond diskutiert worden.» Ebd.

287 Telegr. BR Petitpierre an Stucki, 22.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 36.

288 Schweizerische Vertreter in dieser Kommission waren: Rappard, Reinhardt und Hohl. 54. Interne Sitzung, 21.5.1946, ebd. Paul versprach Stucki ein alliiertes Komitee zu bestellen, «[...] where I excluded all trouble-makers.» 55. Interne Sitzung, 22.5.1946, ebd. Auf alliierter Seite nahmen Paul, Schmidt, Reagan, Mann, Surrey (alle USA), Charguéraud, Vaidie (Frankreich) und McCombe (Grossbritannien) daran teil. 56. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd.

289 «Ich habe an der heutigen Sitzung erklärt, dass die beiden alliierten Hauptgegenleistungen vor den Beratungen der Bundesversammlung ins Reine gebracht werden müssen, wenn das Abkommen als solches nicht gefährdet werden soll.» 54. Interne Sitzung, 21.5.1946, ebd. Damit nahm er das oben dargelegte bundesrätliche Anliegen wieder auf, jedoch ohne daraus eine Bedingung zu machen. Er instrumentalisierte nun geschickt die von ihm anfänglich abgelehnte Parlamentsratifizierung zu einem sanften Druckinstrument: Die Schwarzen Listen und die Blockade der schweizerischen Guthaben in den USA sollten noch vor der Debatte in den eigenössischen Räten aufgehoben werden.

290 54. Sitzung, 21.5.1946, ebd.

Staaten auf weitere Goldforderungen gegen die Nationalbank zu verzichten. Sie befürchteten nicht zu Unrecht, dass sie ohne eine solche Garantie auch nach der Zahlung der Abfindungssumme mit Goldrestitutionsforderungen konfrontiert werden könnten. Der Antagonismus war grundsätzlich; die gegensätzlichen Positionen konnten nicht durch einen Kompromiss überwunden werden. Unter dem Druck, ein Abkommen abzuschliessen, kamen beide Seiten in Bedrängnis.<sup>291</sup> Stucki war der Ansicht, dass es sich um eine Frage handle, der praktisch keine grosse Bedeutung zukomme. Die Chancen, dass die Schweiz durch ein Gericht zur Auslieferung von Gold gezwungen würde, seien minimal. Der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung bestand auf einer Sicherung gegen Regressansprüche.<sup>292</sup> Er warnte vor vorschnellen Konzessionen, die verhängnisvolle Folgen haben könnten. Es sei unbedingt daran festzuhalten, «[...] dass mit der Entgegennahme der schweizerischen Leistung von 250 Millionen [sFr.] endgültig sämtliche Beanstandungen der Alliierten gegen das durch die Nationalbank übernommene Gold dahinfallen. Das Gold würde damit gewissermassen reingewaschen. Es wäre dies auch für spätere Verkäufe von Nationalbankgold sehr wichtig.»<sup>293</sup> Reinhardt wurde zum Vorkämpfer in diesem Nachhutgefecht. Als Stucki eine Bestimmung vorlegte, welche die alliierte Garantie bloss auf das belgische Gold beschränken wollte, lehnte der Direktor der Finanzverwaltung ab. Es müsse eine generelle Saldoquittung erzielt werden. Er hatte inoffizielle Gespräche mit Orvis Schmidt geführt. Der Direktor des Foreign Funds Control hatte ihm seine Unterstützung zugesagt, sich bei Paul für eine allgemein gehaltene Garantie einzusetzen. Es war der Insistenz Reinhardts zu verdanken, dass im Hauptabkommen schliesslich eine allgemeine Saldoquittung erteilt wurde. Er hatte dadurch eine nicht unwesentliche alliierte Konzession erreicht.<sup>294</sup> Nachdem in der Nachtsitzung vom 24. Mai die bestehenden Differenzen ausgeräumt werden konnten, lag der Abkommenstext am folgenden Tag zur Unterzeichnung vor. In letzter Minute wurde der Abschluss durch eine bundesrätliche Weisung in Frage gestellt. Die Instruktionen aus Bern erlaubten es der Delegation nicht mehr, auf einen Teil der deutschen Clearingrückstände zu verzichten.<sup>295</sup> Das neue Begehren Berns stiess bei den Alliierten auf Konsternation. Um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Schweiz habe diese neue Forderung aus taktischen Gründen bis zum Schluss aufgespart, bot Stucki den Alliierten schliesslich an, dass die

291 Es wurde auch befürchtet, dass ohne eine entsprechende alliierte Zusicherung andere neutrale Staaten wie Spanien und Portugal, die über die Schweizerische Nationalbank ebenfalls belgisches Gold von der Deutschen Reichsbank erhalten hatten, gegen die Nationalbank Regressansprüche erheben könnten, falls sie in kommenden Safehaven-Verhandlungen von den Alliierten zur Rückgabe dieser Beträge gezwungen werden sollten. Die Schweizer Delegierten verlangten, dass durch die schweizerische Zahlung auch alle über die Nationalbank an Drittstaaten überwiesenen Goldbeträge gedeckt würden. Die Alliierten sollten anerkennen, dass nach der schweizerischen Zahlung alles von der Nationalbank aus Deutschland übernommene Gold als wieder rechtmässig betrachtet würde. Stucki und Reinhardt an der 55. Internen Sitzung, 22.5.1946, ebd.

292 56. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd.

293 57. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd. Bereits am Vortag hatte er einen Redaktionsvorschlag unterbreitet: «Reinhardt sieht eine Lösung des Problems in folgender Formel: Eredigung aller Ansprüches aus diesem Gold gegen die Nationalbank und gegen Dritte, die von ihr Gold gekauft haben oder noch solches kaufen werden.» 55. Interne Sitzung, 22.5.1946, ebd.

294 59. Interne Sitzung, 25.5.1946, ebd.

295 Nach endlosen Diskussionen, in welchen beide Seiten die deutschen Clearingrückstände für sich beanspruchten, unterbreiteten die Alliierten einen Kompromiss vorschlag: Clearingschulden, welche vor dem 8.5.1945 fällig waren, würden in den schweizerisch-deutschen Clearing einbezahlt; später fällige Beträge kämen in den Pool des Washingtoner Abkommens. Stucki nahm ad referendum an, hielt aber persönlich einen solchen Vorschlag für annnehmbar. 57. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd.

Schweiz die aus der Durchführung des Abkommens anfallenden Verwaltungskosten zu übernehmen bereit sei.<sup>296</sup>

Das Abkommen konnte am 25. Mai 1946 unterzeichnet werden. Damit wurde der Schlusspunkt hinter die peripetienreichen Verhandlungen gesetzt, die Mitte März aufgenommen worden waren. Der Kontrast zwischen dem raschen Abschluss und den langen Wartezeiten hätte kaum grösser sein können. Nur etwas mehr als vier Wochen waren direkten Besprechungen zwischen den vier Delegationen gewidmet gewesen; die restliche Zeit verstrich mit internen Konsultationen und Demarchen bei den Regierungen der Gegenpartei. Obwohl man von gegensätzlichen Erwartungen ausgegangen war, konnte schliesslich ein Einvernehmen erzielt werden. Der Anreiz einer Verständigungslösung überwog auf beiden Seiten das Interesse an einer Fortsetzung der Kraftprobe. Der rasante Schlussspurt legt ein beredtes Zeugnis dafür ab. Dabei nahm man es in Kauf, dass gewisse Fragen nicht definitiv geregelt waren.<sup>297</sup> Lückenhaftigkeit und Zweideutigkeiten waren der Preis dieses übereilten Abschlusses der Verhandlungen. Vorderhand schien man sich daran jedoch nicht zu stören. Der Preis war ja erst bei der Implementierung des Abkommens zu entrichten.

---

296 61. Interne Sitzung, 27.5.1946, ebd.

297 So wurde z.B. auf die Festlegung eines Umrechnungskurses für die Entschädigung der deutschen Besitzer verzichtet. «Die Kursfrage wird nicht mehr an diesen Verhandlungen geregelt werden», stellte Stucki am 25.5.1946 lakonisch fest. 59. Interne Sitzung, 25. 5. 1946, ebd.



«Au cours des négociations [...] les Gouvernements alliés, reconnaissant pleinement la souveraineté suisse, ont fait valoir leurs droits aux biens allemands en Suisse, se fondant sur la capitulation de l'Allemagne et l'exercice par eux de l'autorité suprême dans ce pays; d'autre part, ils ont demandé la restitution d'or qu'ils disent avoir été pris contre tout droit par l'Allemagne aux pays occupés, pendant la guerre, et transféré par elle en Suisse.

Le Gouvernement suisse a déclaré ne pouvoir reconnaître de fondement juridique à ces prétentions, mais être désireux de contribuer pour sa part à la pacification et à la reconstruction de l'Europe, y compris le ravitaillement des contrées dévastées.»

Ingress des Abkommens von Washington, 25.5.1946.<sup>298</sup>

## 2.4. Das Finanzabkommen von Washington vom 25. Mai 1946

### 2.4.1. Inhalt des Abkommens

Das am 25. Mai 1946 in Washington unterzeichnete Abkommen kam einem Staatsvertrag gleich, der in die Form eines Briefwechsels gekleidet war.<sup>299</sup> Er setzte sich aus drei Teilen zusammen.<sup>300</sup> Im eigentlichen Abkommenstext waren die wichtigsten Verpflichtungen und Rechte der Vertragsparteien festgelegt, während in der Anlage die erforderlichen Verfahrensregeln aufgeführt waren. Der vertrauliche Briefwechsel, der acht alliierte und acht schweizerische Briefe sowie ein zusätzliches schweizerisches Memorandum umfasste, war dagegen nicht zur Publikation bestimmt.

Der Vertrag war in englischer und französischer Sprache redigiert worden; beide Fassungen besaßen die gleiche Rechtskraft.<sup>301</sup> Die Inkraftsetzung war mit der schweizerischen Parlamentsgenehmigung gekoppelt.<sup>302</sup> Die Geltungsdauer war nicht näher bestimmt: Das Abkommen hatte grundsätzlich eine unbefristete Gültigkeit. In der Praxis wurden die Hauptbestimmungen des Vertrages freilich durch den Vollzug hinfällig. Eine Revisions- oder Kündigungsklausel war nicht vorhanden. Dafür war im Falle von andauernden Meinungsdivergenzen über die Interpretation des Vertrages ein Schiedsgerichtsentscheid vorgesehen.<sup>303</sup> Die räumliche Geltung erstreckte sich zum einen auf die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein; um-

---

298 In: Bbl. 1946, II, S. 741.

299 Abgedruckt im Bbl. 1946, II, S. 733-746.

300 Laut dem Verhandlungsbericht, den R. Paul nach Abschluss der Gespräche zuhanden des DoSt erstellte, soll als vierter Teil des Abkommens zusätzlich noch ein Gentlemen's Agreement getroffen worden sein, in welchem sich die Schweizer Delegierten bereit erklärten, Angestellte der SVS zu entlassen, wenn diese nach gemeinsamer Beurteilung der SVS und der CM den Erfolg der alliierten Sicherheitsziele in Frage stellte; zusätzlich boten die Alliierten der SVS für gewisse Untersuchungen ihre Experten an. Bericht Paul, [3. 6. 1946], S. 30-31, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209. In den schweizerischen Quellen taucht dazu kein Hinweis auf; vielleicht handelt es sich um eine mehr informelle Abmachung zwischen amerikanischen Delegierten und Vertretern der SVS.

301 Art. VII. AvW, in: Bbl. 1946, II, S. 743.

302 Art. VII. AvW, ebd., S. 743.

303 Die Schiedsgerichtsklausel lautete: «S'il devait s'élever des divergences d'opinion au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent accord et si ces divergences ne pouvaient être résolues autrement, il serait fait appel à l'arbitrage.» Art. VI. AvW, ebd., S. 743. Es handelte sich hier um eine Ad-hoc-Instanz, die aus einem von den drei alliierten Regierungen, einem von der Schweizer Regierung und einem von allen vier Signatarstaaten einvernehmlich bezeichneten Schiedsrichter bestehen sollte. Ebd., S. 745.

gekehrt waren die Alliierten durch die IARA-Mitgliedsstaaten ermächtigt, den Staatsvertrag auch im Namen deren Regierungen und Notenbanken abzuschliessen.<sup>304</sup>

Dem Abkommen vorangestellt war ein Ingress, der in knapper Form die rechtlichen Ausgangspositionen und die praktischen Einigungsbemühungen in Erinnerung rief.<sup>305</sup> Die Vertragspartner gaben ihre Rechtsauffassung zu Protokoll; ohne davon abzurücken, führten sie aus, dass sie aus politischen Erwägungen das vorliegende Finanzabkommen vereinbart hätten.<sup>306</sup>

Der Hauptteil regelte die den Parteien aus dem Vertrag entstehenden Obliegenheiten. Die Behandlung der deutschen Vermögenswerte verlangte eine besonders eingehende Regelung. Die Regierung in Bern verpflichtete sich, in der Schweiz liegende Werte, die in Deutschland ansässigen deutschen Staatsbürgern gehörten, aufzuspüren und zu liquidieren. Die als Liquidationsbehörde bestimmte Verrechnungsstelle war gehalten, ihren Auftrag in enger Zusammenarbeit mit einer schweizerisch-alliierten Gemischten Kommission zu erfüllen; die beiden Organe sollten alle ihnen in dieser Frage verfügbaren Informationen austauschen. Die Liquidierung sollte nicht ohne Entschädigung erfolgen; die Hälfte der in Reichsmark notwendigen Beträge war von der Schweiz aufzubringen.<sup>307</sup> Vom Ertrag der liquidierten Guthaben musste die Schweiz 50% an die alliierten Regierungen zu Wiederaufbauzwecken überweisen; über die restlichen 50% konnte der Bundesrat frei verfügen.<sup>308</sup> Der Abkommenstext bestimmte überdies, dass die administrativen Kosten der Liquidation zu Lasten der Schweizer Regierung gingen. Zur abschliessenden Regelung der Goldfrage verpflichteten sich die Schweizer Behörden, ihren Vertragspartnern Gold im Wert von 250 Mio. sFr. abzugeben.<sup>309</sup> Gleichzeitig verpflichteten sie sich, den Alliierten zuhanden von Flüchtlingshilfeorganisationen Vorschüsse bis zu 50 Mio. sFr. auf ihren Anteil des Liquidationserlöses zu gewähren.<sup>310</sup>

Die alliierten Regierungen verpflichteten sich umgekehrt, die Massnahmen des Wirtschaftskrieges, welche die Schweizer Wirtschaft diskriminierten, fallen zu lassen: «1. Le Gouvernement des Etats-Unis débloquent les avoirs suisses aux Etats-Unis. La procédure nécessaire sera fixée sans délai.

2. Les Alliés supprimeront sans délai les 'listes noires' pour autant qu'elles concernent la Suisse.»<sup>311</sup>

Die Alliierten erteilten dem Bundesrat als Gegenleistung zur schweizerischen Goldzahlung eine Saldoquittung: Sie verzichteten für sich und ihre Notenbanken sowie für die Regierungen der übrigen IARA-Staaten auf alle weiteren Ansprüche auf Gold, das die Schweiz während des

304 Es handelte sich um Albanien, Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Ägypten, Griechenland, Indien, Luxemburg, Norwegen, Neuseeland, Niederlande, Tschechoslowakei, Südafrika und Jugoslawien. Art. V. AvW, ebd., S. 742.

305 Dieser Passus, der recht eigentlich eine Rechtsverwahrung ausdrückt, ging nicht auf einen schweizerischen Vorschlag zurück, wie man das erwarten könnte. Er tauchte zum ersten Mal im alliierten Abkommensentwurf vom 17.4.1946 auf, der massgeblich von McCombe geprägt worden war. Stucki gefiel die Idee einer Fixierung der beidseitigen Standpunkte ausnehmend gut; er akzeptierte sie nach einigen redaktionellen Änderungen. 28. Interne Sitzung, 18.4.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

306 Bbl. 1946, II, S. 741. Das ganze AvW und seine Beilage sind im Bbl. 1946, II, S. 741-746 im französischen Originalwortlaut abgedruckt.

307 «2. Les Allemands atteints par cette mesure seront indemnisés en monnaie allemande, à un cours fixe applicable dans tous les cas, en contre-partie de leurs biens liquidés en Suisse. 3. La Suisse fournira, sur les fonds à sa disposition en Allemagne, la moitié des sommes en monnaie allemande nécessaire à cet effet.» Art. I. AvW, ebd., S. 741.

308 Art. II. 1 AvW, ebd., S. 742.

309 «Le Gouvernement suisse s'engage à mettre à la disposition des trois Gouvernements alliés un montant de 250 millions de francs suisses, payables à vue en or à New York.» Art. II. 2 AvW, ebd., S. 742.

310 Art. V. Der Beilage AvW, ebd., S. 746.

311 Art. IV. AvW, ebd., S. 742.

Krieges von Deutschland erworben hatte.<sup>312</sup> Im Enteignungsverfahren für die deutschen Gläubiger waren sie zum Informationsaustausch sowie zu einer engen Zusammenarbeit mit der Liquidationsbehörde angehalten. Das Abkommen bestimmte des Weiteren, dass die zuständigen alliierten Behörden in Deutschland den Rechtstitel und den Gegenwert des Entschädigungsanspruches registrieren mussten, damit die Auszahlung an die enteigneten Besitzer durchgeführt werden konnte.<sup>313</sup> Schliesslich hatten die Alliierten zur Entrichtung dieser Entschädigung 50% der erforderlichen Reichsmarkbeträge aufzubringen.

Die wichtigsten Verfahrensfragen waren in der Beilage festgeschrieben. In einem ersten Abschnitt wurden insbesondere die Liquidationsgrundsätze für die verschiedenen Wertkategorien detailliert festgelegt.<sup>314</sup> Auffallend unscharf muteten dagegen die Bestimmungen über die Entschädigungsmodalitäten an. Sie beinhalteten nur den Grundsatz, dass die enteigneten deutschen Besitzer nach einem einheitlichen Wechselkurs in deutscher Währung abgefunden werden sollten. Weder der anzuwendende Umrechnungskurs noch die Auszahlungsorganisation waren bestimmt worden. Im Grunde genommen wurde lediglich ein Registrierungsverfahren für die Ansprüche der betroffenen Deutschen geschaffen: Die Verrechnungsstelle gab einer nicht genannten alliierten Behörde in Deutschland in jedem Einzelfalle die Höhe des Verkaufserlöses eines liquidierten Wertes sowie Name und Adresse des deutschen Nutzniessers bekannt; die zuständige Behörde in Deutschland registrierte dann den Rechtstitel und den Reichsmarkgegenwert. Nach den vagen Abkommensbestimmungen hätten die betroffenen Deutschen lediglich einen Papiertitel in den Händen gehalten.<sup>315</sup>

Ein weiterer Abschnitt war dem Pflichtenheft der Verrechnungsstelle und der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Liquidationsorgan und der Gemischten Kommission gewidmet. Aufgabe der Verrechnungsstelle war es, die deutschen Werte bereitzustellen, in Besitz zu nehmen und zu liquidieren. Diese Tätigkeit sollte nach dem Inkrafttreten des Abkommens so rasch als möglich aufgenommen werden. Die als Informations- und Konsultativorgan gedachte Commission Mixte, die aus je einem Vertreter der Signatarstaaten zusammengesetzt war und ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit fasste, sollte die Arbeit der Verrechnungsstelle unterstützen: «L'Office de compensation exercera ses fonctions en collaboration avec la Commission mixte. Il tiendra celle-ci au courant de son activité périodiquement; il répondra aux questions qui lui seront posées par la Commission relatives au but commun, à savoir la recherche, le recensement et la liquidation des biens allemands. L'Office ne prendra aucune décision importante sans consulter préalablement la Commission mixte. L'Office de compensation et la Commission mixte mettront à leur disposition réciproque toutes informations et tous documents propres à faciliter l'accomplissement de leurs tâches.»<sup>316</sup>

Die Liquidationsbehörde war auch beauftragt, in enger Tuchfühlung mit der Gemischten Kommission die Verkaufsgrundsätze festzulegen. Wichtigstes Ziel war, diese Werte endgültig der deutschen Kontrolle zu entziehen. Dafür waren auf der Seite der Käufer gewisse Garantien erforderlich. Subsidiär sollten die nationalen Interessen der Unterzeichnerstaaten sowie die

312 «Les Gouvernements alliés, de leur côté, déclarent qu'en acceptant ce montant [250 Mio. sFr. Gold] ils renoncent, pour eux-mêmes et pour leurs Banques d'émission, à toutes les revendications contre le Gouvernement suisse ou la Banque Nationale Suisse relatives à l'or acquis par la Suisse de l'Allemagne pendant la guerre. Toute question relative à cet or se trouve ainsi réglée.» Art. II. 2 AvW, ebd., S. 742.

313 «Les autorités compétentes en Allemagne prendront les mesures nécessaires pour enregistrer le titre des intéressés allemands aux biens liquidés à recevoir la contre-partie de ceux-ci, en monnaie allemande, calculée à un taux de change uniforme.» Art. I. C der Beilage AvW, ebd., S. 744.

314 Art. I. A der Beilage AvW, ebd., S. 743.

315 Ebd., S. 744.

316 Ebd., S. 744.

Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft berücksichtigt werden, wobei gleichzeitig dem Gebot der Handelsfreiheit und dem Ziel eines möglichst hohen Erlöses Rechnung getragen werden sollte.<sup>317</sup>

Im Falle von Meinungsunterschieden war ein dreistufig gegliederter Entscheidungsablauf vorgesehen. Die Verrechnungsstelle traf ihre Beschlüsse abschliessend. Die Commission Mixte, in der die alliierten Vertreter die Stimmenmehrheit hatten, hatte ein Anhörungsrecht; die schweizerische Liquidationsagentur konnte sich indessen über die Empfehlungen des Konsultativorgans hinwegsetzen. Die Gemischte Kommission hatte wiederum die Möglichkeit, innert eines Monats die schweizerische Rekursbehörde gegen diesen Entscheid anzurufen. Diese unter der Leitung eines Richters stehende Berufungsinstanz sollte ihre Entscheidungen innerhalb kurzer Fristen und nach einfachen Verfahrensgrundsätzen treffen. Damit waren die alliierten Mitspracherechte jedoch noch nicht erschöpft. Wenn sie mit dem Rekursentscheid nicht einverstanden waren, konnten ihren Einspruch weiterziehen: Sie mussten ihn gegenüber dem Schiedsgericht geltend machen, das auch für Interpretationsdifferenzen zuständig war. Der Entscheid dieser Instanz war endgültig und für alle Vertragspartner verbindlich.<sup>318</sup>

Schliesslich war erforderlich, dass in personeller und materieller Hinsicht präzisiert wurde, worauf die Vertragsbestimmungen überhaupt anwendbar waren. Dies sollten zwei Legaldefinitionen leisten: «Le terme 'bien', tel qu'il est employé dans l'Accord et son Annexe comprendra tous biens, droits et intérêts de quelque nature que ce soit, acquis avant le 1er janvier 1948. [...] L'expression 'Allemands en Allemagne' vise toutes personnes physiques et morales résidant ou constituées en Allemagne ou ayant le siège de leurs affaires en Allemagne [...]. Les Allemands qui auront été repatriés avant le 1er janvier 1948 [...] sont assimilés aux 'Allemands en Allemagne'».<sup>319</sup>

Mit der Bezeichnung «Deutscher in Deutschland» waren nicht alle Unklarheiten ausgeräumt. Denn: Weder war ein Stichtag für die Bestimmung des territorialen Umfanges Deutschlands festgelegt worden noch waren Angaben zur deutschen Bürgerrechtspraxis aufgeführt, um unmissverständlich definieren zu können, wer als Deutscher in Deutschland zu gelten hatte.<sup>320</sup>

Dagegen wurden zwei Wertkategorien ganz unmissverständlich von der Liquidation ausgeschlossen: Die Werte des deutschen Staates<sup>321</sup> sowie die Deutschland zustehenden Clearingrückstände<sup>322</sup> sollten von den im Abkommen vorgesehenen Zwangsmassnahmen ausgenommen bleiben.

Die vertraulichen Briefe bildeten den dritten Teil des Vertrages. Sie enthielten wenig, was für die Durchführung des Abkommens relevant war. Jedenfalls enthielten sie keine brisanten Zusatzabmachungen, die geheim gehalten werden mussten. Im Gegensatz zu den rechtsbegründenden Abkommensbestimmungen handelte es sich um einseitige Erklärungen<sup>323</sup> einer oder mehrerer Vertragsparteien; die Gegenseite begnügte sich damit, den Empfang zu bestätigen,

317 Ebd., S. 745.

318 Art HI der Beilage AvW, ebd., S. 745.

319 Art. IV. der Beilage AvW, ebd., S. 745-746.

320 Wie waren Werte von Sudetendeutschen, Danzigern oder Polendeutschen zu behandeln, die erst im Verlaufe der Auseinandersetzungen zu deutschen Staatsbürgern geworden waren? Wie waren Werte von deutschen Staatsbürgern zu behandeln, die nach dem Krieg die polnische Nationalität angenommen hatten?

321 Einschliesslich der Guthaben der Reichsbank und der Reichsbahn, Art. VII. der Beilage AvW, ebd., S. 746.

322 Darunter waren Beträge zu verstehen, die schweizerische Personen oder Firmen zur Begleichung von während des Krieges aus Deutschland bezogenen Lieferungen und anderen Leistungen zu zahlen hatten, die aber nach Abbruch der Feindseligkeiten nie an Deutschland ausbezahlt worden waren. Art. IV. A der Beilage AvW, ebd., S. 746.

323 Zur völkerrechtlichen Bedeutung: Müller/Wildhaber (1982), S. 50-68.

wohlwollende Prüfung zuzusichern oder gegebenenfalls ihr Einverständnis auszudrücken. Die Aussagen stellten lediglich den Standpunkt einer Vertragspartei dar. Die ausgetauschten Schreiben bildeten ein kunterbuntes Allerlei; sie waren gleichzeitig Papierkorb und Zwischenlager der Verhandlungen, in dem nicht konsensfähige Forderungen deponiert wurden.

Inhaltlich lassen sich die einzelnen Briefe in verschiedene Gruppen einteilen. Die erste bekräftigte bloss einen bereits im Abkommen niedergelegten Grundsatz.<sup>324</sup> In der zweiten wurden Vertragsbestimmungen aus der Sicht einer Partei näher präzisiert. Darunter fiel der alliierte Antrag, dass die Guthaben von erblos verstorbenen Nazi-Opfern den alliierten Regierungen direkt zugunsten der Flüchtlingsorganisationen überwiesen werden sollte; Stucki sagte eine wohlwollende Prüfung seiner Regierung zu.<sup>325</sup> Ein Gesuch um Gewährung von Zusatzinformationen lag im Schreiben des französischen Delegierten vor, der Stucki um genaue Angaben zu den von der Reichsbank über ihr Konto in Bern an Dritte verkauftes belgisches Gold ersuchte. Charguéraud wies darauf hin, dass die alliierte Saldoquittung sich bloss auf das Gold beziehe, das die Nationalbank von der Reichsbank erworben habe; der alliierte Verzicht erstreckte sich jedoch nicht auf belgisches Gold, das von der Reichsbank an Dritte verkauft worden sei.<sup>326</sup> Stucki kam nach etlichem Zögern dieser Aufforderung nach und teilte die genauen Zahlen dieser deutschen Goldverkäufe mit.<sup>327</sup>

Zum dritten handelt es sich um Briefe, die über den eigentlichen Verhandlungsgegenstand hinausgehende Gesuche stellten. So ersuchte Stucki die alliierten Delegierten, von der Schweiz als Diskrimination empfundene Massnahmen in Deutschland einzustellen.<sup>328</sup> Diese brachten in einem Brief ein anderes Anliegen vor. Sie wandten sich an die schweizerische Regierung, um eine Erleichterung des Restitutionsverfahrens für Raubgut zu erlangen.<sup>329</sup> Ein sachfremdes Gesuch wurde von der Schweizer Delegation überdies im Zusammenhang mit dem Projekt einer Kreditgewährung an Italien vorgelegt.<sup>330</sup>

Dass gewisse Bestimmungen des Abkommens trotz seiner Unterzeichnung nicht gänzlich unbestritten waren, zeigen zwei Briefe, in denen die Alliierten Rechtsverwahrungen geltend machten. In einer Erklärung gaben die Unterhändler der USA, Grossbritanniens und Frankreichs der Schweizer Regierung zu verstehen, dass sie sich mit der in Artikel VII des Abkommens festgelegten Ausnahme des Reichsvermögens von der Liquidation nicht abgefunden hatten. Sie hielten ihren grundsätzlichen Anspruch auf diese Werte weiterhin aufrecht.<sup>331</sup> In einem weite-

---

324 Brief 1 der alliierten Unterhändler an Stucki, der die Erwartung ausdrückte, dass auch die Werte von nach Deutschland Repatriierten unter das Abkommen fielen und liquidiert werden müssten. In Brief 2 erklärte sich Stucki damit einverstanden. In: BA 2801\_1968/84, 32.

325 Brief 7 und 8, ebd.

326 Brief 14, ebd.

327 «Die Höhe des Depots der Reichsbank in Bern betrug 153 Mio. sFr. Von diesem Betrag verkaufte die Reichsbank der Schwedischen Notenbank sFr. 35, 6 Mio., der BIZ in Basel sFr. 6, 8 Mio., der rumänischen Nationalbank sFr. 12, 2 Mio. Der Restbetrag von 98, 4 Mio. sFr. wurde, soviel mir bekannt ist, der Portugiesischen Nationalbank verkauft.» Brief 13, ebd.

328 Stucki hatte in erster Linie das alliierte Verbot eines schweizerisch-deutschen Handels sowie drohende Konfiskationen von schweizerischen Werten in Deutschland zu Reparaturzwecken im Visier. Brief 9, ebd. Die Alliierten beschränkten sich, darauf, den Brief entgegenzunehmen. Brief 10, ebd.

329 Brief 11, ebd. Stucki gab seiner Überzeugung Ausdruck, dass der BRB vom 10.12.1945 sich als befriedigend erwiesen habe; er wolle seiner Regierung aber das alliierte Anliegen gerne vorbringen. Brief 12, ebd.

330 In einem Memorandum ersuchte die Schweizer Delegation die amerikanische Regierung, ihr Veto gegen den am 10.8.1945 in Aussicht genommenen schweizerischen 80 Mio. sFr.-Kredit fallen zu lassen; die Schweiz sei ihrerseits bereit, die im Kreditabkommen vorgesehenen Amortisationen auf rein kommerzielle Schulden zu beschränken. Dies bedeutete, dass die Schweiz auf Schuldentilgung der Kriegsmaterialvorschüsse verzichtete. Dokument 17 des Briefwechsels, ebd.

331 «Die Alliierten Regierungen leiten diese Rechte aus der Kapitulationsakte und aus der von ihnen ausgeübten obersten Staatsgewalt in Deutschland ab. Wir erwarten, dass die Schweizerische Regierung keinerlei

ren Punkt erklärten sie sich mit dem eben erst unterzeichneten Vertrag nicht einverstanden. Sie verlangten eine Teilrevision des Abkommens, in dem sie vorschlugen, die Frage der Clearingrückstände, wo ihnen in letzter Minute das bundesrätliche Ultimatum die Hände gebunden hatte, neu zu regeln.<sup>332</sup>

---

Massnahmen treffen wird, die diesen Rechten entgegenstehen.» Brief 5, ebd. Stucki lehnte es ab, die Richtigkeit des alliierten Standpunktes zu anerkennen, wollte aber den BR über den alliierten Brief informieren. Brief 6, ebd.

<sup>332</sup> Was ihnen wohl vorschwebte war eine Teilung dieser Beträge zwischen Alliierten und Schweizern, wie dies ja auch an den letzten Verhandlungstagen vorgesehen war. Um der Schweizer Regierung einen Anreiz zu einer Revision zu bieten, erklärten sie sich einverstanden, im Falle eines Einlenken Berns auch einen Teil der administrativen Kosten mitzutragen. Brief 15, ebd.

«The agreement with Switzerland is a perfect example of tripartite action which nevertheless vitally affects all zones in Germany taken without consultation with Military Government and with no consideration of its effect in our overall objectives in Germany.»

General L. D. Clay an Kriegsminister R. P. Patterson,  
5.6.1946<sup>333</sup>

«[...] la Suisse a eu l'immense privilège de rester en dehors de la guerre. Mais elle ne pouvait espérer échapper à toutes les conséquences de la guerre. Le monde dans lequel elle se trouve aujourd'hui n'est plus celui au milieu duquel elle était naguère accoutumée à vivre paisiblement. A Washington, nous avons liquidé les plus irritants des problèmes nés [...] de la guerre. [...] Il a fallu trouver un compromis entre les intérêts que défendaient les alliés et nos propres intérêts, au sens le plus large. Si l'on tient compte des circonstances (...) la transaction que nous avons réalisée est acceptable. Elle représente la seule chance actuelle de liquider définitivement des problèmes qui pesaient sur notre situation à l'égard de l'étranger.»

Bundesrat M. Petitpierre vor dem Nationalrat, 26.6.1946.<sup>334</sup>

#### 2.4.2. Beurteilung des Abkommens von Washington

Betrachtet man den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen vom Frühjahr 1946 rückblickend, wird deutlich, wie mühsam und beschwerlich sich die Problemlösung zeigte. Schweizer und Alliierte waren zwar davon ausgegangen, dass eine Einigung schwierig werden würde; niemand hatte aber vorausgesehen, dass die Besprechungen mehr als zweieinhalb Monate dauern würden. Dabei ist anzumerken, dass die reine Verhandlungszeit ziemlich genau vier Wochen dauerte; die Gespräche zogen sich jedoch durch längere Pausen in die Länge. Trotz stark gegensätzlichen Auffassungen kam es zunächst zu raschen Annäherungsbewegungen. Bereits nach wenigen Tagen waren die Grundlagen eines Kompromisses skizziert worden, auf dem das schliesslich unterzeichnete Abkommen beruhte. Mitte April, nach der Rückkehr des schweizerischen Unterhändlers aus Bern, schienen in kurzer Zeit bedeutende Fortschritte in Verfahrensfragen erzielt worden zu sein. Und schliesslich war das endgültige Abkommenspaket in der letzten Verhandlungswoche in kürzester Zeit geschnürt worden. Zwischen diesen drei Phasen der Annäherung standen längere Perioden der internen Konzertierung, des Feilschens, des Nervenkrieges und der Kontaktaufnahme mit Regierungsstellen der Gegenpartei. Kennzeichnend war, dass die Gesprächspartner von völlig entgegengesetzten Vorstellungen ausgegangen waren. Zwar hatte unzweifelhaft eine Angleichung der Standpunkte stattgefunden; formal konnte ein Kompromiss erzielt werden. Die gegenseitigen Konzessionen waren aber widerwillig zugestanden worden; in grundsätzlicher Hinsicht war keine Übereinstimmung erzielt worden. Die gegensätzliche Interessenlage blieb unverändert bestehen. Entsprechend unterschiedlich war auch der Erwartungshorizont der Vertragsparteien, die unter weitgehender

333 In: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

334 In: Sten. Bull. 1946, NR, S. 400.

Ausblendung der eigenen Leistungen vor allem auf eine rasche Erfüllung der Verpflichtungen der Gegenseite drängten. Für die Alliierten stand die Enteignung der deutschen Besitzer im Vordergrund; sie legten Wert auf eine baldige Überweisung ihrer Liquidationshälfte und auf eine rasche Goldauszahlung. Den Schweizer Behörden lag umgekehrt an einer zügigen Deblockierung schweizerischer Werte in den Vereinigten Staaten; mit grosser Ungeduld erwarteten sie überdies die Aufhebung der sie benachteiligenden schwarzen Listen.

Der trotz der Länge der Verhandlungen übereilt wirkende Abschluss des Abkommens verhinderte, dass alle anstehenden Probleme ausdiskutiert und verbindlich gelöst werden konnten. Der gewaltsam wirkende Kraftakt, durch den in bloss dreieinhalb Tagen der endgültige Vertragstext redigiert wurde, liess verschiedene Fragen unbeantwortet. Was nicht rasch und widerspruchlos geregelt werden konnte, wurde auf später vertagt. Unklarheiten wurden unter den Teppich gekehrt, bestehende Meinungsdivergenzen übertüncht. Das Abkommen war mitnichten so klar, wie es den Anschein hatte. Zentrale Fragen waren offen geblieben. Es haftete ihm von Anfang an die Hypothek des Bruchstückhaften an. Das hätte nicht unbedingt zum Verhängnis werden müssen; bei der gegensätzlichen Interessenlage und den sich eigentlich bloss abgetrotzten Zugeständnissen musste diesen Unschärfen und Lücken indes eine solche Sprengkraft zukommen, dass der Wert der Vereinbarung dadurch entschieden in Frage gestellt wurde.

Das Abkommen war kein homogener, monolithischer Block. Es umfasste verschiedenartige Problemkreise, die auch unterschiedlich klar gelöst wurden. In einer funktionellen Perspektive war die Goldfrage im Abkommen einfach und eindeutig geregelt worden. Einer schweizerischen Leistung von 250 Mio. sFr. stand auf alliierter Seite ein pauschaler Verzicht auf weitere Goldrestitutionsforderungen gegenüber. Die Alliierten erhielten eine beträchtliche Leistung in den Gold-Pool der IARA; die Schweizer Regierung erkaufte sich durch diese Zahlung eine alliierte Rechtmässigkeitsanerkennung für ihre Goldbestände. Bedeutsam war vor allem, dass die Signatarstaaten nicht bloss für sich selbst handelten, sondern diese Zusicherung für weitere 15 alliierte Staaten abgaben. Eine klare Regelung war auch mit der von den Alliierten zugesicherten Abschaffung der schwarzen Listen getroffen worden. Dagegen war die Verpflichtung der Vereinigten Staaten, die schweizerischen Vermögenswerte in den USA freizugeben, bloss in einer allgemeinen Grundsatzklärung enthalten. Die Freigabemodalitäten mussten in bilateralen Besprechungen erst noch ausgehandelt werden.

Von alliierter Seite konnte es als Erfolg betrachtet werden, dass sich die Schweizer Regierung zur Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz verpflichtet hatte. Damit konnte das Hauptziel des Safehaven-Programmes durchgesetzt werden: Bei einer Liquidation dieser Guthaben war mit Sicherheit gewährleistet, dass die deutschen Werte nicht für die Wiederaufrüstung Deutschlands verwendet werden konnten. Gleichzeitig gelang es ihnen, mit der Teilung des Liquidationserlöses wesentliche Beträge in harten Devisen für Reparationszwecke zu mobilisieren. Zusammen mit der Goldzahlung sollten die Alliierten aus dem Abkommen nahezu eine halbe Milliarde Franken für den Wiederaufbau erhalten.<sup>335</sup>

Der Vertrag enthielt indes auch ganz bedeutende Pferdefüsse, die seine Ausführung von Anfang an wenn nicht in Frage stellten so doch stark erschwerten. Das Verkaufsverfahren für deutsche Werte in der Schweiz bildete einen Stein des Anstosses. In dieser Frage waren sehr unterschiedliche, sich teilweise gar ausschliessende Richtlinien aufgestellt, die bei der praktischen

---

<sup>335</sup> Dies war in den offiziellen US Erklärungen auch immer besonders betont worden: Die Ziele der Kriegsprävention und einer angemessenen finanziellen Leistung zugunsten der alliierten Reparationspolitik konnten erreicht werden. Brief Präs. H. S. Truman an Senator H. M. Kilgore, 8. 7. 1946, in: HSTL, White House Official File 198.



Durchführung der Verkäufe einen grossen Ermessensspielraum offen liess. Dadurch waren kleinere Konflikte unvermeidbar. Reibflächen waren auch in der bei den die Zusammenarbeit zwischen der Gemischten Kommission und der Verrechnungsstelle regelnden Bestimmungen angelegt. Obwohl das Abkommen hier recht einlässliche Regeln aufstellte, bestanden von Anfang an über das Ausmass der Rechte der Kommission gewisse Meinungsunterschiede. Vor allem die Amerikaner hielten sich an eine sehr extensive Auslegung der Konsultationsrechte der Gemischten Kommission, während die Schweizer Regierung an einer sehr eng gefassten Mitwirkung der alliierten Vertreter festhielt.

Weit stossender waren aber die definitorischen Lücken und die terminologischen Unschärfen des Abkommens. Wurden die Begriffe «Werte» und «Deutscher in Deutschland» in der Beilage näher bestimmt, so war es unterlassen worden, die Bedeutung von Werten «in der Schweiz» zu definieren. Dieser scheinbar selbstverständliche Begriff war nicht klar. Bei Kapitalverschachtelungen hätte es klarer Handlungsrichtlinien bedurft. Fielen Beteiligungen im Ausland, die einer deutsch beherrschten Holdinggesellschaft in der Schweiz gehörten, unter das Abkommen oder nicht? Eng damit verknüpft war die Frage, ob das Entscheidungsverfahren über die Nationalität eines Wertes auch extraterritoriale Geltung haben müsste. Waren die alliierten Regierungen verpflichtet, Nationalitätsbefunde der Verrechnungsstelle, welche von den alliierten Vertretern in der Gemischten Kommission nicht angefochten oder von der Rekurskommission gestützt worden waren, als verbindlich anzuerkennen? Mussten die drei alliierten Signatarstaaten und indirekt die 15 weiteren IARA-Staaten solche Entscheide der schweizerischen Untersuchungsbehörden für sich als verbindlich erachten? Hatten sie folglich auf ihrem Territorium physisch befindliche Vermögenswerte, die einer von der Verrechnungsstelle als schweizerisch bezeichneten Gesellschaft gehörten, zwangsläufig freizugeben? Die Vereinbarung erteilte keine schlüssige Antwort. Die Schweizer Behörden versteiften sich auf den Standpunkt, dass aufgrund der alliierten Mitwirkungsrechte an den Untersuchungen in der Schweiz die Befunde der schweizerischen Behörden auch von den Regierungen der alliierten Staaten anerkannt werden müssten. Die Alliierten sollten diese schweizerische Interpretation immer ablehnen. Eine extraterritoriale Wirkung könne dem Abkommen nicht zukommen; ihr Verhandlungsmandat sei auf deutsche Werte in der Schweiz beschränkt gewesen.<sup>336</sup>

Den grössten Haken bildete die Entschädigungsverpflichtung. Die ins Auge gefasste Regelung war lückenhaft. Zum einen fehlte der Umrechnungskurs, zu dem der deutsche Besitzer für sein Frankenguthaben in Reichsmark entschädigt werden sollte. Andererseits waren weder das Auszahlungsverfahren noch die Organisation der Entschädigung in Deutschland näher festgelegt; es beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Registratur eines Rechtstitels. Die Schweizer Regierung war verpflichtet, die Hälfte der benötigten Reichsmark aus ihren Guthaben bei der Deutschen Verrechnungskasse in Berlin zur Verfügung zu stellen. Bei diesem Institut hatte die Schweiz in der Tat ein Guthaben von über 1 Mia. sFr. stehen; nur war es nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches mehr als fraglich, ob diese Guthaben noch einen Wert hatten.

Überhaupt mutet die in der Entschädigungsfrage vorgesehene Lösung wie die Quadratur des Kreises an. Auf den ersten Blick macht es den Anschein, als ob sowohl die Signatarstaaten wie auch die deutschen Besitzer diese Werte erhalten würden. Die Alliierten und die Schweizer Regierung erhielten jeweils die Hälfte des Erlöses der deutschen Werte in der Schweiz; gleichzeitig sollten die deutschen Besitzer für ihren Gegenwert in Reichsmark entschädigt werden. Hatten sich diese Werte etwa verdoppelt? Der Zauber ging auf die Verrechnungsidee zurück,

---

<sup>336</sup> Hinter diesem Zwist profiliert sich das Problem der Sequesterkonflikte, die in Washington noch nicht ins Auge gefasst worden waren. Vgl. S. 244-269.

die von Stucki zur Diskussion gestellt worden war. Im Verfahren eines Kapitalclearings sollten die deutschen Frankenwerte in der Schweiz mit schweizerischen Markwerten in Deutschland verrechnet werden. Diese Forderung hatte sich nicht durchgesetzt; die Schweiz musste sich schliesslich mit den Alliierten in die deutsche Frankenmanna teilen.

Übernommen wurde dagegen der Gedanke, die deutschen Besitzer aus schweizerischen und alliierten Reichsmarkbeständen zu entschädigen. Besaßen die deutsche Gläubiger in der Schweiz gute Schweizer Franken, so sollten sie nun zugunsten der Schweizer Regierung und dem IARA-Pool mit schlechten Reichsmark entschädigt werden. Durch diese arithmetische Äquation sollte dem Deutschen ein Anrecht auf einen Gegenwert anerkannt werden. Hinter dieser Währungsmanipulation verbarg sich freilich nur schlecht der spoliatorische Charakter der ganzen Operation. War es auch möglich durch einen anständigen Wechselkurs dem Deutschen ein mehr oder weniger grosses Mass an Entschädigung zukommen zu lassen, so konnte von einem Gegenwert doch nie die Rede sei. Die dem Abkommen zugrunde liegende Verrechnungs-idee beruhte auf einer eigenartigen, rein formalistischen Umrechnung von Schweizer Franken in Reichsmark. In formaler Hinsicht handelte es sich dabei um zwei Währungen; inhaltlich betrachtet waren die beiden Grössen jedoch inkommensurabel: Wertvolle Devisen sollten in die nahezu wertlose Währung eines bankrotten Staates gewechselt werden. Wie auch immer man die Sache formell wendete, die ganze Prozedur lief materiell doch auf eine mehr oder weniger sanfte Konfiskation der deutschen Werte in der Schweiz hinaus.<sup>337</sup>

Obendrein verfügte die Schweizer Regierung nicht über die zur Entschädigung nötigen Reichsmarkbeträge. Sie hatte gegenüber Deutschland bloss eine notleidende Papierforderung; man war in Bern zwar bereit, diese für ihren Teil der Entschädigung einzusetzen. Das hiess nun aber nicht, dass entsprechende Markbeträge zur Verfügung gestellt werden sollten. Die schweizerische Mitwirkung hätte sich auf eine buchhalterische Operation beschränkt: Das Guthaben wäre lediglich um den entsprechenden Betrag reduziert worden. Dies bedeutete, dass die kompetenten Behörden in Deutschland – darunter waren die Alliierten zu verstehen – die Gesamtsumme der zur Entschädigung notwendigen Reichsmarkbeträge aufbringen mussten.

Die Beschaffung der Reichsmarkbeträge war so elegant der alleinigen Verantwortlichkeit der Alliierten übertragen worden. Die Entschädigung würde die Schweiz keinen Rappen kosten, ganz unabhängig vom Wechselkurs; ihr Guthaben bei der Verrechnungskasse würde lediglich um den entsprechen Gegenwert reduziert.<sup>338</sup>

Die Alliierten hätten ohne Weiteres die Möglichkeit gehabt, diese Reichsmarkbestände aufzubringen. Sie kontrollierten ja die deutschen Staatsfinanzen. Ihre Währungs- und Finanzpolitik verfolgte aber übergeordnete Ziele, die mit der im Abkommen von Washington vorgesehenen Entschädigung nur schwer in Einklang zu bringen waren. Zielkonflikte waren zu befürchten: Waren die alliierten Behörden zur Erfüllung ihrer Verpflichtung aus dem Abkommen von Washington bereit, Beträge von mehreren 100 Mio. RM zur Verfügung stellen, wenn dies ihre währungspolitischen Zielsetzungen beeinträchtigen mochte? Aber auch grundsätzliche Fragen

---

337 Der grundlegende Widerspruch zwischen Enteignung und Entschädigung des im Abkommen festgelegten Franken-Reichsmark-«Clearing» scheint weder von den Zeitgenossen noch von der bisherigen Literatur bemerkt worden zu sein. Durrer (1984, S. 262-300) folgt weitgehend der Quellenperspektive und übergeht diesen Aspekt. Frei (1969, S. 605) lässt den inneren Widerspruch antönen; auch er sitzt aber dem Dogma des gerechten Umrechnungskurses auf und artikuliert nicht das grundsätzliche Dilemma. Die Schweizerische Entschädigungsdoctrin, wie sie von Stucki kurz nach der Unterzeichnung des Abkommens festgelegt worden war, wurde sehr rasch übernommen und tabuisiert. Entscheidungsträger in Politik und Medien schlossen sich einigermassen unkritisch dieser offiziellen, die Kohärenz des Abkommens überbetonenden Sehweise an, die überdies den Vorteil aufwies, dass sie als moralisch einwandfreier Kampf für eine gerechte Sache drapiert werden konnte.

338 Stucki vor der NR-Kommission, 21. 6. 1946, in: BA 2801, 1968/84, 35.

zur alliierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik mussten gestellt werden. Konnten die Alliierten den deutschen Besitzern von Vermögenswerten in der Schweiz eine Entschädigung zukommen lassen, wenn deutsche Eigentümer in Deutschland und in alliierten Ländern entschädigungslos enteignet wurden? Das Abkommen stand ja nicht in einem rechtsleeren Raum; es fand seinen Platz in einem Umfeld, das schon durch viele andere alliierte Beschlüsse und Abkommen besetzt war. Die Beschlüsse von Potsdam, die Verordnungen des alliierten Kontrollrates, das Pariser Reparationsabkommen und eine Fülle weiterer Rechtsnormen legten die alliierte Positionen bereits verbindlich fest. Es stellte zweifellos einen beträchtlichen Mangel dar, dass das mit der Schweiz abgeschlossene Abkommen bestehende alliierte Verpflichtungen wenig berücksichtigte. Materielle, organisatorische und institutionelle Kollisionen waren gleichsam vorprogrammiert.

Ein weiterer wunder Punkt betraf die alliierte Entscheidungsinstanz in Deutschland. Im Gegensatz zu den Safehaven-Verhandlungen, die auf Grund der Potsdamer Beschlüsse bloss von den drei Westalliierten geführt wurden, war die Sowjetunion bei der Ausführung der Beschlüsse in Deutschland mitbetroffen, ohne Nutzniesserin zu sein. Der alliierte Kontrollrat war für Durchführungsmassnahmen in Deutschland die kompetente Behörde. Dies gab der Sowjetunion eine Entscheidungsbefugnis in einem Bereich, in welchem sie keine materiellen Interessen geltend machen konnte. Die Neigung der Sowjetunion zu einer konstruktiven Lösung anstehender Fragen war folglich gering. Im ungünstigsten Fall konnte somit eine vertragsfremde Partei die Durchführung des Abkommens durch ihr Veto ganz entscheidend erschweren.

In Washington wurde die Komplexität bestehender Verpflichtungen zu wenig berücksichtigt. Die Alliierten gaben sich nur ungenügend Rechenschaft über die Interferenzen der verschiedenen bereits bestehenden Bindungen mit dem neuen Vertrag. Aber auch auf Schweizer Seite überwog sektorielles Denken, das verhinderte, dass eine gesamtheitliche, durchführbare Lösung getroffen wurde. Nach den lange andauernden Verhandlungen war der Wille zum Abschluss einer Verständigung jedoch übermächtig. Unter bewusster Ausblendung des gesamten Umfeldes konzentrierte man sich auf die Fragen, in denen Übereinstimmung ohne allzu grosse Schwierigkeiten hergestellt werden konnte. Unlösbare, offene Probleme wurden zu blossen Durchführungsfragen degradiert, von denen man annahm, dass sie sich irgendwie schon von alleine lösten. Wunschdenken hatte eine kritische Skepsis verdrängt. Es wurde einem voluntaristischen Optimismus gehuldigt. In grossem Schwung wurde der gordische Knoten durchhauen. Gefangen in ihrem eigenen Erwartungshorizont erkannten die Unterhändler nicht, dass der unterzeichnete Vertrag mindestens ebenso viele neue Probleme schuf wie er alte löste.

«Der Bundesrat war sich von Anfang an darüber im Klaren, dass die Schweiz, bei aller Bereitschaft zum Abschluss eines Abkommens, unter gar keinen Umständen auf gewisse Rechtssätze verzichten durfte, und er hat diese in seinen Instruktionen an die Delegation festgelegt. So wurde diese angewiesen, sich jeder Zwangsmassnahme gegen Vermögenswerte von in unserem Land lebenden Deutschen kategorisch zu widersetzen. [...] Sodann wurde die schweizerische Delegation angewiesen, keiner Lösung zuzustimmen, bei der der Grundsatz, dass Enteignungsmassnahmen nur gegen Entschädigung durchgeführt werden können, nicht respektiert würde. In beiden Fällen war der Bundesrat bereit, eher ein Scheitern der Verhandlungen in Kauf zu nehmen als nachzugeben.»

Botschaft des Bundesrates, 14.6.1946.<sup>339</sup>

## 2.5. Die Aufnahme und die Genehmigung des Abkommens von Washington in der Schweiz

### 2.5.1. Das Abkommen in der Darstellung des Bundesrates

Knapp drei Wochen nach seiner Unterzeichnung legte der Bundesrat das Abkommen dem Parlament zur Genehmigung vor.<sup>340</sup> Er wollte es noch im Juni durch die Räte ratifizieren lassen und hatte dazu eine Sondersession angesetzt.<sup>341</sup> Aus staatsrechtlichen Gründen wäre eine Parlamentsgenehmigung nicht erforderlich gewesen. Die Landesregierung hätte sich sowohl auf den Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland wie auch auf den Vollmachtenbeschluss berufen können und die Vorlage in eigener Kompetenz gutheissen können.<sup>342</sup> Schon vor den Verhandlungen war aber betont worden, dass eine Übereinkunft mit den Alliierten den Räten vorgelegt werden sollte.<sup>343</sup> Eine Berufung auf die Vollmachten schien zu einem Zeitpunkt, in welchem das Vollmachtenregime aufgehoben werden sollte, nicht opportun. Eine Parlamentsdebatte ermöglichte es der Landesregierung mithin, ihre Kredit- und Goldübernahmepolitik der Kriegsjahre in der breiten Öffentlichkeit darzustellen und von den Räten absegnen zu lassen. Dadurch sollte dem bundesrätlichen Vorgehen auch der Geschmack des Anrühigen und Verdächtigen genommen werden, in den sie durch alliierte Anschuldigungen und Pressekampagnen hineingeraten war. Überdies war der Bundesrat offenbar fest überzeugt, dass die Parlamentarier der Vorlage wohl kaum ihre Zustimmung verweigern konnten.

---

339 Bbl. 1946, II, S. 726.

340 Bbl. 1946, II, S. 714-746.

341 Die ordentliche Junissession wurde am 13.6.1946 unterbrochen, um den parlamentarischen Kommissionen Gelegenheit zur Prüfung des Abkommenstextes und der BR Botschaft zu geben. Sten. Bulletin 1946, NR, S. 345; SR, S. 128.

342 BB über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14.10.1933 und vom 22.6.1939, in: AS, 49/811; AS, 55/1282; BB zum Schutz des Landes (Erweiterung der Vollmachten des BR) vom 30.8.1939, in: AS, 55/769. Durrers Hinweis auf die Notwendigkeit einer parlamentarischen Ratifizierung unter Berufung auf die mit dem Abkommen verbundenen Ausgaben von 250 Mio. sFr. scheint nicht stichhaltig. Durrer, S. 288.

343 So bestimmte denn auch Artikel VII des AvW: «Dieses Abkommen und seine Beilage treten in Kraft, sobald sie vom Schweizerischen Parlament genehmigt worden sind.» In: AS, 62/660.

Der Entwurf zu einer Botschaft war anfangs Juni von Minister Stucki ausgearbeitet<sup>344</sup> und vom Chef des EPD unverändert angenommen worden.<sup>345</sup> Der weit ausholende Text der Botschaft stellte die Vorgeschichte und den Verlauf der Verhandlungen dar und würdigte die Ergebnisse im Lichte der Maximen der schweizerischen Aussenpolitik, der innerstaatlichen Rechtsnormen sowie der materiellen Auswirkungen des Abkommens. Ausgangspunkt und leitmotivisch wiederkehrendes Thema war die Feststellung der grossen Entfremdung zwischen den Auffassungen der Westalliierten und der Schweiz.

Fünf Hauptargumente versuchten, die Parlamentarier von der Notwendigkeit der Annahme der Vorlage zu überzeugen. Zum einen wurde immer wieder betont, dass alle alliierten Forderungen, welche die schweizerische Souveränität beeinträchtigt hätten, erfolgreich abgewiesen worden seien. Die Schweiz habe ihre Rechtsauffassung gewahrt, die im Abkommen vorgesehene Zahlung zuhanden des europäischen Wiederaufbaues sei eine freiwillige Hilfeleistung an die kriegsversehrten Länder. Auch das Verfahren für die Untersuchung und Liquidierung der deutschen Vermögenswerte verletze die Landeshoheit nicht. Mit der Einsetzung der Verrechnungsstelle als Untersuchungs- und Liquidationsorgan und der Beschränkung der Kompetenzen der Commission Mixte auf gewisse Konsultations- und Auskunftsrechte sei die Souveränität vollumfänglich gewahrt worden.<sup>346</sup> Man ging sogar soweit, den Sperrebeschluss vom 16. Februar 1945 als autonom schweizerische Massnahme zu bezeichnen.<sup>347</sup> Es handelte sich offensichtlich um den Versuch, aus der Not eine Tugend zu machen und dem erwarteten Vorwurf, die Bundesbehörden hätten sich einem alliierten Diktat gebeugt, die Spitze zu brechen.

Ein zweiter Argumentationsstrang sollte den Parlamentariern die Schwierigkeit und Hartnäckigkeit der Verhandlungsführung aufzeigen. Wiederholt wurde betont, wie ausserordentlich weit die Ansichten und Interessen der Vertragsparteien auseinanderlagen und wie beharrlich die Delegation die schweizerischen Interessen verteidigt habe. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz aufgrund der alliierten Druckandrohungen in einer Zwangslage befunden habe. Dieses Argument musste allerdings sorgfältig dosiert eingesetzt werden, wenn man vermeiden wollte, dass die Gegner, welche das Abkommen als von den Alliierten aufgezwungenen Kapitulationsakt empfanden, sich nicht dadurch bestätigt wähnen konnten. Diese Selbstvalorisierungstendenz wurde zusätzlich untermauert durch den Vergleich zwischen den anfänglichen alliierten Forderungen und dem schliesslich erzielten Verhandlungsergebnis. Sinn dieser Darstellungen war es, aufzuzeigen, dass die Alliierten mindestens ebenso bedeutende Zugeständnisse eingegangen seien wie die Schweiz.<sup>348</sup> Die Alliierten hätten ursprünglich die Forderung nach entschädigungsloser Enteignung aller deutscher Vermögenswerte in der Schweiz verlangt. Die schweizerische Delegation habe es verstanden, rechtliche Mindestanforderungen an eine Ent-

344 Entwurf der Botschaft des BR, o. O. u. Z., in: BA 6100 (A), 2326.

345 «Die Aufgabe der Botschaft wird man kurz dahin umschreiben dürfen, dass sie einerseits ein vollständiges Bild der wesentlichen Verhandlungsergebnisse und deren sichere Begründung bietet, andererseits nicht Diskussionen Vorschub leistet, die im jetzigen Zeitpunkt besser unterbleiben würden und die parlamentarische Behandlung nur erschweren müssten.» Brief E. Reinhardt (Direktor Eidgenössische Finanzverwaltung) an Stucki, 7. 6. 1946, in: BA, 6100 (A), 2326.

346 «In sehr hartnäckigen Verhandlungen ist es dann schliesslich gelungen, solche Eingriffe in die schweizerische Souveränität abzuwehren und durchzusetzen, dass alle Untersuchungs- und Verwaltungsmassnahmen ausschliesslich Sache einer schweizerischen Amtsstelle sein müssen.» Bbl. 1946, II, S. 725.

347 Ebd., S. 714.

348 «Wir sind uns bewusst, dass diese Lösung [häufige Teilung des Liquidationserlöses zwischen der Schweiz und den Alliierten] ein Kompromiss darstellt und deshalb mancherorts auf Kritik, ja auf Ablehnung stossen dürfte. Solche Stimmen haben sich bereits nicht nur in der Schweiz, sondern [...] auch in den alliierten Ländern gemeldet, wo das schweizerische Entgegenkommen als durchaus ungenügend bezeichnet worden ist.» Ebd., S. 728.

eignung durchzusetzen. So sei es ihr gelungen, die in der Schweiz wohnhaften Deutschen gehörenden Werte von der Liquidation auszunehmen; überdies hätte sie den Grundsatz der Ent-eignung gegen Entschädigung durchsetzen können.<sup>349</sup> Diese für das schweizerische Rechts-empfinden unabdingbaren Minimalanforderungen seien von den Alliierten schliesslich akzep-tiert worden. Auch im Bereich der in ihren Auswirkungen unmittelbar materielle Folgen zeitigen- den Goldfrage hätten die Alliierten eingelenkt und ihre Forderungen schliesslich von über 800 Mio. sFr. auf 250 Mio. sFr. reduziert. Zusammen mit dem Zugeständnis in der Verfahrensfrage, wo sie sich schlussendlich mit einer rein schweizerischen Untersuchungs- und Liquidierungs- instanz einverstanden erklärten, hätten die Alliierten dadurch die Grundlage zu einer möglichen Einigung gelegt.

An dieser Stelle kam eine andere Argumentationskette zum Tragen. Welche Folgen hätte eine Ablehnung des Abkommens? Obwohl sich die Botschaft um Zurückhaltung bemühte, ging klar aus ihr hervor, dass die Folgen einer Ablehnung äusserst unangenehm wären. Die schweize- rischen Vermögenswerte in den LISA blieben auf unabsehbare Zeit gesperrt, es bestünde die Gefahr, dass durch Verarrestierung der schweizerischen Goldbestände in den USA ein ameri- kanischer Gerichtsstand geschaffen werden könnte. Dadurch würden europäische Regierungen und Zentralbanken befähigt, in den USA Prozesse für die Restitution von Raubgold gegen die Nationalbank zu führen. Die Alliierten könnten die schwarzen Listen gegen Schweizer Firmen weiterführen und allenfalls auch die freie Rohstoffzufuhr nach der Schweiz behindern. Über- dies würde eine Ablehnung der Schweiz höchst unerwünschte Vorwürfe eintragen: Es könnte ihr vorgeworfen werden, dass sie an der Ausmerzungen des deutschen Kriegspotentials sich nicht beteiligen wolle, dass sie bereit sei, von den Deutschen entwendete Vermögenswerte zu schüt- zen und allgemein dass sie sich unter Berufung auf die Respektierung des Privateigentums bloss eigennützig an den deutschen Guthaben bereichern wolle.<sup>350</sup> Es wäre gewiss mit einer von den Alliierten orchestrierten Pressekampagne zu rechnen.

Schliesslich gab die Regierung zu bedenken, dass es neben rechtlichen und materiellen Krite- rien auch noch moralische Gesichtspunkte zu berücksichtigen gelte. Die vom Krieg unversehrte Schweiz könne sich der Forderung der Alliierten kaum entziehen, einen Beitrag zum Wiede- raufbau der zerstörten europäischen Volkswirtschaften zu leisten; sie solle vielmehr diese mora- lische Verpflichtung anerkennen und dieses Anliegen grosszügig unterstützen. Es handle sich um eine freiwillige Solidaritätsleistung, die im Prozess der Neugestaltung Europas auch aussen- politisch opportunt sei.<sup>351</sup> Aus all diesen Gründen hielt der Bundesrat das Abkommen für an- nehmbar.

---

349 Ebd., S. 726.

350 Ebd., S. 727-729.

351 Ebd., S. 728-729.

«Pour nous, la plus grande satisfaction est, qu'un accord ait pu être réalisé.»  
Journal de Genève, 29730.5.1946.<sup>352</sup>

«Praktisch wird eine Weigerung, die Abmachungen von Washington zu genehmigen, kaum in Frage kommen. Die Reaktionen auf der Gegenseite, bei den Amerikanern, Engländern und Franzosen [...] wären kaum abzusehen, sicherlich aber ernst. [...] Darum wird man kein Prophet sein müssen, um schon jetzt vorauszusagen, dass die Bundesversammlung schliesslich, wenn auch widerwillig, ihr Jawort doch geben wird.»  
Zürcher Volksrecht, 19.6.1946.<sup>353</sup>

### 2.5.2. Die Stellungnahme der schweizerischen Presse

Die schweizerische Öffentlichkeit war von den Behörden über den Verlauf der Verhandlungen in Washington nur spärlich informiert worden. Umso grösser war der Nachholbedarf an Auskünften nach dem Abschluss des Abkommens. Am 22. Mai war der Presse ein Communiqué über den bevorstehenden Abschluss und die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens abgegeben worden. Wenige Tage später konnte der Bundesrat die Deblockierung der Bundesguthaben in den USA bekannt geben. In umfassender Weise wurde die Öffentlichkeit aber erst durch die bundesrätliche Botschaft vom 14. Juni aufgeklärt.

Die Diskussion der Verhandlungen und des Inhaltes des Abkommens setzte schon vor der Veröffentlichung dieser bundesrätlichen Stellungnahme ein. Sie verlief, wenn man schweizerischen Blätterwald überblickt, in eigentümlich einmütigen Bahnen. Kein einziges Blatt bekämpfte den Abkommensentwurf frontal; obwohl einzelne Bestimmungen des Vertragstextes sehr kritisch gewürdigt wurden und zahlreiche ablehnende Argumente angeführt wurden, herrschte Übereinstimmung, dass das Abkommen angenommen werden müsse.

Am ausgeprägtesten war diese Tendenz sichtbar bei den grossen bürgerlichen Blättern des Freisinns und der Liberalen. Grundsätzliche Kritik an den Einbrüchen in die innerstaatliche schweizerische Rechtsordnung sowie an den Eingriffen in ausländisches Privateigentum wurde vor allem in diesen Zeitungen geübt. Ein konservativer Grundreflex verbreitete immer wieder etwas larmoyant und apologetisch das Schlagwort vom schweizerischen Recht, das sich unter Druck dem alliierten Unrecht habe beugen müssen. Mit den von den alliierten Verhandlungspartnern ausgeübten Pressionen auf die Schweiz, vom «Bund» ebenso prägnant wie selbstgerecht und vereinfachend auf die Formel «Macht gegen Recht»<sup>354</sup> gebracht, wurde immer wieder scharf ins Gericht gegangen. Dennoch bliebe der Schweiz wohl keine andere Wahl als die Annahme des Abkommens. Aus staats- wie auch wirtschaftspolitischen Erwägungen sei ein Einlenken unerlässlich. Die lange schon überfällige Neuregelung der Beziehungen zu den Alliierten und die finanzpolitische Flurbereinigung mit den USA müsse eingeleitet werden und dafür sei eben in der jetzigen Konstellation ein Preis zu bezahlen. Wenn er die Aufgabe eines grundsätzlichen Rechtsstandpunktes auch bedauerte, so empfand der Berichterstatter der NZZ

---

<sup>352</sup>Nr. 126.

<sup>353</sup>Nr. 141.

<sup>354</sup>Der Bund Nr. 242, 26.5.1946.

doch Genugtuung über die im Abkommen erreichten alliierten Zugeständnisse.<sup>355</sup> Aufgeschlossener zeigten sich die liberalen Westschweizer Blätter. Wie E. Duperrex im «Journal de Genève» ausführte, war der Inhalt des Abkommens, das abgeschlossen wurde, beinahe irrelevant oder zumindest viel weniger wichtig als die Tatsache selbst, dass überhaupt eine Verständigung zwischen der Schweiz und den Alliierten erzielt worden sei. Durch diese Einigung werde nämlich erst eine neue Etappe in den schweizerisch-alliierten Beziehungen eröffnet, die für die Schweiz wesentlich sei. Im Übrigen schliesse die Verhandlungsbereitschaft immer schon den Willen zum Kompromiss und zu gegenseitigen Zugeständnissen ein.<sup>356</sup>

Auch der USA-Korrespondent der «Gazette de Lausanne», G. H. Martin, zog eine nüchtern abwägende Bilanz. Das Abkommen sei ein Kuhhandel gewesen, an dem sich die Schweiz von Anfang an beteiligt habe. Deshalb solle man sich in der Schweiz bei der Beurteilung des vorliegenden Textes nicht auf die pharisäische Anrufung hehrer Rechtsgrundsätze versteigen und das Schema von der Niederlage des Rechts gegenüber der Macht bemühen. Bei den völlig gegenläufigen Rechtsauffassungen und der unterschiedlichen Interessenlage zwischen der Schweiz und den Alliierten wäre eine grundsätzliche Regelung der äusserst komplexen Fragen gar nicht möglich gewesen. Auch ein Schiedsgericht hätte kaum eine Lösung gebracht. Deshalb sei es angebracht gewesen, dass man versucht habe die anstehenden Probleme und Gegensätze in einem pragmatischen Ansatz zu lösen. Ausserdem wies er darauf hin, dass auch die Alliierten bedeutende Abstriche von ihren ursprünglichen Forderungen hätten machen müssen und dass es auch im alliierten Lager in den einzelnen Fragen sehr unterschiedliche Positionen gegeben habe. Die in der Schweiz verbreitete Annahme, dass der kleinen, lediglich für ihr Recht kämpfenden Schweiz eine monolithisch zusammengeschweisste alliierte Mächtekoalition, welche rabiat ihre Macht ausgespielt habe, gegenübergestanden sei, sei eine schiefe Vorstellung.<sup>357</sup>

Die «Basler Nachrichten» nannte das Abkommen eine schwere wirtschaftliche Belastung und rechtliche Ungeheuerlichkeit. Aber auch in dieser Zeitung wurde weniger das Ergebnis der Verhandlungen in Washington kritisiert als vielmehr die Inkongruitäten der bundesrätlichen Politik, die zum Abkommen führten. Offenbar sei schon längst vor der Aufnahme der Verhandlungen der Entscheid gefällt worden, dass die Schweiz aus staats- und wirtschaftspolitischen Gründen werde einlenken müssen. Man habe aber unaufrichtigerweise der Öffentlichkeit immer wieder vorgegaukelt, dass es der Schweiz nur um die Einhaltung der Rechtsgrundsätze gehe. Nicht nur den Vorwurf der Konzeptlosigkeit und des Opportunismus musste sich der Bundesrat gefallen lassen, sondern auch die Anklage, kurzsichtig gehandelt zu haben. Der Berichterstatter entwickelte nämlich ein Alternativszenario: Der Bundesrat hätte ein internationales Schiedsgericht anrufen sollen. Das hätte bei den Alliierten gewiss eine Verstimmung ausgelöst, hätte es der Schweiz aber erlaubt, Zeit zu gewinnen. Der ganze Streit hätte aber wohl zu einem späteren Zeitpunkt nach Verebben der Kriegsleidenschaft sowohl von rechtlich-grundsätzlichen als auch von der materiellen Seite her für die Schweiz günstiger beigelegt werden können. Aber auch diese kritische Stimme, die von einer anderen Lagebeurteilung ausgehend eine von der bundesrätlichen abweichende Perspektive entwickelte, verpuffte weitgehend im irrealen spekulativen Raum des Bedauerns. Vor die konkrete Entscheidung gestellt, das Abkommen anzuneh-

---

<sup>355</sup> Aufhebung der Schwarzen Listen und Deblockierung der schweizerischen Vermögenswerte in den USA. NZZ Nr. 938, 27.5.1946. In der NZZ wurde von USA-Korrespondent W. Imhoof bezeichnenderweise auch die grundsätzlichs-te und heftigste Kritik an der bundesrätlichen Pressepolitik während der Washingtoner Verhandlungen geübt, die von anderen Zeitungen immer wieder aufgenommen wurde. NZZ Nr. 1093, 20.6.1946.

<sup>356</sup> «Pour nous, la plus grande satisfaction est qu'un accord ait pu être réalisé.» Journal de Genève Nr. 126, 29./30.5.1946.

<sup>357</sup> Gazette de Lausanne Nr. 132, 6.6.1946.



men oder zu verwerfen, kam auch der Journalist des liberalen Basler Blattes zur Einsicht, dass es wohl nichts anderes zu tun gebe als die durchs Abkommen von Washington verabreichte bittere Medizin zu schlucken.<sup>358</sup>

Die katholisch-konservative Presse bedauerte, dass das Abkommen den Boden des positiven schweizerischen Rechts verletze, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass der rechtspolitische Sündenfall bereits vor den Verhandlungen durch die schweizerische Idee der Verrechnung herbeigeführt worden sei. Unter diesen Umständen habe die schweizerische Verhandlungsdelegation in Washington zum Vornherein auf verlorenem Posten gekämpft, da sie dadurch ihre grundsätzliche Position mehr interessenmässigen, opportunistischen Erwägungen geopfert habe. Es sei nur zu hoffen, dass dieses Beispiel nicht Schule mache.<sup>359</sup>

Auch die Haltung der linken Presse war nicht frei von gewissen Widersprüchlichkeiten. Ein antikapitalistischer Affekt sowie eine Verbitterung über die erst spät eingeräumte Teilhabe der Sozialdemokraten an der Regierungsverantwortung überlagerte die meisten Stellungnahmen. Diese Haltung konnte indes zu völlig gegensätzlichen Schlussfolgerungen führen. Einerseits liess sich daraus ableiten, dass alles vermieden werden sollte, was nach einer Zustimmung der Sozialdemokraten zu der bundesrätlichen Gold- und Finanzpolitik während des Zweiten Weltkrieges aussehen konnte.<sup>360</sup> Es bestand bei der Linken die Versuchung, dem Bundesrat durch die Ablehnung des Abkommens einen Denkzettel zu verpassen und dem innenpolitischen Gegner, vor allem den Freisinnigen, eins auszuwischen. Diese Attitüde wurde aber auch durch das Misstrauen gegenüber der offiziellen Gold- und Finanzpolitik bestärkt. Sozialdemokratische Kreise waren geneigt, die Goldübernahmepolitik der Nationalbank und die Einräumung eines schweizerischen Milliardenkredites an Deutschland als einen politischen Fehlgriff zu betrachten. Sie hegten Zweifel an der Gutgläubigkeit der Nationalbank bei den Goldübernahmen von der Reichsbank<sup>361</sup> und brandmarkten die unablässige Anrufung des schweizerischen Rechtsstandpunktes und des Schutzes des Privateigentums als «kapitalistische Tartufferie»,<sup>362</sup> nachdem bekannt worden war, dass seit 1945 behördliche Verrechnungspläne für die deutschen Werte in der Schweiz gegen notleidende schweizerische Guthaben in Deutschland bestanden. Diese Motive legten es der Linken nahe, dem Abkommen die Zustimmung zu verweigern, um dadurch ihre Missbilligung der Finanzpolitik während des Krieges auszudrücken.

Dagegen fiel es den Zeitungen aus dem linken Lager entschieden leichter, über den Schatten eines Eingriffes in das Privateigentum zu springen. Es stand für sie fest, dass das Abkommen aus dem Blickwinkel einer wirtschaftlichen Rationalität ein gutes Geschäft sei: Es ermögliche der Schweiz, sich zu einem relativ geringen Preis von den Fehlern der Vergangenheit loszukaufen und die finanzpolitischen und allgemeinen Beziehungen zu den Alliierten zu normali-

358 Peter Dürrenmatt in den Basler Nachrichten Nr. 217, 25726. 5. 1946; Nr. 226, 172.6.1946.

359 «Sowohl bei der Zwangsverrechnung wie bei der Auslieferung der deutschen Guthaben an die Alliierten wird nämlich den [...] Berechtigten ihr Eigentum in der Schweiz gegen ihren Willen entzogen. Das ist das vom juristischen Standpunkte aus Entscheidende und – wenn wir so wollen – der Rechtsbruch.» Vaterland Nr. 146, 25.6.1946.

360 Typisch dafür ist etwa der folgende Passus aus einem Artikel in der Basler Arbeiter-Zeitung Nr. 143, 22.6. 1946: «Man wird den Sozialisten kaum zumuten können, einem Abkommen zuzustimmen, das derart viele Fragen offen lässt, und dadurch die Verantwortung für Vorkommnisse zu übernehmen, die anderen zukommt.» Diese Haltung erscheint verständlich, nachdem die SPS erst ab Dezember 1943 durch E. Nobs in der Landesregierung vertreten war und vor diesem Zeitpunkt von der Regierungsführung ausgeschlossen war.

361 Der «gute Glaube» der SNB wurde im Vorwärts als «klägliche Lüge» apostrophiert. Nr. 118, 23.5.1946.

362 W. G. [NR Grimm] in der Berner Tagwacht Nr. 141, 20.6.1946.

sieren.<sup>363</sup> Schliesslich sprachen auch gewichtige moralische Gründe dafür, die Vorlage gut-zuheissen. Die schweizerischen Leistungen wurden in diese Sicht als notwendige Geste des guten Willens und der Wiedergutmachung von Fehlern interpretiert. Es gelte auch schweizerischerseits gewisse Verfehlungen einzugestehen und sich der Pflicht, am europäischen Wiederaufbau mitzuwirken, nicht zu entziehen.<sup>364</sup> Diese beiden Hauptargumentationsstränge standen sich in der sozialdemokratischen Presse unentschieden gegenüber. Die Meinungen waren offensichtlich vor der Parlamentsdebatte noch nicht gemacht; die Artikel in diesen Organen konnten eine Ablehnung wie auch eine Annahme des Abkommens motivieren.<sup>365</sup>

Nachdem die behördliche Berichterstattung über die Verhandlungen in Washington sehr zurückhaltend war, kam der Botschaft des Bundesrates Mitte Juni eine grosse Bedeutung zu. Es war für die schweizerische Öffentlichkeit eine Stunde der Wahrheit, der Konfrontation mit dem schliesslich erreichten Kompromiss des Vertragswerkes. Für viele gab es ein böses Erwachen. Die ersten Pressereaktionen vor der Parlamentsdebatte legten darüber Rechenschaft ab. Das Abkommen wurde als insgesamt unerfreuliche Regelung gewertet und in Einzelheiten einer herben Kritik ausgesetzt. Was von den Behörden aber befürchtet wurde, traf nicht ein: Es wurde nicht von einem Presse Sturm der Entrüstung und der totalen Ablehnung weggefegt. Die Kritik an den weitgehenden Zugeständnissen und die Bestürzung über den von Alliierten ausgeübten Druck verbanden sich bei aller parteipolitischen Couleur mit der Einsicht, dass die Schweiz um der Wiederherstellung geordneter politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse mit den Alliierten willen wohl in diesen sauren Apfel beissen müsse. Damit folgte die Meinungspressen der Beurteilung und dem Raisonement der Regierung. Der Bundesrat konnte aufatmen. Die Chancen für eine Genehmigung des Abkommens schienen nicht schlecht zu stehen.

---

363 Vor allem wurde betont, dass die Schweiz bloss 250 Mio. sFr. in Gold zurückbezahlen müsse und nicht die insgesamt 378 Mio. sFr. belgisches Goldes, welche in die Schweiz gelangt seien. Berner Tagwacht Nr. 141, 20.6.1946. Ähnlich auch Vorwärts Nr. 139, 19.6.1946.

364 Vorwärts Nr. 118, 23.5.1946; AZ Basel Nr. 143, 22.6.1946.

365 Immerhin äusserte das Zürcher Volksrecht schon vor der Parlamentsdebatte, dass eine Ablehnung politisch kaum opportun erscheine: «Praktisch wird eine Weigerung, die Abmachungen von Washington zu genehmigen, kaum in Frage kommen. Die Reaktionen auf der Gegenseite, bei den Amerikanern, Engländern und Franzosen [...] wären kaum abzusehen, sicherlich aber ernst. [...] Darum wird man kein Prophet sein müssen, um schon jetzt voraus zu sagen, dass die Bundesversammlung schliesslich, wenn auch widerwillig, ihr Jawort doch geben wird.» Volksrecht Nr. 141, 19.6.1946.

«Nous voulons la reprise des relations normales avec les Alliés. Nous voulons tourner une page. Nous voulons ouvrir la porte à une nouvelle collaboration avec l'ensemble du monde. Nous voulons faire vis-à-vis des Alliés la part du feu, la part de leur héritage de guerre.»  
Nationalrat Picot, 21.6.1946.<sup>366</sup>

### 2.5.3. Die Parlamentsdebatte und die Genehmigung des Abkommens

Am 20. Juni nahmen die Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten ihre Beratung des Beschlussentwurfes über das Abkommen von Washington auf, nachdem die Kommissionsmitglieder zuvor von Minister Stucki und Generaldirektor Weber von der Nationalbank über das Abkommen orientiert worden waren.<sup>367</sup> Vertreter der Landesregierung und Chefbeamte nahmen auch an den getrennt verlaufenden Beratungen der beiden Räte teil, erteilten Auskünfte und suchten die Kommissionsmitglieder von der Wünschbarkeit der Annahme des Abkommensentwurfes zu überzeugen.<sup>368</sup>

Das Hauptreferat fiel Bundesrat Petitpierre zu. Er stellte darin fest, dass Inhalt und Tragweite des vorliegenden Abkommens in erster Linie politisch seien. Die Vorlage müsse deshalb schwergezwichtig aus einem politischen Blickwinkel betrachtet werden. Die im Abkommen von Washington vorgesehene Behandlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz lasse sich aber auch vom Standpunkt des Völkerrechtes rechtfertigen, nachdem es der schweizerischen Delegation gelungen sei, das Entschädigungsprinzip durchzusetzen. In einer rein juristischen Perspektive dürfe man freilich den Entwurf nicht einer allzu skrupulösen Prüfung unterziehen; die darin zum Ausdruck kommende veränderte Rechtsauffassung sei aber recht eigentlich von der deutschen Regierung eingeleitet worden, die schon vor Kriegsausbruch ganz massiv in die Eigentumsrechte von deutschen Staatsbürgern wie auch Ausländern eingegriffen habe.<sup>369</sup> Persönlich beklagte Petitpierre die neuen Tendenzen im internationalen Rechtsgefüge, die er als Rechtsverwilderung kritisierte. Ebenso brandmarkte er aber auch die Druckmassnahmen, wie sie vor allem von der amerikanischen Regierung angewandt worden seien.<sup>370</sup> Die Schweiz dürfe nicht abseits stehen und nostalgisch an einer überkommenen Rechtsauffassung festhalten. Sie würde sich im Falle einer Verwerfung der Vorlage nicht nur schweren politischen und wirtschaftlichen Gefahren aussetzen, sondern auch gleichzeitig alle bisherigen Anstrengungen für eine Normalisierung der Beziehungen zu den Alliierten zunichtemachen: «Je pense surtout que le travail que nous cherchons à accomplir depuis la fin de la guerre pour que la Suisse trouve sa place dans le monde actuel, qui est un monde bouleversé, [...] absolument autre que celui au milieu duquel nous vivions avant la guerre, je pense que [...] tout ce travail risquerait d'être

<sup>366</sup> Sten. Bull. NR 1946, S. 390.

<sup>367</sup> Diese ungewöhnliche Orientierung beider Ratskommissionen fand am 19. Juni 1946 statt. SNB-BA, Protokoll 1946, S. 213-214. Vgl. auch Chronologie S. Marcuard, 28.8.1953, S. 6, in: BA 2801, 1968/84 93.

<sup>368</sup> BR Petitpierre, BR Nobs, Minister Stucki und SNB Generaldirektor Weber. Protokoll der Kommissionen für die Genehmigung des Washingtoner Abkommen, 20.-21. 6. 1946, in: BA 2801, 1968/84 35; BA 6100 (A), 2327.

<sup>369</sup> NR Kommissionsprotokoll, S. 11/17-18. Referat BR Petitpierre, S. II/ 2-24.

<sup>370</sup> Vgl. über die Druckmassnahmen zur Durchsetzung der US Politik: «Il faut se rendre compte qu'il y a actuellement un impérialisme américain et que la Suisse n'est pas le seul pays qui soit victime de cet impérialisme, il y a d'autres pays parmi lesquels de grandes puissances qui en sont également les victimes. [...] Ce sont des méthodes qui nous indignent dans une grande mesure mais qui poursuivent un but déterminé et nous ne devons pas avoir la naïveté de nous laisser prendre et impressionner par ces méthodes.» Ebd., S. n/13.

détruit. [...] Nous devons avoir des amis dans le monde et nous ne pouvons pas faire du donquichottisme. Nous ne pouvons pas monter dans une tour d'ivoire et fermer les volets sur le monde, nous ne pouvons pas rester couchés sur des positions qui partout ailleurs – on peut le regretter, je le reconnais – ont été abandonnées.»<sup>371</sup>

Es gelte durch eine rasche Genehmigung mehr als ein Jahr nach Einstellung der Feindseligkeiten in Europa der Schweiz den Anschluss an die internationale Nachkriegsordnung zu ermöglichen. Das Abkommen sollte umso eher angenommen werden, als es in diplomatischen Kreisen im Ausland als eine für die Schweiz günstige Übereinkunft gehalten werde.

Bundesrat Nobs nahm zur Goldpolitik der Nationalbank Stellung. Er stellte sich hinter die vom Noteninstitut vorgenommenen Goldübernahmen, die aus währungs- und handelspolitischen Gründen notwendig gewesen seien. Aber auch um einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik willen habe das Währungsinstitut nicht nur von den Westmächten, sondern auch von Deutschland Gold entgegennehmen müssen. Die Nationalbank habe stets in gutem Glauben und in völliger Übereinstimmung mit der damaligen Wirtschaftspolitik des Bundesrates gehandelt.<sup>372</sup>

In den Kommissionen beider Räte herrschte eine eigenartig gedrückte Stimmung, die mit einer fatalistisch anmutenden Einsicht in die Notwendigkeit der Annahme der Vorlage gepaart war. Vertreter beider Räte waren ernüchtert über den Inhalt des Abkommensentwurfes. Verbitterung über die Methoden der alliierten Verhandlungsführung und den Umfang der Forderungen vermischte sich bei gewissen Ratsherren mit unguen Gefühlen gegenüber der bundesrätlichen Gold- und Kreditpolitik der Kriegsjahre, umso mehr als diese durch das Vollmachtenregime weitgehend der parlamentarischen Zustimmung entzogen war. Vor allem im Nationalrat wurde die leichtfertige Goldpolitik, die der Nationalbank wie auch den Geschäftsbanken allzu lange weitgehende Handlungsfreiheit belassen hatte, sowie die schleppende Bestandesaufnahme der deutschen Guthaben in der Schweiz gerügt. Verschiedene Redner griffen auch den selbstgefälligen, exkulpierenden Ton der Botschaft an und räumten ein, dass sich die Schweiz auf diesem Gebiet gewisse moralische Verfehlungen eingestehen müsse.<sup>373</sup> Nationalrat Oprecht rechnete mit der in der Presse weitverbreiteten Ansicht ab, wonach der schweizerische Rechtsstandpunkt vor den materiellen Interessen der Alliierten kapituliert habe. Der Vorschlag, die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz gegen notleidende schweizerische Guthaben in Deutschland zu verrechnen, könne nur durch die materielle Interessenlage begründet werden: «Wenn wir selber die deutschen Guthaben verpfändet haben und für uns in Anspruch nehmen, so ist das nur Geschäft und hat mit dem Rechte nichts zu tun. Es geht dann nur noch darum, wer den grösseren und wer den kleineren Anteil bekommt.»<sup>374</sup>

---

371 Ebd., S. 11/21-22.

372 Rede BR Nobs, S. 1-18, 19. 6. 1946, gehalten am 20./21. 6. 1946 vor den NR-/SR-Kommissionen, in: BA 6100(A), 2327.

373 Unter den Kritikern sind vor allem die SP Vertreter der Kommission: NR Schümperli (SP, TG) spricht von einer schweizerischen Kollektivschuld und einer moralischen Verpflichtung zur Wiedergutmachung. Stellvertretend für diese Haltung auch NR Reinhard (SP, BE): «So ganz unschuldig und unbefleckt ist unsere Weste nicht! Hier trifft den Bundesrat eine schwere Schuld und eine schwere Verantwortung, weil er das allzu lang gewähren liess. (...) Ich habe mich gestern geschämt und schäme mich jetzt noch (...) [über Rolle SNB bei der Übernahme des 'belgischen Goldes'].» NR Kommissionsprotokoll, S. 1/21, in: BA 2801, 1968/84 35. Ähnlich NR Oprecht (SP, ZH), Bringolf (SP, SH), Grimm (SP, BE). Eigenartig ambivalent NR Duttweiler (LDU, ZH), der zwar die SNB gegen alle Vorwürfe in Schutz nimmt, gleichzeitig aber dem BR vorwirft, den Banken gegenüber zu hörig gewesen zu sein. Ebd., S. 1/51-53. Angaben zu den Parlamentariern nach E. Gruner (Hg.), Die Schweizerische Bundesversammlung 1920-1968, Bern 1970.

374 Ebd., S. 1/8.

Auch die zurückhaltende Informationspolitik des Bundesrates sowie die Zusammensetzung der schweizerischen Verhandlungsdelegation wurde kritisiert.<sup>375</sup> Die Tatsache, dass die Nationalbank den Erklärungen von Reichsbankdirektor Puhl aufgesessen sei, wurde als peinliches Versehen beklagt.<sup>376</sup> Auch wenn viele Vertreter diese Vorwürfe nicht gelten liessen,<sup>377</sup> herrschte doch so etwas wie Katzenjammer in beiden Kommissionen. Kamen Vertreter der Linken aus einem Reflex der Wiedergutmachung gewisser Verfehlungen während der Kriegsjahre zur Überzeugung, dass das Abkommen angenommen werden musste, so hielten die möglichen Folgen einer Ablehnung andere Räte von der Verwerfung des Abkommens ab. Es zeichnete sich in den Kommissionen eine aus ganz verschiedenartigen Motiven herrührende Mehrheit für die bundesrätliche Vorlage ab. Das Abkommen stellte in der Sicht der meisten Parlamentarier einen bitterer Kelch dar, den man nur schwerlich zurückweisen konnte. Am nüchternsten sprach dies wohl Ständerat Lardelli aus: «Trotzdem wird man ja zum Schlusse kommen, dass wir uns den Luxus nicht leisten können, das Abkommen abzulehnen. Wir müssen in irgendeiner Form mit den Westmächten zu einer Verständigung kommen.»<sup>378</sup> Diese Haltung wurde von der überwiegenden Mehrzahl der Kommissionsmitgliedern in beiden Räten geteilt. Man könne es sich nicht leisten, die Alliierten durch eine Absage vor den Kopf zu stossen. Mit dem Abkommen werde der Schweiz für ihre Gold- und Kreditpolitik der Kriegsjahre eine Rechnung präsentiert, die es zu begleichen gelte, unabhängig davon, ob man die sie begründenden Forderungen für berechtigt halte oder nicht.<sup>379</sup> Obwohl kaum eine Bestimmung des Abkommens von der Kritik verschont blieb, wurde das Abkommen als Ganzes nicht in Frage gestellt. In der Schlussabstimmung in den Kommissionen sprach sich nur gerade ein Vertreter gegen das Abkommen aus.<sup>380</sup> Zahlreiche Kommissionsmitglieder wiesen jedoch darauf hin, dass es im Hinblick auf die ausserordentliche Bedeutung des Abkommens<sup>381</sup> notwendig sei, dass die mit der Durchführung beauftragten Bundesstellen dem Parlament genau Rechenschaft ablegten über ihre Tätigkeiten. Aus

375 Es sei ein Fehler gewesen, dass Stucki, der als schweizerischer Minister bei der Vichy-Regierung akkreditiert gewesen sei, zum Chef der schweizerischen Delegation ernannt worden sei. Dies hätte alliierte und vor allem französische Ressentiments hervorgerufen (NR Oprecht, ebd., S. 1/10; NR Reinhard, ebd., S. 1/22). BR Petitpierre stellt richtig, dass Stucki zuerst abgelehnt habe und erst auf Ersuchen des GesamtBR den Posten als Delegationschef angenommen habe. Vorgängig habe das EPD französische und US Behörden sondiert; diese hätten nichts gegen Stuckis Nomination einzuwenden gehabt, ebd., S. II/4-7.

376 Entsprechend bestand auch ein gewisser Verdrängungsbedarf: «Die Diskussion geht weiter. Ich hätte nur einen Wunsch, dass wir diesen Puhl in Zukunft ausser Diskussion liessen. Es ändert an der Sache nichts. Ich habe das Gefühl, wir haben diesem Mann jetzt schon viel zu viel Ehre getan», moniert der der Kommission vorsitzende NR Renold (BGB, AG), ebd., S. II1/22).

377 NR Holenstein (KK, SG) lehnte vehement ein schweizerisches Verschulden irgendeiner Art im Zusammenhang mit der Finanzpolitik während des Weltkrieges ab. NR Speiser (Rad., AG) wies die Kritik am BR und an der Verhandlungsdelegation zurück (Ebd., S. 1/35-36; 1/46 ff.).

378 SR Lardelli (Dem., GR), SR Kommissionsprotokoll S. 1/35, in: BA 2801, 1968/84, 35. In einer eigenartigen Mischung von Luzidität und Zynismus bezeichnete auch NR Duttweiler, der für die Genehmigung des Abkommens eintrat, die Vorlage als «richtigen Kuhhandel, [...] ein Geschäft fifty-fifty zweifelhafter Natur». NR Kommissionsprotokoll S. 1/51.

379 Zur verbreiteten Ansicht, dass die Alliierten der Schweiz eine Rechnung vorgelegt hätten, vgl. z.B. NR Boerlin (Rad., BL): «Ich habe ein wenig den Eindruck, auch die Botschaft gibt diesen Eindruck wieder, dass uns in Washington einfach ein Wechsel zur Einlösung präsentiert wurde, den wir beim Currie-Abkommen ausgestellt haben.» (Ebd., S. 1/4). Stucki widerspricht Boerlin: Das AvW sei keineswegs durch das Currie-Abkommen präjudiziert gewesen. Ebd., S. 11/33.

380 In der NR-Kommission mit 20 bei 5 Enthaltungen ohne Gegenstimme angenommen (Sten. Bull. NR 1946, S. 369); in der SR-Kommission mit 8 Stimmen bei einer Gegenstimme (SR Wahlen, BGB, ZH) und einer Enthaltung angenommen (Sten. Bull. 1946 SR, S. 135).

381 NR Grimm (SP, BE) bezeichnete die Vorlage als «vielleicht die wichtigste seit Jahrzehnten» (NR Kommissionsprotokoll S. 1/37, in: BA 2801, 1968/84 35).

ihrer Sicht galt es zu verhindern, dass technische Ausführungsorgane, in Verkenning der politischen Relevanz der heiklen Fragen, selbstherrlich und ohne Konsultation der übergeordneten Behörden handelten. Es sollte vermieden werden, dass bei der Liquidation deutscher Vermögenswerte in der Schweiz irgendwelche Unregelmässigkeiten aufträten, die den politischen Kredit des Landes beeinträchtigen könnten. Aus Misstrauen gegenüber technischen Vollzugsorganen stellte Nationalrat Oprecht den Antrag auf Schaffung einer Aufsichtskommission: «Ich bin der Meinung, wir sollten [...] eine Kommission einsetzen, um eine Vertrauensatmosphäre zu schaffen. Es sollen nicht wieder Geschäfte gemacht werden, bei denen man ein Fragezeichen anbringen kann, ob sie mit unserer ganzen Stellungnahme vereinbar sind. [...] Es sollen keine 'louchen' Geschäfte gemacht werden. Das liegt bei der Verrechnungsstelle. Diese hat die Sache in den Händen, also müssen nicht nur die paar Direktoren der Verrechnungsstelle mit dem Apparat die Kompetenz haben, sondern jemand, der politisch die Sache beurteilt, soll beteiligt sein. Darum lege ich Wert, dass man ein Organ schafft, das in der neuen Organisation der Verrechnungsstelle mitspricht.»<sup>382</sup>

Auch Nationalrat Leupin postulierte, dass der Bundesrat eine gemischte parlamentarische Kommission als schweizerisches Konsultativ- und Kontrollorgan einsetzen solle. Er zog jedoch in der Diskussion sein Postulat zugunsten der Motion Oprecht zurück.<sup>383</sup> Bundesrat Petitpierre bekämpfte diesen Antrag. Er sprach sich zwar grundsätzlich für eine engere Kontrolle der mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Verrechnungsstelle aus. Er wies jedoch darauf hin, dass bereits Aufsichts- und Rekursinstanzen gegenüber den Amtshandlungen der Verrechnungsstelle bestünden und dass das Abkommen die Schaffung einer gemischt schweizerisch-alliierten Kommission und einer Rekursinstanz vorsehe, die alle beide ähnliche Aufgaben hätten wie die vorgeschlagene Behörde. Aus Gründen der Unübersichtlichkeit und der schwierigen Kompetenzabgrenzung lehnte er die Schaffung einer neuen Kontrollinstanz ab.<sup>384</sup> Nachdem aber eine Mehrheit in der Kommission sich hinter die Motion Oprecht stellte, war Petitpierre gezwungen, einzulenken und das Anliegen Oprechts in der unverbindlicheren Form des Postulats entgegenzunehmen. Ohne Gegenstimme wurde das Postulat sodann angenommen.<sup>385</sup>

Andere Postulate zielten ebenfalls auf eine stärkere Kontrolle der Exekutiv- und Vollzugsbehörden durch das Parlament ab. Die Vertreter der Nationalratskommission hiessen ein Postulat Leupin gut, das den Bundesrat zur Berichterstattung über die Zertifizierung der schweizerischen Vermögenswerte in den USA verpflichtete.<sup>386</sup> Keine Gnade fand dagegen eine Motion von Nationalrat Schümperli, welche den Bundesrat beauftragt hätte, zuhanden der Eidgenossenschaft für die schweizerische Volkswirtschaft bedeutsame deutsche Beteiligungen oder Fir-

382 NR Oprecht (SP, ZH), ebd., S. UI 1, IH/61.

383 NR Leupin (Dem., BL), ebd., S. III/57, III/62.

384 «La création d'une telle commission non seulement compliquerait singulièrement la procédure de liquidation des avoirs, mais encore risquerait de provoquer une très grande confusion. On ne peut avoir quatre organes distincts qui s'occupent de cette procédure de liquidation.» Ebd., S. III/58-59. Der ebenfalls anwesende BR Nobs äusserte sich nicht zu der Frage. Stucki taktierte äusserst vorsichtig: Einerseits wies er daraufhin, dass den erweiterten Vollmachten der Verrechnungsstelle eine unabhängige Rekursinstanz gegenüberstehe. Andererseits trat er persönlich für ein verstärktes Aufsichtsorgan ein, sei es im bestehenden institutionellen Rahmen oder aber durch eine neu zu schaffende Kommission. Ebd., S. 11/59–60.

385 «Der BR wird eingeladen, eine Aufsichtskommission bei der Verrechnungsstelle in Zürich einzusetzen. Eine ihrer Hauptaufgaben sollte in der allgemeinen Überwachung der Durchführung des in Washington geschlossenen Finanzabkommens bestehen.» Mit 19 zu 0 Stimmen von der NR-Kommission angenommen. Ebd., S. III/69.

386 Mit 17 gegen 1 Stimme angenommen. Ebd., S. III/56.

men zu übernehmen.<sup>387</sup> Insgesamt sprach aus diesen Voten und Anträgen der Ratskommissionen der feste Wille der Parlamentarier, in vermehrtem Umfange wieder bei der Gestaltung und Durchführung der schweizerischen Aussenpolitik mitzuwirken als das in den Kriegsjahren der Fall war. Nach dem Dornröschenschlaf des Parlaments während des Krieges liess sich auch in anderen Bereichen ein starkes Wiedererwachen des Interesses des Parlamentes an seinen Kontroll- und Aufsichtsfunktionen erkennen.<sup>388</sup>

Wenige Tage später nahmen die beiden Räte ihre Beratungen über den Abkommensentwurf auf.<sup>389</sup> Die Meinungen waren weitgehend gebildet. Nach der erdrückenden Ja-Mehrheit in den Kommissionsberatungen stand der Ausgang der Debatte ja auch schon mit grosser Sicherheit fest. Die ausgedehnte Redeschlacht im Nationalrat verfolgte wohl weniger den Zweck, andere Parlamentarier zur Annahme oder zur Ablehnung des Abkommens zu bewegen; vielmehr stellte sie eine Art Rechtfertigungsdebatte dar, in der die Abgeordneten vor dem Schweizer Volk ihre Haltung gegenüber der ungewöhnlichen Vorlage darlegten und begründeten.

Es bestand über alle Parteigrenzen hinaus ein erstaunlicher Grundkonsens. Man war sich einig, dass mit dem totalen Krieg traditionelle und für die Schweiz wichtige Auffassungen im Bereich des Neutralitätsrechtes ins Wanken gekommen seien. Das internationale Recht sei in einem noch unabsehbaren Wandel begriffen, ohne den auch der Abkommenstext nicht verständlich wäre.<sup>390</sup> Befürworter und Gegner räumten ein, dass die alliierten Mächte verdeckt und offen ungeschöner Druck auf die Schweiz ausgeübt hätten und dass das Machtgefälle zwischen den Verhandlungspartnern kaum grösser hätte sein können. Nationalrat Speiser gab diesem Gedanken beredt Ausdruck: «Es handelt sich zweifellos nicht um ein Diktat, wie es gegenüber einem vollständig besiegten Gegner üblich ist, sonst hätte man nicht zwei Monate lang verhandelt. Aber es ähnelt unmissverständlich der Aushändigung eines Lösegeldes, zu dem man sich entschliessen muss, wenn der Vertragspartner gewichtige materielle Trümpfe in der Hand hält und sie nicht ohne Gegenleistung freigeben will.»<sup>391</sup>

387 NR Schümperli (SP, TG). Von NR Boerlin und anderen als Angriff gegen die privatwirtschaftlichen Prinzipien gewertet und in der Abstimmung mit 14 gegen 4 Stimmen verworfen. Ebd., S. III/42-46. Dafür wurde eine zweite Motion Schümperli, welche die Zertifizierung von schweizerischen Guthaben in den USA von einem Versteuerungsnachweis abhängig erklärte, in der Form eines Postulates mit 17 zu 0 Stimmen angenommen. Ebd., S. III/47-51.

388 Vgl. dazu auch W. Bretscher, Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik, in: Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active, Hg. v. L.-E. Roulet, Neuchâtel 1980, S. 42-49.

389 Auffallend ist die unterschiedliche Dauer der Beratungen: Der NR debattierte während zwei vollen Tagen, während dem SR dafür ein Vormittag ausreichte. Protokolle im Sten. Bull. NR 1946, S. 348-407; SR 1946, S. 131-150.

390 Von den meisten Parlamentariern als Niedergang und Zerrüttung des Rechtes scharf kritisiert (etwa NR Anderegg (Rad., SG), ebd., S. 359; NR Äby (KK, FR), ebd., S. 366; SR Wahlen (BGB, ZH), ebd., S. 137). Diesen Entwicklungen steht die Linke ganz allgemein aufgeschlossen gegenüber. Vgl. die positive Würdigung durch NR Milville (PdA, BS) und Bringolf (SP, ZH), ebd., S. 383.

391 Ebd., S. 361. NR Speiser (Rad., AG) tritt gleichwohl für die Genehmigung des Abkommens ein. Auch andere Befürworter drücken sich drastisch aus: «Die einander gegenüberstehenden Partner waren sich in einem wesentlichen Punkte [...] nicht ebenbürtig. Roh ausgedrückt wäre man versucht zu sagen: Macht stand gegen Recht und Recht gegen Macht.» NR Grimm (SP, BE), ebd., S. 347.

In verfahrensmässiger Hinsicht herrschte Übereinstimmung, dass die Bundesversammlung für die Genehmigung des Abkommens zuständig sei<sup>392</sup> und dass sich für die Parlamentarier bloss die Wahl stellte, die Vorlage en bloc anzunehmen oder sie gesamthaft zu verwerfen.<sup>393</sup> Unabhängig von der Schlussabstimmung waren auch kritische Stimmen zur Finanzpolitik des Bundesrates und der Nationalbank zu vernehmen. Vor allem die Vertreter der Linken im Nationalrat griffen die ihrer Meinung nach gründlich verfehlte Goldübernahmepolitik der Nationalbank<sup>394</sup> und die mangelnde Bundesaufsicht über diese Operationen an. Sie kritisierten die saumselige, ja obstruktive Durchführung der Bestimmungen des Currie-Abkommens, die sich auf die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz bezogen.<sup>395</sup> Auch die Informationspolitik des Bundesrates wurde wiederholt als ungenügend gerügt; einzelne Parlamentarier beklagten überdies die Lückenhaftigkeit und den selbstgerechten Ton der bundesrätlichen Botschaft.<sup>396</sup> Wie begründeten nun die Räte ihre befürwortende oder ablehnende Haltung zum Abkommensentwurf? Die Befürworter übernahmen weitgehend das Argumentationsarsenal des Bundesrates. Vordringliches Ziel sei es, durch den Abschluss des Abkommens den Weg für eine Normalisierung der schweizerischen Beziehungen zu den Alliierten freizumachen. In unzähligen Metaphern wurde dieses Hauptmotiv variiert und eindrücklich unterstrichen. Es gelte, ein unerfreuliches Kapitel möglichst rasch und abschliessend hinter sich zu bringen, eine aus der Kriegszeit stammende, schwer lastende Hypothek ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen, die letzte Seite eines nachgerade lästigen und peinlichen Kapitels zu kehren, der Schweiz eine in die neue Nachkriegsordnung führende Brücke zu bauen sowie die Wirtschaft aus den noch bestehenden Fesseln zu befreien. Durch die Zustimmung zum Abkommen sollte ein Schlusspunkt gesetzt werden, der der Schweiz zugleich den Eintritt in eine neue Ära ermöglichen sollte: «Wir stimmen zu, aber nicht in dem Sinne, dass das, was hier vereinbart wurde, den Weg in die Zukunft, sondern den Schlussstrich unter eine ausweglose Situation bedeuten soll.»<sup>397</sup> In dieser Sicht stellte das Abkommen ein Mittel dar, durch welches die angestrebte Normalisierung und der Ausbruch aus der Abkapselung zu bewerkstelligen waren. Der durch die Schweiz zu leistende Preis sei freilich hoch; allein die politischen und wirtschaftlichen Kosten eines fortdauernden Abseitsstehens kämen die Schweiz in jeder Hinsicht viel höher zu stehen. In einer sachlichen Aufrechnung der bestehenden Möglichkeiten wählten diese Vertreter zwischen

392 Die Räte pflichteten der Ansicht des BR bei, dass das Abkommen jedenfalls nicht dem Staatsvertragsreferendum unterstehe; es enthalte zwar keine Zeitbeschränkung, begründe aber auch nicht unbeschränkte oder länger als 15 Jahre dauernde Rechts Verpflichtungen. Vgl. BR Petitpierre vor der NR-Kommission, 20.6.46, S. II/2-4, in: BA 6100 (A), 2327.

393 Stucki führte dazu lakonisch aus: «Ich glaube nicht, dass es möglich sein wird, etwas anderes zu tun, als ja oder nein zu sagen. Das ist bei jeder parlamentarischen Ratifikation so.» NR-Kommission, 20.6.1946, S. 11/42; ebd.

394 «Es will uns [SP-NR] nicht einleuchten, dass die Leitung der SNB, die vor dem Kriege und während des Krieges sozusagen auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiete die gleiche Rolle zu spielen hatte wie auf militärischem Gebiete der Generalstab und der General, nicht genau über gewisse Vorgänge in der Finanzwelt unterrichtet war. Es will uns deshalb nicht einleuchten, dass die Leitung der SNB über den Weg, den das Gold der Belgischen Staatsbank genommen hat, [...] nicht unterrichtet gewesen sei», bemerkte NR Bringolf zur Goldübernahmepolitik der SNB. Ebd., S. 367. Pikanterweise fiel die Verteidigung der Geschäftspolitik der SNB während des Krieges dem SP-BR Nobs zu, der die SNB von allen Vorwürfen freisprach. Ebd., S. 392-395.

395 NR Duttweiler warf dem BR vor allem vor, mit der Enquête über deutsche Guthaben in der Schweiz viel zu lange zugewartet und die schweizerischen Banken allzu schonend behandelt zu haben. Ebd., S. 371.

396 Etwa NR Miville (PdA, BS), ebd., S. 382.

397 NR Holenstein (KK, SG), ebd., S. 382. NR Grimm (SP, BE) stellte nüchtern fest, dass es für die Schweiz darum gehe, «[...] einen Pakt mit der Wirklichkeit zu schliessen.» Ebd., S. 347. Ähnlich auch NR Picot (Lib., GE): «Nous voulons la reprise des relations normales avec les alliés. Nous voulons tourner une page. Nous voulons ouvrir la porte à une nouvelle collaboration avec l'ensemble du monde. Nous voulons faire vis-à-vis des alliés la part du feu, la part de leur héritage de guerre.» Ebd., S. 390.



zwei Übeln das kleinere: «Ich betrachte das Abkommen von Washington auch von unserem Standpunkt aus als wirtschaftlich und finanziell tragbar und glaube nicht, dass darin irgendetwas liegt, das wir nicht auch vor unseren Nachkommen verantworten können. Es ist die Voraussetzung zur Herstellung geordneter Beziehungen zur neuen, aus dem Krieg hervorgegangenen Welt. Wir haben zu wählen, ob wir zu dieser neuen Welt [...] geordnete Beziehungen wollen oder ob wir in Isolierung und in den Verdacht geraten wollen, dass wir dem untergegangenen Rechtsbegriff nachtrauem.»<sup>398</sup>

Der Wunsch nach einer Bereinigung der schweizerischen Aussenbeziehungen zu den alliierten Staaten war für diese Volksvertreter so zentral wichtig, dass allen anderen Fragen bloss noch zweitrangige Bedeutung zukam. Sie stimmten dem Bundesrat zu, wenn er in der Botschaft darstellte, dass die schweizerische Souveränität gegen die alliierten Präntentionen habe gewahrt werden können. In dieser Sicht wurde auch der Vorbehalt, keine Rechtspflicht für die Restitution von 250 Mio. sFr. Gold und für die Abgabe der Hälfte des Liquidationsanteiles anzuerkennen, als positiver Akt der Souveränitätswahrung gewürdigt. Auch die Debatte über die Verletzung des Völkerrechtes und des internen schweizerischen «ordre public» kam ihnen in ihrer prosaischen Kosten-Nutzen-Analyse reichlich akademisch vor.<sup>399</sup> Mehrfach wiesen sie darauf hin, dass es sich bei aller Bedeutung der Rechtsfragen doch primär um eine politische Entscheidung handle.<sup>400</sup> Es falle obendrein schwer, der alliierten Forderung nach einem schweizerischen Beitrag zum Wiederaufbau des kriegszerstörten Europa die moralische Berechtigung abzuspreehen. Die Schweiz dürfe sich solchen moralischen und politischen Erwägungen nicht entziehen und abstrakte Rechtsgrundsätze anrufen.<sup>401</sup> Vor allem betonten die Befürworter, dass es zur Annahme des Abkommens keine Alternative gebe. Die Folgen einer Ablehnung wären vielfältig und allesamt äusserst unangenehm: Die Alliierten und die kleineren europäischen Staaten würden die Zurückweisung der Vorlage als egoistisches Handeln eines vom Krieg verschonten Kleinstaates verstehen. Die Schweiz würde sich dadurch erneut moralischen Verdächtigungen aussetzen. Heftige Pressekampagnen wären zu erwarten. Die angestrebte Normalisierung wäre wieder auf unabsehbare Zeit verschoben. Die Position der Schweiz sei sehr exponiert; sie sei auf eine Bereinigung ihrer Beziehungen zu den Alliierten angewiesen. Den Alliierten stünden nach wie vor viele wirtschaftliche Druckmittel zur Verfügung.<sup>402</sup> Das Abkommen fordere von der Schweiz einen Preis für die Wiederherstellung geordneter und freundschaftlicher Beziehungen zu den Alliierten. Dieser sei nicht zu hoch, wenn man die negativen Folgen einer Ablehnung in Rechnung stelle.<sup>403</sup>

398 NR Meierhans (SP, ZH), ebd., S. 378. Sehr ähnlich auch SR Klaus (SP, SO): «Wenn man so die Pro- und Kontraerwägungen gegeneinander abwägt, dann kommt man zum Schluss, dass dieses Abkommen [...] akzeptierbar ist. Sicher ist nicht alles so, wie es sein sollte, aber die Vorteile haben nach unserer Auffassung eine grössere Bedeutung als die Nachteile. Vor allem kommen wir aus dieser Isolation heraus, in der wir seit Jahren stehen, und das ist schliesslich das wichtigste Ergebnis.» Ebd., S. 140.

399 SR Troillet (KK, VS), ebd., S. 135; SR Klaus (SP, SO) versuchte darzulegen, dass mit der Durchsetzung einer Entschädigung für die deutschen Besitzer deutscher Vermögenswerte in der Schweiz das Privateigentum durchaus respektiert werde. Ebd., S. 139.

400 Etwa NR Bringolf (SP, SH), ebd., S. 366-367.

401 Etwa NR Renold (BGB, AG), ebd., S. 356; NR Müller-Amriswil (Rad., TG), ebd., S. 373; NR Bühler, ebd., S. 386; NR Borella (KK, TI), ebd., S. 390.

402 SR Troillet (KK, VS), ebd., S. 135; NR Perréard (Rad., GE), ebd., S. 359.

403 Interessant ist auch die Position von NR Borella (KK, TI), der dem BR den Vorwurf machte, sich aufs Feilschen eingelassen zu haben. Die Schweiz hätte den Alliierten grosszügig den Gesamtbetrag allen in die Schweiz gelangten Belgischen Goldes, d.h. 378 Mio. sFr. zurückzahlen sollen. Ebd., S. 390-391. Auch der wegen der Guthabenfrage ablehnende SR Pictet (Lib., GE) nahm an der 250 Mio. sFr Goldzahlung keinen Anstoss: «C'est là un règlement simple et satisfaisant d'une question délicate et complexe. Nous pouvons

Die Gegner warfen dem Bundesrat vor allem vor, sich auf einen Handel mit den Alliierten eingelassen zu haben und den fundierten Rechtsstandpunkt kurzfristigen politischen Opportunitätszielen geopfert zu haben. Das Abkommen stelle in mehrfacher Hinsicht einen Rechtsbruch dar: «Das Abkommen von Washington verstösst auch gegen die völkerrechtlichen Grundsätze, gegen unsere staatsrechtlichen Prinzipien, gegen die Neutralität, gegen das Prinzip der Gleichheit, das Grundmotiv unserer Demokratie, auch gegen den Grundsatz des Privateigentums. [...] Wenn wir dem Abkommen zustimmen, dann geben wir ein Stück der geistigen Grundlagen unseres Landes preis [...]. Mit unserer Zustimmung sanktionieren wir den Rechtsniederengang der Zeit, die Unfreiheit und die Brutalisierung der gesellschaftlichen Beziehungen.»<sup>404</sup> Ein neutraler Kleinstaat dürfe sich nicht von der Grundlage des Völkerrechtes entfernen, da das Völkerrecht die einzige Garantie für die nationale Unabhängigkeit biete. Die Preisgabe des Rechtsstandpunktes bedeute daher für die Schweiz eine unmittelbare Gefährdung des Fundamentes ihrer Unabhängigkeit.<sup>405</sup>

Gewisse Räte – auch auf der befürwortenden Seite übrigens – empfanden das Abkommen als eine Demütigung.<sup>406</sup> Sie widersprachen dem Bundesrat, der mehr formell festgestellt hatte, dass die schweizerische Souveränität gewahrt sei, da gemäss den Abmachungen von Washington keine ausländischen Organe auf Schweizer Territorium Amtshandlungen durchführen könnten. Nach ihrem Rechtsempfinden stellte die nur unter Druck konzedierte Liquidation der deutschen Vermögenswerte und die Errichtung einer gemischten Kommission mit gewissen Konsultations- und Kontrollaufgaben einen materiellen Verstoß gegen die Souveränität dar.<sup>407</sup> Die Schweiz habe sich einer übermächtigen Mächtekoalition gebeugt und habe vor allem im rechtlich-prinzipiellen Bereich verhängnisvolle und weitreichende Kompromisse geschlossen. Einen ganz besonderen Stein des Anstosses bildete für gewisse Rechtspuristen die Bestimmung, wonach die Alliierten und die Schweiz sich je zur Hälfte in den Liquidationserlös teilen. Das käme einem Sündenfall gleich, der die Schweiz zum Komplizen der Alliierten mache. Anstelle einer rechtlichen Grundsatzhaltung vertrete der Bundesrat da rein materielle Eigeninteressen bereichere sich ungebührlich an deutschen Privatguthaben: «Ganz abwegig scheint mir [...] die Bestimmung, dass die deutschen Guthaben [...] zwischen den Alliierten und der Schweiz hälftig auf geteilt werden sollen. Wenn wir das tun, so verleugnen wir in vollem Umfang eben den Rechtsstandpunkt, den unsere Delegation in Washington stetsfort geltend machte. Wir haben kein Recht, uns an diesen Guthaben zu vergreifen!»<sup>408</sup>

Schliesslich war ein weiteres, subtileres Motiv der Ablehnung zu vernehmen. Es gab ein paar wenige Parlamentarier, welche die Folgen einer Nichtratifizierung des Abkommens durch die Schweiz nicht so schwarz sahen wie der Bundesrat und mit ihm die Mehrzahl der Volks-

---

féliciter sans réserve le Conseil fédéral et nos négociateurs du résultat obtenu. [...] C'est de l'argent bien placé.» Ebd., S. 140-141.

<sup>404</sup> NR Anderegg (Rad., SG), ebd., S. 360. NR Spindler (Jungbauer, SG) führte aus, dass die Parlamentarier vor die Wahl gestellt seien, «[...] zwischen Recht und Millionen wählen zu müssen.» Das Abkommen, das gegen elementare christliche Rechtsgrundsätze verstosse, müsse abgelehnt werden. Ebd., S. 383-384. Ähnlich auch NR Zigerli: «Und beim ganzen Abkommen von Washington handelt es sich um nichts anderes als um business.» Er beantragte im NR Nichtetreten auf die Vorlage. Ebd., S. 369-370.

<sup>405</sup> SR Wahlen (BGB, ZH), ebd., S. 136; NR Rohr (KK, AG), ebd., S. 375.

<sup>406</sup> NR Anderegg (Rad., SG), ebd., S. 359; NR Boerlin (Rad., BL), ebd., S. 363; NR Rohr (KK, AG), ebd., S. 376; auf befürwortender Seite NR Speiser (Rad., AG) und NR Picot (Lib., GE) angeführt. Ebd., S. 361, 389.

<sup>407</sup> SR Pictet (Lib., GE), ebd., S. 141.

<sup>408</sup> NR Zigerli, ebd., S. 369, ähnlich auch NR Picot (Lib., GE), ebd., S. 389. Zigerli verkennt allerdings, dass der «schweizerische Rechtsstandpunkt» schon mit dem schweizerischen Vorschlag, die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in einem Zwangsclearing gegen die schweizerischen Guthaben in Deutschland zu verrechnen, aufgegeben worden war, wie das auch vom Bundesrat anerkannt wurde. Vgl. Bbl. 11/1946, S. 727.

Vertreter. Sie gaben sich wohl Rechenschaft, dass eine Verwerfung von den Alliierten schlecht aufgenommen würde und dass diese wohl kurzfristig die wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen gegen die Schweiz noch weiter verschärfen würden. Sie liessen aber den Gesamtrahmen nicht aus den Augen und wiesen nachdrücklich darauf hin, dass solche Zwangsmassnahmen schlecht zu der von den USA und anderen Alliierten proklamierten Aussenwirtschaftspolitik passe. Diese müssten aus purem Eigeninteresse sowieso in nächster Zeit diese diskriminierenden Massnahmen abschaffen. Es liege in den internationalen Beziehungen eine Tendenz zur Aufhebung von Handelshemmnissen und kriegswirtschaftlichen Zwangsmassnahmen, der sich auch die Alliierten nicht zu verschliessen vermöchten. Die Normalisierung, welche die Parlamentarier sich durch den Abschluss des Abkommens von Washington zu erkaufen versuchten, läge schon in der Luft und würde bei etwas Zuwarten gleichsam automatisch, ohne Zutun der Schweiz stattfinden. So führte Ständerat Wahlen aus: «Ich nehme in der Beurteilung dieser Frage [Folgen einer Nichtratifizierung des Abkommens] eine von der allgemeinen etwas abweichende Stellung ein. Sowohl die Fortführung der Blockierung unserer Guthaben wie die Aufrechterhaltung der schwarzen Listen über das Kriegsende hinaus sind reine Willkürmassnahmen, die in absehbarer Zeit ohnehin fallen müssen und fallen werden.»<sup>409</sup>

Überdies erwiesen sich die schwarzen Listen in einer Zeit der Hochkonjunktur als stumpfe Waffen, weil der Produktionsapparat ohnehin schon vollkommen ausgelastet sei. Aber auch die sofortige Befreiung aller in den USA blockierter schweizerischer Guthaben hätte für die schweizerische Volkswirtschaft unerwünschte Auswirkungen, so dass auch diese im Grundsatz zwar wichtige Bestimmung des Abkommens praktisch nicht von allzu grosser Bedeutung sei und jedenfalls keine hohe Priorität habe. Wenn man sich aus der Enge einer rein helvetozentrischen Betrachtungsweise löse, so komme man zu einer anderen Beurteilung. Dann könne man erkennen, dass das Abkommen schlecht in die politische Nachkriegslandschaft hineinpasste: Die Frage der Behandlung der deutschen Vermögenswerte stelle doch ein reichlich nebensächliches Problem auf dem Schachbrett der internationalen Beziehungen dar.<sup>410</sup> Solche Überlegungen legten es nahe, sich nicht durch die Furcht vor allzu schwarz ausgemalten Folgen einer Ablehnung lähmen zu lassen. Das Abkommen sollte verworfen werden, da es der schweizerischen Rechtsauffassung nicht entspreche. Es sollte versucht werden, mit den Alliierten zu einem späteren Zeitpunkt wieder Verhandlungen aufzunehmen.<sup>411</sup>

Auch wenn in beiden Räten ablehnende Voten teilweise auch von prominenten Vertretern zu vernehmen waren, stellte sich doch schon bald heraus, dass diese in der Minderheit bleiben würden. Eine klare Mehrheit wollte sich nicht auf eine weitere Kraftprobe mit den Alliierten einlassen und sprach sich für die im Abkommen angestrebte Versöhnung aus. Die wenigsten Befürworter nahmen indes das Abkommen mit Begeisterung auf; gewisse Räte machten ihr Einlenken von bestimmten Anforderungen an die Durchführung des Abkommens abhängig. So rückten in der Genehmigungsdebatte zunehmend Durchführungsfragen in den Vordergrund. Bereits in der vorberatenden Kommission hatte Ständerat Züst darauf hingewiesen, dass gegen

409 Ebd., S. 137. Ähnlich argumentiert auch SR Klaus (SP, SO): «Es ist wohl so, dass die Alliierten selbst ein gewisses Interesse an der Aufhebung der Schwarzen Listen haben und von sich aus dazu hätten kommen müssen.» Ebd., S. 140. Klaus stimmt dem Abkommen dennoch zu, damit die Schweiz ihren guten Willen bekunde und nicht länger den alliierten Verdächtigungen ausgesetzt sei.

410 «Man darf aber die allfälligen Folgen [einer Ablehnung des AvW] auch nicht dramatisieren! Die Schweiz hat schon schwerere Pressestürme glücklich überlebt als die, welche für eine kurze Zeit losbrechen mögen. Wir stellen kein so wichtiges Land dar, als dass sich die Weltpresse für längere Zeit auf uns konzentrieren könnte. Schon gar nicht in den kommenden Monaten, wo es um Entscheide von höchster weltpolitischer Tragweite gehen wird.» SR Wahlen (BGB, ZH), ebd., S. 137. Ähnlich auch SR Pictet (Lib., GE), ebd., S. 140.

411 SR Pictet, ebd., S. 142. Solche Anregungen fehlen in der NR-Debatte.

Reichsmark in Deutschland nicht mehr viel zu kaufen sei, und er äusserte die Befürchtung, dass das im Abkommen verankerte Entschädigungsprinzip sich in der Praxis als Rechtsfiktion zur Beruhigung des Gewissens erweisen könnte.<sup>412</sup> Das Fehlen eines Umrechnungskurses wurde von verschiedenen Parlamentariern als ein Mangel des Abkommens kritisiert. Ständerat Pictet sah sich dadurch in seiner ablehnenden Haltung nur bestärkt; das Abkommen garantiere deutschen Besitzern von Guthaben in der Schweiz keine vollständige Entschädigung und lasse es überdies offen, wie den Eigentümern diese Entschädigung ausgezahlt werde.<sup>413</sup> Aber auch für manchen Befürworter wurde diese Frage zum Prüfstein der Vorlage. Das Abkommen sei nur annehmbar, wenn den Eigentümern eine vollständige Entschädigung ausgezahlt werde. Ständerat Egli stellte eindringliche Fragen an den Bundesrat und verlangte von diesem die Garantie, dass den deutschen Besitzern eine anständige Entschädigung ausgezahlt werde. Nur bei einer solchen Lösung sei der Eingriff in das Privateigentum zu rechtfertigen: «Wenn an deren Stelle [deutsche Guthaben] die volle und nicht bloss die fiktive, moralische Bedenken beruhigende Entschädigung tritt, so dürfte [...] den Forderungen des Grundsatzes des Privateigentums, wenigstens nach der derzeitigen Möglichkeit und unter dem bestehenden Druck, genüge getan sein.»<sup>414</sup>

Der deutschsprachige Berichterstatter im Nationalrat, Renold, ging in seinem Referat noch einen Schritt weiter. Er äusserte apodiktisch die Meinung, dass das Abkommen ohne die vorherige, Festsetzung des Wechselkurses nicht durchgeführt werden könne.<sup>415</sup> Bundesrat Petitpierre nahm in seinen Ausführungen Bezug auf diese Forderungen und Bedenken. Er vermied es zwar, das Renoldsche Junktim explizit zu bekräftigen, er schloss sich jedoch den Befürwortern an, die auf eine wirklichen Entschädigung für die enteigneten Deutschen pochten. Auch er betonte die Wichtigkeit der Kursfrage und beantwortete dadurch die nachdrücklichen Fragen Ständerats Eglis unzweideutig: «Il faut bien entendu [...] que cette indemnisation ne soit pas un leurre, mais une réalité. Pour cela deux conditions doivent être remplies: la première, c'est que le prix de la liquidation de ces avoirs soit normal et corresponde à la valeur réelle de l'avoire liquidé. Cette première condition, nous avons la possibilité de la réaliser, puisque la liquidation se fera par l'Office suisse de compensation. La seconde condition, c'est que le cours, auquel le transfert en monnaie allemande se fera, soit un cours convenable. [...] nous avons le ferme espoir qu'un accord satisfaisant pourra être réalisé.»<sup>416</sup>

Damit war die Linie der Landesregierung festgelegt. Die Insistenz einzelner Räte hatte vom Bundesrat eine klare Haltung in der Entschädigungsfrage abverlangt. Gewiss, die schweizerische Delegation und damit die Regierung hatten schon während der Verhandlungen auf einer realen Entschädigung bestanden; der bereits in Washington mündlich vorgebrachte Schweizer Kursvorschlag zeigt dies ganz klar. Aber erst durch diese vom Vorsteher des Politischen Departementes den Räten gemachten Zusicherungen war die bundesrätliche Position in der

412 «Was sind diese Marks [sic]? Sie sind ja nichts mehr wert Der Deutsche, der sie erhält hat damit gar nichts in der Hand. Es bleibt die Frage, ob wir mit dieser Fiktion wirklich die sozialen und rechtlichen Bedenken überwinden können, oder ob es sich nicht bloss um eine Narkotisierung unseres Gewissens handelt.» SR-Sitzungsprotokoll, 1./54, in: BA 2801, 1968/84 35.

413 «C'est pourquoi je ne puis m'empêcher de déplorer que la Suisse s'engage sur cette voie instable et, surtout qu'elle veuille tirer un profit matériel d'expropriation exécutée sur des bases juridiques et dans des conditions d'exécution aussi fragiles.» Sten. Bull. 1946, SR, S. 142.

414 Ebd., S. 142-143. Ähnlich auch NR Aeby (KK, FR) und NR Picot (Lib., GE), ebd., S. 365, 390.

415 «Was den Wechselkurs betrifft, dem eine grosse Bedeutung zukommt, so bedarf dessen Feststellung noch der gegenseitigen Verhandlungen. [...] Es ist selbstverständlich, dass das Abkommen nicht spielen kann, solange der Wechselkurs nicht festgelegt ist.» Ebd., S. 350-351.

416 Ebd., S. 146-147.

Kursfrage unumstösslich festgelegt worden. Dabei ist es einigermaßen irrelevant, wer hier wem die Hände gebunden hatte. Sowohl die Legislative wie auch die Landesregierung versuchten alles zu vermeiden, was nach einer Scheinentschädigung aussehen mochte.

Beiden war wesentlich, dass sie zu einem Bruch herkömmlicher Rechtsvorstellungen nur bereit waren, wenn das im Abkommen verankerte Entschädigungsprinzip den deutschen Besitzern auch einen wirklichen Gegenwert gab. Durch die dem Parlament erteilten Zusagen wurde die schweizerische Haltung jedoch gegenüber den Alliierten wesentlich gestärkt und legitimiert.<sup>417</sup> Die einseitige Erklärung des Bundesrates präjudizierte die Durchführung des Abkommens in einer bedeutenden Frage. Dadurch wurde auch die Gefahr einer Meinungsdivergenz mit den Alliierten heraufbeschworen.

Alles wies darauf hin, dass eine klare Mehrheit bereit war, das vorgelegte Abkommen anzunehmen. In beiden Räten wurden Anträge auf Nichteintreten auf die Vorlage verworfen.<sup>418</sup> In der Schlussabstimmung wurde das Abkommen mit deutlicher Mehrheit angenommen.<sup>419</sup>

Damit hatten sich der Bundesrat und die Verwaltung in den Räten klar durchgesetzt. Trotz allem Widerstreben hatten die Parlamentarier der ungeliebten Vorlage zugestimmt. Die Hoffnung, durch den Abschluss des Abkommens endlich mit den Alliierten Frieden zu erlangen und wieder den uneingeschränkten Anschluss an die Weltwirtschaft zu finden, überwog die rechtliche Bedenken und die Gefühle verletzten Nationalstolzes. Für eine Mehrheit der Parlamentarier stellte das Abkommen eine Notwendigkeit dar, der nicht zu entkommen war. Die Einbrüche in das innerstaatliche Rechtsgefüge und Goldzahlung stellten den Preis dar, den die Schweiz für die Normalisierung ihrer Beziehungen mit den Alliierten bezahlen musste. Mit Hochgefühl sagten indes auch die Befürworter nicht ja zur Vorlage. Es war ein Akt der Vernunft, des Abwägens zwischen mehreren ungünstigen Möglichkeiten. Der Bundesrat hatte insofern einen grossen Erfolg errungen, als es ihm gelungen war, eine grosse Mehrheit von Abgeordneten von seiner Sehweise zu überzeugen. Die Stimmen der Rechtspuristen und Souveränitätsfundamentalisten, welche das Abkommen als einen unstatthaften Angriff auf die schweizerische Rechtsordnung geisselten, verhalten ohne grosse Resonanz. Aber auch die Voten der kühlen Rechner, deren nüchterne Analyse aufzuzeigen suchte, dass die Alliierten binnen Kurzem genötigt wären, die Zwangsmassnahmen gegen die Schweiz von sich aus fallen zu lassen, fanden keine Gefolgschaft. Eine Mehrheit der Abgeordneten wollte das Risiko nicht auf sich nehmen, die Alliierten durch eine Ablehnung vor den Kopf zu stossen. Sie zogen es vor, auf sicher zu gehen und den geforderten Preis für die Normalisierung der Beziehungen zu bezahlen.

Jedenfalls war bei der grossen Mehrheit der Parlamentarier mit der Genehmigung die bestimmteste Erwartung verknüpft, dass damit nun wirklich alle Kriegspendenzen abschliessend geregelt seien. Ein endgültiger und dicker Strich sollte unter die Kriegsjahre gezogen werden. Der Erwartungsdruck war gewaltig. Aus der Sicht der Schweizer Parlamentarier stellte das Abkommen eine grosse, zu diesem Zeitpunkt wohl unvermeidliche Konzession an die Alliierten dar, die gleichzeitig das äusserste schweizerische Entgegenkommen markierte. Es war eine Art *nec plus ultra*: Soweit und keinesfalls weiter durfte der Bundesrat gehen. Die Parlamentsdebatte

---

417 Auch wenn zu dieser Frage keine offiziellen Anträge vorlagen und es keine Abstimmung im Parlament gab, kam den vor beiden Räten abgegebenen Zusicherungen Bundesrat Petitpierre doch so etwas wie der Charakter einer offiziellen Resolution zu, umso mehr als dieser Vorschlag auch grundsätzlich die Zustimmung der ablehnenden Ratsmitglieder fand, die darin zumindest einen gewissen Schutz vor einer willkürlichen Enteignungspraxis sahen.

418 Im NR wurde der Antrag Zigerli mit 132 gegen 24 Stimmen abgelehnt; die SR verwarfen den Antrag Pictet mit 25 zu 12 Stimmen. Ebd., S. 400; S. 148.

419 Im NR 142 ja, 29 nein, 6 Enthaltungen, 15 Abwesende. Ebd., S. 405; im SR 24 ja, 11 nein, 1 Enthaltung, 6 Abwesende. Ebd., S. 150.

verlief in der Form eines ja, aber: der Bundesrat wurde zwar zum Abschluss des Abkommens ermächtigt. Damit waren ihm für die Durchführung der Abkommensbestimmungen klare, eng begrenzte Grenzen gezogen. Vor allem die Auszahlung einer vollen Entschädigung wurde für die schweizerischen Behörden zu einer essentiellen Voraussetzung der Durchführung des Abkommens. Aber auch die von den Räten postulierte Aufsichtskommission präjudizierte die Durchführung des Abkommens nachhaltig. Die Landesregierung fand zwar die Unterstützung bei den Räten. Ihr Handlungsspielraum wurde massiv eingeengt. Damit waren aber auch schon bittere Enttäuschungen im Keim angelegt, umso mehr als der Vertragstexte nicht ganz eindeutig war und die Alliierten von einer ganz anderen Position her auch grosse Erwartungen an die Durchführung des Abkommens knüpften.

Die Parlamentsgenehmigung veränderte deshalb die Karten im Spiel um die Durchführung des Abkommens nachhaltig. Die deutlichere Konturierung des Abkommens brachte eine Klärung und eine Verhärtung der schweizerischen Position. Die Distanz zu alliierten Vorstellungen nahm wieder zu; Schwierigkeiten waren dadurch gleichsam vorprogrammiert.

«From the facts which have come to my attention [...] the effect of the proposed agreement would be to leave intact Nazi resources and to strengthen the hand of Nazis and Nazi collaborationists in Switzerland [...]. But these Nazi holdings, if permitted to be retained, would not benefit the Swiss people. [...] They would only enrich the Nazi collaborationists, make more certain that Switzerland will remain an outpost of Nazi influence in the postwar world.»

Brief Harley M. Kilgore an Präsident H. S. Truman, 24.5.1946.<sup>420</sup>

«I wish to assure you that the economic security interests of the United States and its Allies have been a paramount consideration throughout these negotiations. It is the Department of State's view that the understanding [...] goes far toward the elimination of German war potential in neutral countries and that its implementation will be a substantial step forward [...] in the prevention of use of Nazi funds for propaganda or other inimical activities.»

Brief Staatssekretär J. Byrnes an James H. Sheldon, 12.6.1946.<sup>421</sup>

## 2.6. Die Aufnahme des Abkommens von Washington in den alliierten Ländern

Vergleicht man die Aufnahme des Abkommens von Washington in den alliierten Ländern mit dessen Rezeption in der Schweiz, so sticht die Disproportionalität schlaglichtartig in die Augen. Für die Schweizer Regierung handelte es sich bei dem mit den Alliierten abgeschlossenen Vertrag um ein politisches Dokument von zentraler Bedeutung: Das Abkommen sollte den lange schon erwarteten wirtschaftlichen Normalisierungsprozess zwischen der Schweiz und den alliierten Ländern einläuten. Die Eingriffe in das bestehende Recht sowie die hohen finanziellen Lasten, die der Schweiz aus dieser Verständigung erwuchsen, erregten die Gemüter. Die Presse nahm regen Anteil an den Ergebnissen der Verhandlungen. Die leidenschaftliche Parlamentsdebatte artikulierte die Betroffenheit weiter Kreise.

Nichts von alledem in den alliierten Staaten. Vor dem Hintergrund der fundamentalen Neudefinition des Verhältnisses zur Sowjetunion und der zu treffenden Optionen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau der kriegszerstörten europäischen Länder<sup>422</sup> verblasste die Safehaven-Übereinkunft mit der Schweiz vollends im apolitischen Raum der Kanzleien. Die Vereinbarung musste in keinem der alliierten Länder dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Aussenministerien waren bereits durch frühere Beschlüsse ihrer Regierungen zum Abschluss solcher Abkommen ermächtigt. In dieser Sicht stellte der mit der Schweiz abgeschlossene Staatsvertrag bloss einen Ausführungsbeschluss der alliierten Reparationspolitik dar.

420 In: HSIL, White House Official File 198.

421 In: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4207

422 Vgl. Loth (1987), S. 119-135.

Die alliierten Unterhändler stellten das unterzeichnete Abkommen als ein befriedigendes Kompromisswerk dar. Wesentlich sei, dass die Sicherheitsziele in vollem Umfange erfüllt seien.<sup>423</sup> Aber auch in materieller Hinsicht fiel für die Alliierten etwas ab. So konnte Charguéraud Außenminister G. Bidault berichten, dass das Abkommen Frankreich rund 200 Mio. sFr. einbringen werde: «Tel qu'il se présente et en partant de données tout à fait provisoires, l'accord qui vient d'être signé à Washington devrait nous valoir environ 30 millions de dollars d'or, restituables à la Banque de France [...] et, pour les réparations, 24 millions de francs suisses [...]».<sup>424</sup> Der französische Unterhändler betonte, dass der Vereinbarung mit der Schweiz auch eine Signalwirkung für die Verhandlungen mit den restlichen neutralen Regierungen zukomme. Nachdem der hartnäckige Widerstand der Schweizer Behörden habe gebrochen werden können, sei anzunehmen, dass es den alliierten Regierungen auch gelingen werde, mit Schweden, Portugal und anderen Staaten eine entsprechende Übereinkunft zu treffen.<sup>425</sup> Der zweite Mann in der amerikanischen Delegation hielt die getroffene Regelung auch in finanzieller Hinsicht für annehmbar: «These documents constitute, in my opinion, a satisfactory agreement. The security objectives [...] are almost completely realized, and, a substantial amount of money, probably in the neighborhood of \$ 125 million, is obtained for reparation and restitution. It will be noted that of the amount recovered, excluding gold, the U. S. will receive 28 percent.»<sup>426</sup> Die alliierte Öffentlichkeit wurde durch eine offizielle Verlautbarung über den Abschluss der Verhandlungen und den Inhalt der Vereinbarung informiert. Sie scheint aber davon kaum Kenntnis genommen zu haben. Die Presse hielt sich im Wesentlichen an die von den Außenministerien abgegebenen Presserohstoffe. Ablehnende Reaktionen gab es einzig in den Vereinigten Staaten, wo gewisse Organisationen mit stark antideutschem Einschlag das Abkommen als völlig ungenügend bezeichneten. So protestierten Rex Stout, Präsident der «Society for the Prevention of World War II», und James H. Sheldon, Vorsitzender der «Non-Sectarian Anti-Nazi League», gegen das Abkommen. Sie erklärten sich bestürzt darüber, dass die vorgesehene Regelung keine Gewähr böte, dass die getarnten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz aufgedeckt und ausgemerzt würden. Sie verlangten dringend einen Aufschub der Abkommensunterzeichnung.<sup>427</sup> Gewisse Politiker schlossen sich dieser Forderung an und ersuchten den Außenminister, das Abkommen in der vorliegenden Form nicht zu unterzeichnen.<sup>428</sup> Aber auch der Safehaven-Vorreiter Senator Kilgore hatte es sich seit der Besprechung mit Paul und Rubin anders überlegt. Er gab in einem scharf gefassten Brief an Präsident Truman seiner Missbilligung des Abkommens offen Ausdruck: «The tentative agreement as reported to me is such that it violates, both in spirit and in form, the Allies' pledges to root out Nazism and the German war potential. [...] Justice, decency, and plain horse sense require that the Allies hold Switzerland responsible for all of the \$ 300'000'000 of looted gold which they accepted from the Nazis and reject their proposition of settling for 20 cents on the dollar. [...] As a business proposition [the Swiss] have proposed that they will liquidate certain of the Nazi assets in

423 «In the accord signed in Washington and dated May 25, 1946, the Allied objective of eliminating German assets in Switzerland which might be used in waging future war has been achieved.» Brief R. Paul an Präs. H. S. Truman, 3. 6. 1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4209.

424 Brief P. Chaguéraud an Amin G. Bidault, 29. 5.1946, in: ArchFin, B 9439.

425 «L'accord nous donne en outre une solide base pour réclamer à la Suède, au Portugal et à la Banque des Règlements Internationaux, peut-être à la Roumanie, la restitution d'une part appréciable de l'or belge qui leur a été transféré par la Reichsbank (35 millions de dollars au total).» Ebd.

426 Memorandum S. J. Rubin an SecState J. Bymes, 31.5.1946, ebd., 4208.

427 Telegr. R. Stout, New York, an Präs. H. S. Truman, 22.5.1946; Telegr. J. H. Sheldon, New York, an SecState J. Bymes, 23.5.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4207.

428 Telegr. Senator C. Pepper an SecState J. Bymes, 23.5.1946, ebd.



Switzerland, with the understanding that they will retain 50 percent for themselves. [...] the whole intention of the Swiss is to use this 50 percent to reimburse certain Swiss nationals who, in their lucrative dealings with the Nazis, were finally stuck with some bad accounts because the Nazis lost the war. The proposal places the profit of those who dealt with the Nazis above the rights of those who were despoiled by the Germans.<sup>429</sup>

Kilgore stellte den Antrag, die Verhandlungen abzubrechen und die strittigen Fragen einem Schiedsgericht zu unterbreiten.

Präsident Truman war über die schweizerisch-alliierten Verhandlungen nicht auf dem laufenden. Er liess sich durch seinen neuen Finanzminister John W. Snyder, der in der letzten Maiwoche Vinson abgelöst hatte, orientieren. In seiner Antwort an Kilgore strich der amerikanische Präsident die überwiegenden Vorteile des Abkommens heraus. Die deutschen Werte in der Schweiz würden ihren Besitzern entzogen. Die Goldzahlung und die Teilung des Liquidationserlöses verschafften den Alliierten überdies erkleckliche Summen für die Reparationen, die dringend gebraucht würden. Abschliessend bemerkte er, dass der Vertragstext am 25. Mai unterzeichnet worden sei und dass darauf nicht mehr zurückgekommen werden könne.<sup>430</sup>

Die hier nur knapp skizzierten kritischen Einwendungen gegen den Safehaven-Accord können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die öffentliche Meinung in den alliierten Ländern davon nur ganz am Rande Kenntnis nahm. Die Ausmerzungen der deutschen Vermögenswerte mochte manchem Beobachter in der sich rasch ändernden atmosphärischen Stimmungslage bereits als anachronistisches Programm vorkommen. Die schnellebige Aktualität hatte sich anderen Problemen zugewandt. Überdies war das Abkommen von Washington zu technisch, als dass es hohe Wellen hätte werfen können. Es ging in den alliierten Staaten in der allgemeinen Indifferenz unter.

---

429 Harley M. Kilgore an Präs. H. S. Truman, 24.5.1946, in: HSTL, White House Official File, 198.

430 Brief H. S. Truman an H. M. Kilgore, 8.7.1946, ebd.

### 3. Teilimplementierung und Durchführungshindernisse 1946-1949

«I understand that the question of unblocking Swiss Government and Swiss National Bank funds in the United States is up for consideration. I should like to confirm you the Department's feeling that it would be desirable to unblock these funds immediately. [...] I feel that the immediate unblocking of these funds would have a beneficial effect and would do much to ensure Swiss ratification and satisfactory cooperation in the carrying out of the Accord.»  
Brief W. L. Clayton an Schatzkanzler F. M. Vinson, 27.5.1946.<sup>1</sup>

«Quant aux 'compensations' données aux Suisses à Washington: suppression des listes noires et déblocage des avoirs suisses aux Etats-Unis, le Palais Fédéral les a montées en épingle; mais les milieux d'affaires commencent à se rendre compte que la Délégation suisse [...] a enfoncé des portes ouvertes.»  
Bericht M. Vaidie an Aussenminister G. Bidault, 9.7.1946.<sup>2</sup>

#### 3.1. Die Abschaffung der schwarzen Listen und die Freigabe der schweizerischen Bundesguthaben in den USA

Die alliierten Delegationschefs und die Aussenministerien in Washington, London und Paris legten Wert auf eine rasche Durchführung des Abkommens. Sie setzten alles daran, die Genehmigung durch das schweizerische Parlament zu fördern. Stolpersteine und Hindernisse sollten ausgeräumt werden; den Abgeordneten in Bern sollte der alliierte Goodwill aufgezeigt werden. Deshalb machten sie sich unverzüglich daran, einen Teil ihrer Verpflichtungen einzulösen. Zwei Gebiete eigneten sich für eine Akzeptanzsteigerung ganz besonders: die Freigabe der Bundesguthaben in den USA und die Abschaffung der die Schweiz diskriminierenden schwarzen Listen.

Bereits zwei Tage nach der Unterzeichnung des Abkommens empfahl Randolph Paul Finanzminister Fred M. Vinson, dass das Schatzamt nun die offiziellen Werte der schweizerischen Regierung und der Nationalbank deblockieren solle. Eine Befreiung dieser Werte würde in der Schweiz als freundschaftliche Geste der amerikanischen Regierung interpretiert; dadurch würde die Annahme des Abkommens in den eidgenössischen Räten ganz erheblich erleichtert.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> In: HSTL, Papers of AsstSecState W. L. Clayton, Box 9.

<sup>2</sup> In: AffEtr, Direction d'Europe 194449, Série Z: Suisse 26.

<sup>3</sup> Brief R. Paul an SecTreas Fred M. Vinson, 27.5.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4208. Stucki hatte gegenüber den amerikanischen Delegierten in der letzten Verhandlungswoche wiederholt seiner Erwartung Ausdruck verliehen, dass die US Behörden nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen die schweizerischen Staatswerte ohne Weiteres freigegeben müssten. 54. Interne Sitzung, 21.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

Der für Wirtschaftsfragen zuständige Assistenzsekretär im Staatsdepartement W. Clayton unterstützte diesen Vorschlag nachdrücklich.<sup>4</sup> Vinson schloss sich diesen Anträgen an; gleichentags erliess er entsprechende Deblockierungslizenzen.<sup>5</sup> Die amerikanische Gesandtschaft in Bern wurde beauftragt, gegenüber der Schweizer Presse diese amerikanische Geste des guten Willens herauszustreichen.<sup>6</sup>

Die alliierten Vertragspartner hatten sich im Abkommen verpflichtet, ihre gegenüber Schweizer Firmen bestehenden schwarzen Listen aufzuheben. Staatssekretär Byrnes wies die amerikanischen Black-Listing-Behörden am 28. Mai 1946 an, keine neuen schweizerischen Firmen auf die Listen zu setzen; generell informierte er die angloamerikanischen Behörden in London, dass nach dem erfolgreichen Vertragsabschluss alle schweizerischen Firmen von diskriminierenden Listen gestrichen werden sollten; es sollte bloss noch abgewartet werden, bis das Abkommen vom schweizerischen Parlament angenommen worden sei.<sup>7</sup> Die englischen Partner hatten eine Verlängerung der Listen über Mai 1946 nur widerwillig zugestimmt; für sie stand immer schon fest, dass die schwarzen Listen allerspätestens Ende Juni 1946 abgeschafft werden sollten.<sup>8</sup> Von dieser Haltung wollten sie auch nach der Verzögerung der Safehaven-Verhandlungen nicht abrücken. Die zuständigen Stellen im Staatsdepartement gelangten in einer abschliessenden Überprüfung ihrer Schwarze-Listen-Politik zum Ergebnis, dass die Listen auch für alle anderen neutralen Staaten abgeschafft werden mussten, obwohl mit diesen noch kein Safehaven-Abkommen vorlag; eine Verlängerung für Spanien und Portugal allein schien ihnen nicht haltbar. Schliesslich einigten sich Briten und Amerikaner, die Listen generell auf den 8. Juli 1946 ausser Kraft zu setzen.<sup>9</sup>

4 Brief W. L. Clayton an an SecTreas F. M. Vinson, 27. 5. 1946, in: HSTL, Papers W. L. Clayton, Box 9.

5 Brief SecTreas F. M. Vinson an R. Paul, 27. 5. 1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4208. Die Freigabe der Bundes- und SNB-Guthaben über 3 Mia. sFr. wurden dadurch auf einen Schlag vollständig befreit in den USA hatte praktisch keine allzu grosse Bedeutung, da Bund und Nationalbank schon dank der General License 50 über ihre Werte weitgehend verfügen konnten. Vgl. dazu Durrer (1984), S. 4960. Die Bedeutung liegt vielmehr im Psychologischen: Der Schritt zeigte den guten Willen der amerikanischen Regierung und erlöste die schweizerischen Währungsbehörden definitiv vom Trauma der Erpressbarkeit und der Geiselnahme. Sie hatten dadurch wieder ihre ganze Devisenmanövriermasse und indirekt ihre Handlungsfreiheit zurückgewonnen.

6 Telegr. UnderSecState Acheson an US Legation Bern, 14. 6. 1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209.

7 Telegr. SecState J. Byrnes an US Embassy London, 28. 5. 1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4208.

8 Vgl. dazu S. 28-32.

9 Telegr. Under SecState Acheson an US Embassy Madrid, 27. 6. 1946, ebd., 4210. Zu verschiedenen Demarchen gab die Frage der sog. «Grauen Listen» Anlass: Die Schweizer Behörden befürchteten, dass die Amerikaner nach der Streichung der verbindlichen Black List/Statutory List die Listen auf Empfehlungsgrundlage weiterführen könnten. In einer Unterredung mit amerikanischen Gesandtschaftsvertretern forderten BR Petitpierre und Minister Stucki Mitte Juni energisch, dass keine solchen Grauen Listen mehr geführt würden (Telegr. Plitt, US Legation Bern, an SecState, 14. 6. 1946, ebd., 4209). Am 24. 7. 1946 wurde diese schweizerische Forderung in einer offiziellen Note Bruggmanns an das DoSt gestellt (ebd., 4212). Die amerikanische Antwort war nicht frei von Zweideutigkeiten: Formell kam sie dem schweizerischen Anliegen entgegen, in dem sie bekräftigte, dass die amerikanischen Behörden schwarze Listen in keiner Form weiterführen wollten. Materiell wurde diese Zusicherung freilich stark relativiert: Das DoSt führte aus, dass US Regierungsstellen anfragende US Firmen darüber aufklären könnten, dass eine schweizerische Unternehmung während des Krieges auf einer der beiden Listen aufgeführt gewesen sei; die US Behörden könnten US Firmen auch Zurückhaltung empfehlen gegenüber ehemaligen schweizerischen Black-List-Firmen. Wesentlich sei jedoch, dass es gänzlich der US Firma überlassen sei, ob sie der Empfehlung folgen wolle. Es drohten ihr keine Sanktionen, wenn sie die Empfehlungen des DoC auch in den Wind schlugen (Telegr. Acheson an US Legation Bern, 16. 8. 1946; Note Acheson an Chargé d'Aff. Swiss-Legation Washington, 22. 8. 1946, ebd., 4212). Diese Zusicherung konnte Bern nicht zufrieden stellen: Die DoSt-Vertreter hatten ihrer Grundsatzklärung zum Trotz das Weiterbestehen eines wenn auch bloss freiwilligen Listeninstruments bestätigt. Schweizerischerseits zeigte man sich verstimmt und klagte die Amerikaner einer mangelhaften Durchführung einer ihrer Abkommensverpflichtungen an.

Die allgemeine Streichung der schwarzen Listen schmälerte freilich den Wert der von den Alliierten der Schweiz zugestandenen Konzession erheblich. Unternehmen in Schweden,<sup>10</sup> Portugal und Spanien wurden ohne Gegenleistung von den schwarzen Listen befreit. Dies stellte sich indes erst heraus, nachdem das Abkommen in der Schweiz schon genehmigt worden war. Die alliierten Diplomaten in Bern erhielten Mitte Juni von ihrer Zentrale in Washington den Auftrag, die Schweizer Presse zu orientieren, dass gleich nach der Genehmigung des Abkommens im Parlament die Listen gegen Schweizer Firmen ersatzlos gestrichen würden.<sup>11</sup> Die alliierten Diplomaten verstanden es, den Pressevertretern in Bern vorzumachen, dass die Streichung der schwarzen Listen ursächlich an die Genehmigung des Vertrages gebunden sei. Das Argument der Aufhebung der schwarzen Listen behielt so in der Parlamentsdebatte seine volle Wirksamkeit.<sup>12</sup>

Die Genehmigung des Abkommens von Washington durch die Eidgenössischen Räte war von den Beobachtern in den alliierten Aussenministerien erwartet worden. Mit Befriedigung erfüllte die Tatsache, dass die Annahme mit so deutlicher Mehrheit erfolgte.<sup>13</sup> Die Alliierten gingen nun davon aus, dass das Liquidationsprocedere rasch in Angriff genommen würde. Über die Gangart bestanden im alliierten Lager jedoch unterschiedliche Vorstellungen. Die amerikanischen Vertreter in Bern begannen ungeduldig zu werden. Bereits Ende Juli 1946 klagten sie in einem Bericht an die Zentrale in Washington über die Trödelei der Schweizer Regierung. Trotz der Ratifikation des Abkommens seien in Bern noch keine Vorkehrungen zu seiner Durchführung getroffen worden: Der schweizerische Vertreter in der Gemischten Kommission sei noch nicht ernannt, ein Informationsaustausch habe auch noch nicht stattgefunden. Es spricht eine gewisse Irritation aus ihrer Berichterstattung, wenn sie dem Staatsdepartement als Gegenmassnahme vorschlugen, nun auch ihrerseits den schweizerischen Behörden keine Informationen mehr abzugeben. Ausserdem wollten sie unter Umgehung des Politischen Departementes direkt mit der Verrechnungsstelle in Kontakt treten.<sup>14</sup> Die Washingtoner Behörden piffen die Heisssporne in Bern zurück. Sie setzten ganz klar auf eine vorbehaltlose Kooperation, um das Liquidationsprogramm erfolgreich durchzuführen; von Druckmassnahmen wollten sie in diesem Zeitpunkt nichts wissen. Die Vertreter in Bern wurden dringend angehalten, ihre Bemühungen zur Zusammenarbeit mit den Schweizer Behörden fortzusetzen.<sup>15</sup> In einer Besprechung mit Stucki am 22. Juli brachte der amerikanische Minister Harrison in Begleitung seines Wirtschaftsberaters seine Besorgnis über die Verzögerung zum Ausdruck. Der schweizerische Verhandlungschef wies jede Obstruktionsabsicht von sich; die Verzögerung sei durch seinen Spitalaufenthalt und die Ferienabwesenheit vieler Beamter zurückzuführen. Ausserdem sei der Zeitbedarf für die interne Organisation der Verrechnungsstelle nicht unbedeutend.<sup>16</sup> Franzosen

---

10 Mit Schweden waren Safehaven-Verhandlungen zwar am 29. 5. 1946 aufgenommen worden; ein Abkommen wurde indes erst am 18.7.1946, d.h. erst nach der Abschaffung der schwarzen Listen durch die Alliierten, abgeschlossen. Vgl. FRUS 1946, V, S. 220.

11 Telegr. UnderSecState Acheson an US Legation Bern, 14.6.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209.

12 Ein paar vereinzelte Parlamentarier äusserten in der Debatte in den Eidgenössischen Räten mit scharfem Blick die Ansicht, dass die alliierten Regierungen diese Massnahmen des Wirtschaftskrieges ohnehin demnächst von selbst fallen lassen müssten. Eine Breitenwirkung kam diesem Argument jedoch nicht zu. Vgl. dazu S. 122 bis 123.

13 Vgl. Bericht Marcel Vaidie, Attaché Financier AmbaFrance Bern, an AE, 9.7.1946, in: AffEtr, Direction d'Europe 194449, Série Z, Suisse 26.

14 Telegr. Harrison (US Legation Bern) an SecState, 22.7.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4211.

15 Telegr. UnderSecState Acheson an US Legation Bern, 9. 8.1946, ebd.

16 Telegr. Harrison an SecState, 23.7.1946, ebd.

und Briten machten sich zu dieser Zeit nicht sonderlich Sorgen über die Durchführung des Abkommens.<sup>17</sup>

Um das Liquidationsverfahren durchzuführen, war es notwendig, dass die Alliierten auch gewisse personelle Entscheide trafen. Sie hatten vordringlich ihre Vertreter in der Gemischten Kommission zu ernennen. Bereits Anfang Juli hatte das Staatsdepartement die amerikanischen Mitglieder dieser Behörde bestimmt.<sup>18</sup> Das englische und das französische Aussenministerium liessen sich etwas mehr Zeit; sie ernannten ihre Vertreter erst Ende dieses Monats. Am 6. August konnten die alliierten Missionschefs in Bern dem Politischen Departement ihre Abgeordneten in der Gemischten Kommission notifizieren.<sup>19</sup> Damit waren die organisatorischen Vorbereitungsmaßnahmen für die Durchführung des Abkommens weitgehend abgeschlossen. Ungeduldig erwarteten die alliierten Vertreter in Bern eine rasche Inangriffnahme der Liquidation der deutschen Werte.

---

<sup>17</sup> Telegr. Gallman (US Embassy London) an SecState, 1.8.1946, ebd., 4212.

<sup>18</sup> Telegr. UnderSecState Acheson an US Legation Bern, 2.7.1946, ebd., 4210.

<sup>19</sup> Telegr. Plitt (Chargé d'Aff. US Legation Bern) an SecState, ebd., 4212. Die USA bezeichneten Daniel J. Reagan, Wirtschaftsrat US Legation Bern, zum US Vertreter in der CM; Stellvertreter waren James Mann und Harry Conover. Das FO ernannte Gerald H. Selous, Handelsrat an der GB Legation in Bern, zum englischen CM-Vertreter, der von Hugh J. Legg assistiert wurde; der Quai d'Orsay entsandte Marcel Vaidie, Attaché Financier an der französischen Botschaft in Bern, zu seinem Abgeordneten in der CM; als Stellvertreter war Bernard Peyrot des Gachons designiert.

«Ich glaube, meinen folgenden Ausführungen die Bemerkung voranstellen zu dürfen, dass es nach den gepflogenen Aussprachen mit den amerikanischen Behörden wirklich ihre Politik ist, das beschlagnahmte Eigentum, das einwandfrei schweizerisch ist, zurückzugeben.»  
Brief J. Strässle an EPD, 2.7.1946.<sup>20</sup>

## 3.2. Die Freigabe der privaten schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten

### 3.2.1. Erste Lösungsversuche für die Deblockierung schweizerischer Privatguthaben in den USA

Bereits im Frühjahr 1945 hatten schweizerische Vertreter mit dem amerikanischen Schatzamt Verhandlungen über die Deblockierung der schweizerischen Guthaben in den USA geführt. Obwohl in der Frage der Freigabemodalitäten eine materielle Annäherung erzielt worden war, scheiterten die ersten Befreiungsversuche an der amerikanischen Weigerung, diese Werte vor der Durchsetzung der Safehaven-Forderungen freizugeben. Das von den Washingtoner Behörden hergestellte Junktim war willkürlich. Die schweizerischen Werte in den USA hatten nichts mit den deutschen Guthaben in der Schweiz zu tun. Die Zertifizierungsgespräche wurden instrumentalisiert und zu einem wirksamen Druckmittel in den Verhandlungen gemacht. In Bern war man durch die Aussicht, dass die schweizerischen Privatguthaben in den USA auf längere Sicht gesperrt bleiben könnten, betroffen. Die Bereitschaft, unverzüglich Safehaven-Verhandlungen aufzunehmen, wurde durch diesen amerikanischen Schachzug ganz entscheidend mitbestimmt.

Die Wiederaufnahme der Deblockierungsverhandlungen war somit erst nach einer Verständigung in Safehaven-Fragen zu erwarten. Die bundesrätlichen Instruktionen erteilten der Delegation in dieser Frage auch kein bindendes Verhandlungsmandat.<sup>21</sup> Dies hiess aber nicht, dass Zertifizierungsfragen vollständig eingeschlafen waren. Schon während den Verhandlungen in Washington wurde die Befreiung der schweizerischen Werte in den USA verschiedentlich berührt. Erst nach dem endgültigen Durchbruch der Verhandlungen am 21. Mai konnten die Gespräche wieder aufgenommen werden. Die Ergebnisse wurden von den amerikanischen Behörden in einem ersten Entwurf zusammengefasst, der den Schweizer Delegierten am Tag ihrer Abreise übergeben wurde.<sup>22</sup>

Für den Fortgang der Verhandlungen war entscheidend, dass auf die Vorarbeiten des Vorjahres zurückgegriffen werden konnte. Das in früheren Plänen vorgesehene Kontrollsystem konnte beinahe unverändert übernommen werden. Freilich war der amerikanische Abkommensentwurf vom 20. Juni 1945<sup>23</sup> nicht mehr in allen Teilen aktuell. In der Zwischenzeit hatten die Vereinigten Staaten verschiedenen europäischen Ländern günstigere Bedingungen für die Befreiung von

<sup>20</sup> In: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>21</sup> BRB betr. deutsche Vermögenswerte in der Schweiz und damit zusammenhängende Fragen, 8.3.1946, in: BA 1004, 1, 1946.

<sup>22</sup> Bericht der SVS über die Zertifizierung, April 1949, S. 9; Draft (Letter from the Secretary to the Swiss re Defrosting), 27.5.1946, S. 1-6, in: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>23</sup> Draft Irving Moskowitz (Acting Chief Counsel FFC) an Strässle (CH Legation Washington), 20.6.1945, in: BA 2801, 1968/84, 140.

der Sperre gewährt. Nach der Bereinigung interner Meinungsdifferenzen<sup>24</sup> stellte sich die schweizerische Delegation in Washington auf den Standpunkt, dass die Schweiz nicht schlechter behandelt werden dürfe als diese Staaten.<sup>25</sup> Die amerikanischen Gesprächspartner schlossen sich dieser Forderung ohne Weiteres an; sie waren geneigt, der Schweiz die schon zuvor Frankreich, den Benelux-Staaten, Finnland und Norwegen gewährte General License 95 zuzugestehen, welche es ermöglichte, generell alle von nicht als feindlich betrachteten Personen in der Schweiz in den USA gehaltenen Werte zu befreien. Als Gegenleistung für den Einbezug der Schweiz unter diese Generallizenz verlangten die amerikanischen Freezing-Behörden indessen die volle Bekanntgabe mit Namensnennung der unter Schweizer Flagge in den USA befindlichen Vermögenswerte, die Deutschen und Japanern in ihren Heimatländern gehörten.<sup>26</sup> Diese Vorbedingung bildete den Hauptpunkt der Zertifizierungsdebatte. Für den schweizerischen Finanzberater J. Strässle stand fest, dass es sich um relativ kleine Beträge handelte, die laut Untersuchungen der Verrechnungsstelle kaum 5% der gesamten deutschen Guthaben in der Schweiz ausmachten. Die meisten dieser Werte waren von den Deutschen ohnehin schon den Alliierten angemeldet worden. Auch das Bankgeheimnis war schweizerischerseits schon gebrochen worden.<sup>27</sup> Schliesslich war es für den Attaché Financier in Washington unbestritten, dass die Deutschen und Japaner ihrer in den USA liegenden Vermögenswerte früher oder später sowieso verlustig gingen: «Auf Grund dieser Erwägungen scheint mir, dass wir uns dazu entschliessen sollten, die von uns verlangte Auskunft zu erteilen [...], denn eine Ablehnung würde gewiss neuerdings eine misstrauliche Atmosphäre schaffen. Sie könnte wohl den Nachteil haben, dass wir überhaupt nicht in den Genuss einer für unsere ohnehin komplizierten Verhältnisse tragbare Lizenz gelangen, und dass ausserdem [...] alle nicht zertifizierten oder nicht identifizierten Vermögenswerte nach einer gewissen Frist an den Alien Property Custodian übergehen werden. Das könnte unabsehbare Folgen haben, denn was einmal beim Alien Property Custodian liegt, ist nur schwer wieder herauszubekommen [...]. Nach all den Zugeständnissen, die wir bisher schon machen mussten, glaube ich, dass wir auch dieses noch verkraften könnten.»<sup>28</sup>

Stucki verkannte die grosse Bedeutung, welche der General License 95 zukam, keineswegs. Mit der Mehrheit der Delegierten lehnte er jedoch Strässles Forderung, dass die Deutschen und Japanern gehörenden Werte unter Namensnennung ausgeschieden werden sollten, aus prinzi-

24 Stucki leistete anfänglich Widerstand gegen den Vorschlag Strässles, auch nichtschweizerischen Werte in USA zur Zertifizierung zuzulassen: «Herr Strässle ist der Meinung, man sollte sich nicht [...] derart auf die Zertifizierung der schweizerischen Guthaben allein beschränken. Wir werden den ausländischen Besitz auch schützen müssen. Stucki weist demgegenüber darauf hin, dass wir nicht den Eindruck erwecken dürfen, wir hätten alle die Opfer [des AvW] gebracht [...] um uns für internationale Bankinteressen einzusetzen. Wir dürfen nichts in den Vertrag nehmen, das von etwas anderem spricht als von schweizerischem Eigentum.» Schliesslich akzeptierte der Chef der Schweizer Delegation das Prinzip der Meistbegünstigung und die darauf beruhende Zertifizierungsmöglichkeit auch für ausländische Werte nichtfeindlicher Provenienz. 47. Interne Sitzung, 7.5.1946, ebd.

25 Die Delegation einigte sich an einer Redaktionssitzung für den Abkommensentwurf auf folgende Formulierung: «Die schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten werden freigegeben. Die hierzu notwendigen Vorbereitungen sind sobald als möglich zu treffen, wobei der Grundsatz der Meistbegünstigung gilt.» 47. Interne Sitzung, 7.5.1946, ebd.

26 Exposé J. Strässle über Zertifizierungsgespräche mit DoT-Vertretern, 15.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

27 «Von den Schweizerbanken sind in den Angaben an die Verrechnungsstelle alle durch sie verwalteten deutschen Vermögenswerte, also auch die in Amerika liegenden, angegeben worden, sodass was die Banken selbst anbelangt, das Bankgeheimnis den schweizerischen Behörden gegenüber ohnehin schon preisgegeben wurde.» Exposé Strässle, 15.5.1946, ebd.

28 Ebd.

piellen Gründen ab. Dem schweizerischen Chefunterhändler ging es weniger darum, deutsche und japanische Werte zu schützen; es konnte seiner Meinung nach aber nicht angehen, dass die schweizerische Regierung amerikanischen Behördenstellen Komplizendienste in der Durchführung des Safehaven-Programmes leistete.

Am 21. Mai 1946 wurde eine aus den Herren Strässle, Schwab und Pfenninger zusammengesetzte Kommission für direkte Zertifizierungsverhandlungen bestellt.<sup>29</sup> Nach verschiedenen Aussprachen mit Treasury-Vertretern stand fest, dass die Amerikaner die General License 94 auch auf die Schweiz anwenden wollten. Dies hätte zur Folge gehabt, dass nach der Genehmigung der Vereinbarung alle neu entstehenden schweizerischen Guthaben in den USA auf freien Konten geführt würden; die alten Bestände blieben blockiert bis sie auf Grund von Lizenz 95 zertifiziert werden könnten. Zur Zertifizierung sollten alle in der Schweiz ansässigen Personen sowie Angehörige nicht blockierter Länder im Ausland zugelassen werden. Amerikanische Effekten und Dollarnoten in der Schweiz sollten auch zertifizierbar sein. Werte, die in einem anderen General-License-95-Staat domizilierten Personen gehörten, konnten von der Verrechnungsstelle nicht direkt zertifiziert werden; zusätzlich zur Beglaubigung durch die Schweizer Behörde war es erforderlich, dass vorgängig die Feindgutverwaltung des entsprechenden Landes bestätigte, dass an diesen Guthaben keine deutschen Interessen vorhanden waren. Schliesslich konnten auch schweizerische Werte, welche über ausländische Banken in den USA lagen, von der Verrechnungsstelle zertifiziert werden. Als Stichtag für die Bestätigung der Nichtexistenz eines solchermaßen definierten Feindinteresses sollte neu der 14. Juni 1941 gelten, das Datum des Beginnes der Blockierung schweizerischer Vermögenswerte in den USA. Besonders wertvoll war die Ankündigung, dass einmal zertifizierte und sodann freigegebene Werte keiner Kontrolle mehr unterliegen sollten; sie wurden gänzlich frei.<sup>30</sup>

Die Gewährung der beiden Lizenzen wurde von gewissen Voraussetzungen abhängig gemacht. Das Department of the Treasury verlangte zunächst, dass die Schweizer Behörden periodisch eine Liste derjenigen Konten abgebe, die einen gewissen Betrag überstiegen. Ausserdem wollte es selbst der Verrechnungsstelle eine Liste von verdächtigen Personen und Firmen zustellen, die erst nach einer besonders sorgfältigen Prüfung zertifiziert werden könnten. Als dritte Vorbedingung verlangten die Vertreter des Schatzamtes, dass sämtliche deutschen und japanischen Werte unter Namensnennung auf ein Sammelkonto der Nationalbank zur späteren Aushängung an den amerikanischen Feindgutverwalter ausgeschieden werden sollten.<sup>31</sup>

Die Schweizer Delegierten nahmen Strässles Ausführungen über die vom Treasury Department eingeräumten Zertifizierungsmöglichkeiten mit grosser Befriedigung zur Kenntnis. Der Einbezug der Schweiz in die Lizenzen 94 und 95 wurde als tatsächlicher Fortschritt begrüsst. Mit diesen Zugeständnissen gewährten die amerikanischen Behörden der Schweizer Regierung letztlich die geforderte Meistbegünstigung. Mehr Kopfzerbrechen verursachten die Voraussetzungen für eine solche Befreiung schweizerischer und nichtfeindlicher Werte. Zur Gewissensfrage wurde die Ausscheidung mit Namensangabe, wie sie von den amerikanischen Behörden mit grosser Eindringlichkeit gefordert worden war. Die Delegierten gaben schliesslich dem amerikanischen Druck nach. Es erwies sich, dass in der Schlussentscheidung niemand ernstlich

---

29 54. Interne Sitzung, 21.5.1946, ebd.

30 Bericht J. Strässle, 57. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd. Bis auf die von den FFC-Vertretern neu zugestandene General License 94 hatten sich Strässle und Orvis Schmidt bereits Mitte April 1946 in allen anderen Punkten unter Vorbehalt der Zustimmung ihrer Regierung geeinigt. Vgl. Notiz «Grundsätze für die Zertifizierung», [wohl Strässle], 18. 4. 1946, in: BA 2801.1968/84, 140.

31 57. Interne Sitzung, 23.5.1946, in: BA 2801. 1968/84, 29.



bereit war, die Befreiung der schweizerischen Werte in den Vereinigten Staaten aus Rücksicht auf die deutschen und japanischen Guthaben in Frage zu stellen. In der Abwägung der divergierenden Interessen wog die Gewährung der Anonymität für Werte aus «Feindstaaten» wenig gegenüber die grossen Masse schweizerischer und drittländischer Guthaben, die durch das vorgesehene Verfahren deblockiert werden konnten. Der Entscheid wurde den Schweizer Delegierten insofern erleichtert, als die betroffenen Grossbanken sich unter den vorliegenden Umständen mit der Ausscheidung und Namensnennung deutscher und japanischer Werte einverstanden erklärten.<sup>32</sup> Am 27. Mai 1946, dem Tag der Abreise der Schweizer Delegation, überreichte Schatzkanzler Vinson einen Entwurf für eine Zertifizierungsvereinbarung.<sup>33</sup> Im zwei Tage zuvor unterzeichneten Abkommen von Washington war lediglich der Grundsatz festgesetzt worden, dass die amerikanische Regierung die schweizerischen Vermögenswerte nach einem unverzüglich festzulegenden Verfahren von der Sperre befreien werde.<sup>34</sup> Die Hoffnung, dass parallel zu den Hauptverhandlungen mit den drei Alliierten auch noch eine unterzeichnungsfähige Zertifizierungsvereinbarung mit der amerikanischen Regierung ausgearbeitet werden könnte,<sup>35</sup> hatte sich nicht erfüllt; bis zur Genehmigung eines Deblockierungsabkommens sollten weitere sechs Monate vergehen.

Nach seiner Rückkehr aus Washington unterzog Legationsrat Reinhard Hohl, der Vorsteher der für diese Fragen zuständigen Abteilung Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten im Politischen Departement, den amerikanischen Entwurf einer sorgfältigen Prüfung. In Anbetracht der hohen Technizität der Freigabemodalitäten räumte er den betroffenen Behörden und Wirtschaftsverbänden weitreichende Konsultationsrechte ein. Ein breit abgestütztes Vernehmlassungsverfahren wurde eröffnet; Vertreter der betroffenen Departemente, der Nationalbank und der Verrechnungsstelle, der Wirtschaftsverbände sowie einzelner Grossbanken und Versicherungsgesellschaften wurden zu einer Konferenz über die amerikanischen Vorschläge eingeladen.<sup>36</sup> Hohl betonte, dass der Entwurf des Schatzamtes eine gute Verhandlungsgrundlage darstelle. Der Schweiz werde durch die Gewährung der Lizenzen 94 und 95 die Meistbegünstigungsklausel eingeräumt. Die Lizenz 95 stelle auf das Domizil- und nicht auf das Nationalitätsprinzip ab; dadurch könnten ausser deutschen und japanischen Werten nun auch drittländische Guthaben zertifiziert und befreit werden.<sup>37</sup>

32 51. Interne Sitzung, 15. 5. 1946, ebd.

33 Draft (Letter from Secretary of the Treasury to the Swiss re Defrosting), 27.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140.

34 Art. IV.I AvW, in: Bbl. 1946, II, S. 742.

35 Noch vier Tage vor Abschluss des AvW scheint Stucki diese Hoffnung gehegt zu haben: «Stucki [...] bezeichnet es als ausserordentlich wertvoll, wenn die Zertifizierungsangelegenheit schon hier [in Washington] in Verbindung mit dem Abkommen fertiggestellt werden könnte.» 54. Interne Sitzung, 21.5.1946, in: BA 2801, 1968/84, 29.

36 Hohl führte den Vorsitz dieser Konferenz, die am 15.6.1946 in Bern stattfand. Um einen kurzen Eindruck dieses Beispiels eines extraparlamentarischen Entscheidungsprozesses unter starker Mitwirkung von Verbandsvertretern und technischen Experten zu geben, seien hier die Teilnehmer der Konferenz kurz angeführt: 1. Bundesbehörden: EPD: Hohl, Kappeler, Gut, Widmer, Iselin; Stucki war krankheitshalber verhindert. EFZD: Jacot, Heimo. EVD: Probst. Eidg. Versicherungsamt: Boss, Müller. 2. Privatrechtliche Institute mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben: SNB: Huber. SVS: Schwab, Ott, Luterbacher. 3. Wirtschaftsverbände: SBVer: Barbey, Dunant, Roesle, Oetterli. Groupement des Holdings Industriels: von Salis, Sulzer. Verband konzessionierter Versicherungsgesellschaften: Müller. 4. Banken und Versicherungen: SBG: Jann. SBV: Liebrich. SKA: Linder. Winterthur Unfall: Thorin. Protokoll der Besprechung vom 15.6.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140.

37 Protokoll der Konferenz vom 15.6.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140. Im Folgenden soll bloss ein geraffter Überblick über die interne schweizerische Debatte und den Verhandlungsverlauf bis zum Zertifizierungsabkommen gegeben werden. Die Hauptakten zu dieser Frage befinden sich im Bundesarchiv: BA 2001 (E) 1, 385-387.

Die meisten Konferenzteilnehmer anerkannten ohne Weiteres, dass der vorliegende Text gegenüber den Vereinbarungen von 1945 bedeutende Verbesserungen aufwies. Allgemein wurde aber gerügt, dass er das in der Zwischenzeit unterzeichnete Abkommen von Washington zu wenig berücksichtigte.<sup>38</sup>

Drei Bestimmungen im amerikanischen Entwurf erregten Anstoss. Bankenkreise kritisierten zunächst die Regelung, wonach die Ausscheidung feindlicher Werte unter Namensangabe erfolgen sollte; es müsse in den kommenden Verhandlungen danach getrachtet werden, diese Bestimmung, welche das Vertrauen in den schweizerischen Finanzplatz empfindlich schädigen könnte, zu eliminieren.<sup>39</sup> Vereint mit den Beteiligungsgesellschaften liefen die Bankiers im weiteren Sturm gegen die Erfordernis der Cross-Zertifizierung im Falle einer drittländischen Beteiligung von mehr als 25%. Die Anmeldung dieser Werte bei der Feindgutverwaltung des entsprechenden Staates hätte für die Besitzer konfiskatorische Massnahmen zur Folge gehabt. Im Zeichen des Dollar-Gaps zwangen viele kontinentaleuropäische Regierungen ihre Staatsangehörigen zur Abgabe ihres Devisenbesitzes; die Entschädigungen in nationaler Währung waren oft lächerlich gering. Die Schweizer Behörden, monierten die Bankiers, sollten sich mit allen Mitteln dagegen zur Wehr setzen, durch die Annahme der Cross-Zertifizierung solchen spoliatorischen Handlungen Vorschub zu leisten.<sup>40</sup>

Für die Finanz- und Holdinggesellschaften wurde die unterschiedliche Behandlung von Holdinggesellschaften gegenüber einem Industrieunternehmen zum Problem. Während eigentliche Fabrikationsbetriebe mit einer deutschen Beteiligung bis 25% ihre in den USA liegenden Guthaben ohne Weiteres gesamthaft zertifizieren konnten, konnte nach dem Entwurf die Zertifizierung von als Holdinggesellschaften organisierten «Non Operating Companies» mit einer deutschen Beteiligung – und sei diese auch unbedeutend – nur im Verhältnis des nichtfeindlichen Anteiles vorgenommen werden. So war es z.B. möglich, das in den USA gelegene Vermögen einer schweizerischen Industrieunternehmung mit einer 20%igen deutschen Minderheitsbeteiligung in vollem Umfange zu zertifizieren. Amerikanische Werte einer schweizerischen Holdinggesellschaft mit einem entsprechenden deutschen Anteil konnten jedoch nur zu 80% zertifiziert und befreit werden; die restlichen 20% des in den USA gelegenen Besitzes hätten dem amerikanischen Feindgutverwalter abgeliefert werden müssen. Schweizerische Grossindustrielle fanden es inakzeptabel, dass nach amerikanischer Auffassung führende schweizerische Industrieunternehmen,<sup>41</sup> deren amerikanische Tochtergesellschaften rechtlich von einer Holdinggesellschaft gehalten wurden, ihre Werte nicht in vollem Umfang hätten befreien können; dies hätte zur Folge gehabt, dass diese Gesellschaften den ihrer deutschen Beteiligung entsprechenden Anteil an ihren Niederlassungen in den USA verloren hätten. Mit allergrösstem Nach-

---

38 Dieser Punkt wurde auch in die Verhandlungsinstruktionen übernommen: «Dem Umstand, dass die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz liquidiert werden, könnte besser Rechnung getragen werden. Die Liquidation bedeutet auch Ausschaltung der deutschen Interessen [...]. Die Liquidierung der deutschen Beteiligung von über 25% an einer sonst nur schweizerisch beherrschten juristischen Person, verleiht dieser die Zertifizierungsberechtigung. Auch solange die Liquidation nicht durchgeführt ist sollte eigentlich der Zertifizierung einer derartigen juristischen Person nichts im Wege stehen.» Brief Hohl an Bruggmann (CH Legation Washington), 27.7.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140.

39 Brief La Roche/Oetterli (SBVer.) an Hohl, 24.6.1946, in: B A 2001 (E) 1, 385.

40 Brief von Salis (Groupement des Holdings Industriels) an Hohl, 12.6.1946, ebd.

41 Der BRB über das Deblockierungsverfahren, 19.11.1946, nannte in diesem Zusammenhang die Finnen Nestlé, Bally, Alusuisse, Holderbank und Lenzburg. In: BA 1004.1, 1946.

druck setzten sich die die Vertreter der Holdinggesellschaften dafür ein, die Gleichbehandlung mit den anders organisierten industriellen Fabrikationsbetrieben zu erzielen.<sup>42</sup>

Die Verbandsvertreter konnten mit dem Verlauf der Vernehmlassung zufrieden sein. Die von ihnen geltend gemachten Einwände und Anregungen wurden von den Bundesbehörden als berechnete Forderungen anerkannt; sie wurden unverändert in die Verhandlungsinstruktionen übernommen.<sup>43</sup>

Ende Juli lag ein den schweizerischen Abänderungswünschen Rechnung tragender Neuentwurf für ein Zertifizierungsabkommen vor;<sup>44</sup> dem schweizerischen Gesandten in Washington konnten erste Verhandlungsinstruktionen erteilt werden.<sup>45</sup> Entgegen den schweizerischen Vorstellungen machten die amerikanischen Gesprächspartner den Vorschlag, die Verhandlungen in Bern zu führen. Der Treasury-Vertreter James H. Mann wurde zur Leitung dieser Besprechungen ermächtigt; nachdem Orvis Schmidt, der Vorsteher des Foreign Funds Control, in die Schweiz gekommen war, wurden die Gespräche am 30. Oktober in Bern aufgenommen.<sup>46</sup>

Aufgrund der schon geleisteten Vorarbeiten schritten die Verhandlungen zügig vorwärts; bereits nach zehn Tagen konnten sie mit der Paraphierung einer Vereinbarung abgeschlossen werden. Der Text des Abkommens war in der Form zweier Briefwechsel niedergelegt, die noch der Genehmigung der beiden vertragschliessenden Regierungen bedurften.<sup>47</sup>

---

42 Brief von Salis (Groupement des Holdings Industriels) an Hohl, 22.7.1946, in: BA 2001 (E), 385. Ein besonders militanter Vorkämpfer für die Sache der Holdinggesellschaften war Direktor Barell (Hoffmann-La Roche AG, die selbst nicht dem Verband der Industrieholdings angeschlossen war). Barell prangerte die weitgreifende und willkürliche Auslegung des Begriffes der Holding sowie den Rechtsformalismus der US Behörden an. Es sei nicht einsichtig, weshalb die US Behörden die amerikanischen Tochtergesellschaften der Hero Lenzburg oder der Ciba als reine Industriegesellschaften betrachteten, während sie umgekehrt die Nestlé- und Hoffroche-Töchter – trotz ähnlicher Geschäftstätigkeit als Holdingfirmen einstufen. Barell legte den schweizerischen Behörden nahe, gegenüber der US Feindgutverwaltung ein anderes Kriterium durchzusetzen: Nur Familientrusts und in klarer Tarnabsicht gegründete Stiftungen sollten der von de FFC ins Auge gefassten Regelung unterworfen sein; dagegen sollten als Publikumsgesellschaften konstituierte, an den Börsen kotierte Holdinggesellschaften mit sonstigen Industriegesellschaften gleich behandelt werden. Brief Barell an Hohl, 19. 7.1946, in: BA 2001 (E) 1, 385. Barell hatte seinen Standpunkt schon vor der Abreise der Schweizer Delegation nach Washington mitgeteilt. Brief Barell an EPD, Auswärtiges, 4.3.1946, ebd.

43 Brief von Salis (Groupement des Holdings Industriels) an Hohl (EPD, Rechtswesen ...), 22.7.1946, in: BA 2001 (E) 1, 385.

44 Brief Hohl an Groupement des Holdings Industriels, 10.7.1946, ebd.

45 Wichtigste Abänderungswünsche waren darin: Verzicht auf Namensangabe für auszuscheidende Werte; Verzicht auf Cross-Zertifizierung; Ablehnung der Holdinggesellschaften diskriminierenden Zertifizierungsbedingungen/ Forderung nach Gleichbehandlung mit anderen juristischen Personen; Forderung, dass Zertifizierung unabhängig vom Stand der Ausscheidung vorgenommen werden könne; Aufnahme einer Generalklausel: Über das Schicksal der nichtzertifizierten Werte müsse zum gegebenen Zeitpunkt gemeinsam entschieden werden. Brief Hohl an Bruggmann (CH Leg. Washington), 27.7.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140.

46 Orvis Schmidt, der den Schweizer Unterhändlern schon von der Currie-Mission und den Verhandlungen des AvV bekannt war, weilte im Oktober 1946 zu Safehaven-Gesprächen in Lissabon. Er führte die US-Delegation für die Zertifizierung in Bern an; sie umfasste weiter die Finanzattachés James H. Mann und Donald J. McGrew. Auf schweizerischer Seite wurden die Verhandlungen von Reinhard Hohl geführt; für technische Fragen war Adolf Jann, Direktor SBG, zuständig. BRB über das Deblockierungsverfahren, 19.11.1946, in: BA 1004, 1, 1946.

47 Es wird verzichtet, den Verlauf dieser Verhandlungen im Einzelnen darzustellen; wir beschränken uns auf deren Hauptergebnisse und ihre Würdigung.

«Die zustande gekommene Vereinbarung lässt zwar noch verschiedene schweizerische Wünsche unerfüllt, doch erscheinen die neuen Bedingungen wesentlich günstiger als vorher. Da die schweizerische Öffentlichkeit auf einen baldigen Abschluss drängte, hätte es die Delegation daher nicht verantworten können, die Verhandlungen scheitern zu lassen. Die Erfahrung wird zeigen, ob weitere [...] Wünsche sich später doch noch verwirklichen lassen.»  
Antrag EPD an den Bundesrat, 14.11.1946.<sup>48</sup>

### 3.2.2. Inhalt und Würdigung der Zertifizierungsvereinbarung vom 22. November 1946

Die Vereinbarung regelte drei Hauptfragen: Nach dem Inkrafttreten des Vertrages neu entstehende schweizerische Guthaben in den Vereinigten Staaten waren keiner Sperre mehr unterworfen und konnten frei verwendet werden.<sup>49</sup> Bisher gesperrtes schweizerisches und drittländisches Vermögen in den USA, an dem keine von der amerikanischen Freezinggesetzgebung als feindlich betrachtete Interessen bestanden,<sup>50</sup> konnte zertifiziert und dadurch ebenfalls zur freien Verfügung deblockiert werden. Unter Schweizer Namen in den USA liegende Werte, die deutsche oder japanische Interessen enthielten, mussten auf ein Sonderkonto bei der amerikanischen Zentralbank ausgeschieden werden.<sup>51</sup>

Der den Regierungen zur Genehmigung vorgelegte Abkommensentwurf wies dem Bundesrat die volle Verantwortung für die Durchführung des Freigabeverfahrens zu. Eine von der Landesregierung mit dieser Aufgabe zu betrauende Untersuchungsbehörde hatte den genauen Besitzstatus aller in den USA auf Schweizer Namen lautenden Werte zu ermitteln und – falls es sich um einwandfrei um nichtfeindliches Eigentum gemäss General License 95 handelte – dies durch ein entsprechendes Zertifikat amtlich zu beglaubigen.<sup>52</sup> Zertifiziert werden musste, dass an einem Vermögenswert<sup>53</sup> in den USA seit dem 14. Juni 1941 kein Interesse von im Sinne der

---

48 In: BA 2801, 1968/84, 140.

49 Amendment to General License No. 94 ..., 30.11.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 840.51. F. C. 54, 5845.

50 Im Folgenden soll der verbesserten Lesbarkeit halber einfach von «feindlichen Werten» gesprochen werden, ohne den expliziten Hinweis auf die im Wirtschaftskrieg in den USA entstandene Freezinggesetzgebung. Es versteht sich, dass die Schweiz eine solche Charakterisierung nicht unbesehen übernehmen konnte. In amtlichen schweizerischen Texten wird deshalb in der Regel bloss im zweiten Grade von feindlichen Werten gesprochen («[...] vom amerikanischen Schatzamt gemäss Feindgutgesetzgebung als feindlich bezeichnete Werte [...]»); ein anderes Verfahren zur Vermeidung der direkten Feindbezeichnung stellt die Aufzählung der von den USA als feindlich definierten Staaten dar («[...] deutsche, japanische, ungarische, rumänische, bulgarische und italienische Interessen [...]»). Hinter dieser diplomatischen Sprachregelung versteckt sich ein grundsätzliches neutralitätspolitisches Dilemma: Inwiefern ist ein neutraler Staat berechtigt, sich an Massnahmen des Wirtschaftskrieges einer Macht gegen einen dritten Staat zu beteiligen? Erkaufte sich die Schweizer Regierung die Freigabe ihrer Vermögenswerte in den USA nicht um den Preis eines weitgehenden Nachvollzugs amerikanischer Gesetzgebungsmassnahmen aus dem Bereich des Wirtschaftskrieges?

51 Entwurf Brief SecTreas John W. Snyder an BR M. Petitpierre, 10.11.1946, in: BA 1004, 1,1946.

52 «The Government of Switzerland will assume full responsibility for carrying out the procedure of certification provided by General License No. 95. No property will be certified until the Swiss Government has ascertained by an appropriate investigation that the property is not excluded from the benefits of the license.» Brief SecTreas J. W. Snyder an BR M. Petitpierre, 22.11.1946 [Zertifizierungsvereinbarung], in: AS 62 (1946), S. 995.

53 Der Begriff «Wert» umfasste grundsätzlich alle Formen von Eigentum: Bankkonten, Wertschriften, Beteiligungen, Warendepots, Immobilienbesitz usw.

amerikanischen Feindgutgesetzgebung als feindlich betrachteten Personen bestanden hatte. Die entsprechende Beglaubigung musste für jeden Wert einzeln durchgeführt werden.<sup>54</sup> Die Zertifizierung war an genau festgelegte Voraussetzungen gebunden. Bei der Definition der subjektiven Zertifizierungsbedingungen wurde generell vom Domizilprinzip ausgegangen. In der Schweiz domizilierte Personen waren unabhängig von ihrer Nationalität grundsätzlich zertifizierungsberechtigt. Aber auch über Schweizer Vermittlung in den USA gehaltene Werte von im Ausland ansässigen Personen konnten zertifiziert werden: Hatten solche Personen ihren Wohnsitz in einem Land, das nach der amerikanischen General License 53 zur «generally licensed trade area»<sup>55</sup> gehörten, so konnten sie direkt von der schweizerischen Behörde als nichtfeindlich beglaubigt werden. Dagegen war zur Zertifizierung von Guthaben, die Personen mit Domizil in einem kontinentaleuropäischen Land gehörten, für das ebenfalls die Generallizenz 95 Geltung hatte,<sup>56</sup> eine zusätzliche Nichtfeindbestätigung der dortigen Feindgutbehörde erforderlich, wenn das ausländische Interesse 25% überstieg.<sup>57</sup> Von diesem Verfahren generell ausgeschlossen waren in ihren Heimatländern ansässige Personen deutscher, japanischer, ungarischer, rumänischer, bulgarischer und italienischer Nationalität.<sup>58</sup> Komplexer war die Regelung für juristische Personen. Für diese galt zwar in Bezug auf ihren Sitz ebenfalls das Domizilprinzip. Die Vereinbarung unterschied indes zwischen Gesellschaften mit einer Geschäfts- und Handelstätigkeit, den «Operating Companies», und «Non Operating Companies» wie beispielsweise Holding- oder Investmentgesellschaften, deren Geschäftskreis sich ausschliesslich oder vorwiegend auf Kapitalinvestitionen und die Kontrolle von Beteiligungen beschränkte. «Operating Companies» galten als zertifizierungsberechtigt, wenn die feindlichen Interessen an einer Gesellschaft nicht mehr als 25% betragen; ihre Werte und ihr Anlagevermögen in den Vereinigten Staaten konnten in diesem Falle in vollem Umfange deblockiert werden.<sup>59</sup> Dagegen stellten die amerikanischen Unterhändler für Holding- und Beteiligungsgesellschaften die rechtliche Fiktion auf, dass der kapitalmässige Anteilseigner unabhängig von der schweizerischen Rechtskonstruktion an den amerikanischen Werten einer solchen Gesellschaft ein direktes Interesse habe. Der Text der Vereinbarung bestimmte, dass die Werte einer solchen Gesellschaft nur proportional im Verhältnis zur nichtfeindlichen Beteiligung an der Muttergesellschaft durch die Zertifizierung befreit werden konnten; amerikanische Werte im Ausmass der feindlichen Interessen an der Beteiligungsgesellschaft konnten nicht zertifiziert werden.<sup>60</sup> Im ergänzenden vertraulichen Briefwechsel konnte die schweizerische Verhandlungsdelegation immerhin erreichen, dass auch für die Holdinggesellschaften eine

54 Die SVS als schweizerisches Ausführungsorgan für das vorgesehene Verfahren wurde im Briefwechsel mit keinem Wort erwähnt. Die Bezeichnung einer Behörde zur Durchführung der Zertifizierung fiel ausschliesslich in die Kompetenz der Schweizer Regierung. Der BR hatte bereits 1945 die SVS mit der Ausscheidung und der Ausarbeitung eines entsprechenden Kontrollsystems beauftragt (BRB betr. die Ausscheidung des Schweizerbesitzes in den USA, 20.2.1945, in: BA 1004, 1, 1946). Die US Verhandlungsdelegierten waren darüber im Bild und erklärten sich stillschweigend damit einverstanden.

55 Die General License 53 bezog sich auf Werte Grossbritanniens, des Commonwealth sowie südamerikanischer Staaten.

56 Z.B. Frankreich, Benelux-Staaten, Dänemark, Norwegen, Finnland und später auch die neutralen Länder Europas.

57 Die Cross-Zertifizierung war nicht notwendig bei Werten unter 1'000 \$. Brief Snyder an Petitpierre, 22.11.1946, Ziffer 4, in: AS 62 (1946), S. 996.

58 Brief Snyder an Petitpierre, 22.11.1946, Ziffer 9, ebd. Davon ausgenommen wurden Personen feindlicher Nationalität, die im Dienste der Armee einer der Vereinten Nationen stehen oder die erst nach dem entsprechenden Waffenstillstand in einen solchen Staat gekommen sind.

59 Brief Snyder an Petitpierre, 22.11.1946, Ziffer 4, ebd.

60 Brief Snyder an Petitpierre, 22.11.1946, Ziffern 2 + 6, ebd.

generelle Freigrenze anwendbar wurde: Überstieg der feindliche Kapitalanteil an einer schweizerischen Holding nicht 5%, so konnten deren amerikanische Werte ebenfalls vollumfänglich befreit werden.<sup>61</sup>

Das wirtschaftliche Interessenprinzip, wie es die amerikanische Freezinggesetzgebung kannte, galt auch für Deckungskonten, welche schweizerischer Finanzinstitute bei amerikanischen Banken unterhielten. Diese Dollarguthaben konnten nur im Umfang der dahinterstehenden nicht-feindlichen Einleger zertifiziert werden.<sup>62</sup> Auch amerikanische Wertpapiere und Zahlungsmittel, die in der Schweiz lagen, konnten ohne Zertifizierung nicht freigegeben werden. Die schweizerische Untersuchungsbehörde hatte auch für solche Papiere zu ermitteln, ob sie sich seit dem Tag der schweizerischen Sperre nicht in feindlichen Händen befunden hatten. Für nichtfeindliche Dollarnoten und amerikanische Wertpapiere musste ein Zertifikat ausgestellt werden.<sup>63</sup> Die amtliche Zertifizierung schweizerischer und drittländischer Werte bewirkte die vollständige Freigabe der beglaubigten Werte. Dagegen verpflichtete die Vereinbarung die schweizerische Regierung, deutsche und japanische Werte unter Namensangabe auf ein gesperrtes Sonderkonto bei der Federal Reserve Bank in New York ausscheiden zu lassen.<sup>64</sup> Andere als feindlich betrachtete Werte mussten indes nicht identifiziert und ausgeschieden werden; für sie galt lediglich, dass sie zur Zertifizierung nicht zugelassen waren.<sup>65</sup>

In seinem Bericht vom 14. November über den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem amerikanischen Schatzamt stellte das federführende Politische Departement der Landesregierung den Antrag, die Vereinbarung anzunehmen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Schweiz der erste neutrale Staat sein werde, der damit in den Genuss einer Deblockierungsregelung komme. Die Vorteile des Abkommens überwogen seine Nachteile bei Weitem: «Es gelang den hartnäckigen schweizerischen Bemühungen, dass amerikanischerseits auf das in früheren Entwürfen enthaltene Begehren nach Bekanntgabe der Namen über zertifizierte Vermögenswerte verzichtet wurde. Auch auf die Ausscheidung anderer feindlicher Vermögenswerte als deutscher und japanischer wurde verzichtet. Für 'Operating Companies' konnten gewisse Erleichterungen erwirkt werden. Für die amerikanischen Wertpapiere und Banknoten machte Amerika weitgehende Zugeständnisse [...]. Die zustande gekommene Vereinbarung lässt zwar noch verschiedene schweizerische Wünsche unerfüllt, doch erscheinen die neuen Bedingungen wesentlich günstiger als vorher.»<sup>66</sup>

Nach Ansicht der Verantwortlichen des Aussenministeriums hatte der Bundesrat die Kompetenz zur abschliessenden Behandlung des Vertragsentwurfes; eine Unterbreitung an die Bundes-

61 Vertraulicher Brief J. H. Mann an R. Hohl, 25.11.1946, ebd. Vgl. dazu auch BRB über das Deblockierungsverfahren, 19.11.1946: «Wir haben uns gegen diese Diskriminierung der bekanntesten schweizerischen industriellen Holdinggesellschaften aufs Äusserste zur Wehr gesetzt und konnten gewisse Erleichterungen erreichen; vor allem, dass jedenfalls stets, wenn die deutschen und japanischen Interessen nicht mehr als 5% ausmachen, die Vermögenswerte der Gesellschaft ohne eine Abzweigung im Umfang der deutschen oder japanischen Beteiligung zertifiziert werden können.» In: BA 1004,1,1946.

62 Brief Snyder an Petitpierre, 22.11.1946, Ziffern 2 + 6, in: AS 62 (1946), S. 995 ff.

63 Ebd., Ziffern 7 + 8.

64 Ebd., Ziffer 6.

65 Vertraulicher Brief Mann an Hohl, 25.11.1946, Ziffer 12, ebd. Neben den in den vorangehenden Absätzen dargestellten Bestimmungen regelte das Hauptabkommen noch folgende Punkte: Wiederherstellung der Blockierung im Falle einer irrthümlichen Zertifizierung; Informationspflicht für die schweizerische Regierung; Aufhebung der Generallizenz 50 in absehbarer Zeit; Konsultationspflicht der beiden Regierungen über die endgültige Verfügung nichtzertifizierter Vermögenswerte; Geltungsbereich für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein; Inkrafttreten der Vereinbarung nach deren Genehmigung durch den BR. Ebd.

66 Antrag des EPD an den BR, 14.11.1946, in: BA 2801,1968/84, 140.

Versammlung erübrigte sich.<sup>67</sup> Die Landesregierung schloss sich den Empfehlungen des Politischen Departementes an und genehmigte die Zertifizierungsvereinbarung.<sup>68</sup> Sie ermächtigte Bundesrat Petitpierre zur Unterzeichnung des Briefwechsels.<sup>69</sup>

Das abschliessende Urteil über die Übereinkunft hing letztlich von den Masstäben ab, die man an den Abkommenstext legte. Nahm man den Moskowitz-Entwurf von 1945 als Bezugspunkt, so musste man einräumen, dass der Briefwechsel Snyder-Petitpierre diesem ersten Vereinbarungstext gegenüber bedeutende Vorzüge bot.

Zunächst ermöglichte die neue Vereinbarung eine bedeutende Ausdehnung der zertifizierungsberechtigten natürlichen Personen. Der Entwurf vom Vorjahr ging von einer eng begrenzten Personenkategorie aus, deren Werte zur Deblockierung zugelassen sein sollten. Nur in der Schweiz niedergelassene Schweizer Bürger konnten ihre Werte in den USA zur Freigabe anmelden; alle anderen Guthaben sollten weiterhin gesperrt bleiben.<sup>70</sup> Der neu ausgehandelte Vertrag ging von einer ganz anderen Voraussetzung aus: Ausser von der amerikanischen Freezinggesetzgebung als feindlich definierten Personen mit Wohnsitz in ihren Heimatstaaten konnten nun Staatsbürger aller andern Nationalitäten mit Domizil in der Schweiz wie auch im Drittland ihre unter schweizerischer Flagge in den USA blockierten Werte zur Befreiung anmelden.<sup>71</sup>

Eine wesentliche Verbesserung konnte bei den der Beglaubigung zugrunde gelegten Stichtagen erzielt werden. Anstelle des im Draft Moskowitz vorgesehenen 8. April 1940 setzte die neue Vereinbarung als Zeitpunkt, an welchem der nichtfeindliche Besitz beglaubigt werden musste, den 14. Juni 1941 fest. An diesem Datum hatten die amerikanischen Behörden die schweizerischen Guthaben in den USA blockiert. Überdies wurde die Wirkung der Zertifizierung ganz entscheidend verändert. Von der befugten Behörde amtlich zertifizierte Werte wurden gemäss Briefwechsel Snyder-Petitpierre unverzüglich und vollumfänglich frei verfügbar; der Entwurf von 1945 hatte dagegen lediglich eine Lockerung der Sperrung sowie gewisse Verwaltungsfreiheiten zugestanden.

Hatte der amerikanische Text des Vorjahres bestimmt, dass alle als feindlich betrachteten Guthaben in den USA auf ein Sonderkonto bei der Federal Reserve Bank in New York ausgeschrieben werden mussten, so beschränkte das neue Abkommen die Ausscheidung auf deutsche und japanische Werte. Ebenso war in der neuen Vereinbarung die Feindvermutung fallen gelassen worden. Der Moskowitz-Entwurf hatte tatsächlich angenommen, dass es sich bei innert sechs Monaten nicht zertifizierten Werten um eindeutig feindliche Werte handeln müsse; er hatte vorgesehen, dass solche Guthaben nach kurzer Zeit vom amerikanischen Feindgutverwalter beschlagnahmt werden sollten. In der neuen Vereinbarung gelang es den schweizerischen Unterhändlern, eine Befristung der Zertifizierung überhaupt auszuschliessen; die beiden Vertragspartner sicherten sich ausserdem zu, sich über die endgültige Verwendung der nichtzertifizierten Werte zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu konsultieren.

---

67 Ebd.

68 BRB über das Deblockierungsverfahren für die in Amerika liegenden gesperrten schweizerischen Vermögenswerte, 19.11.1946, ebd.

69 Briefwechsel Snyder/Petitpierre, 22.11.1946, in: AS 62 (1946), S. 989-998. Vertraulicher Briefwechsel Mann/Hohl, 25.11.1946, in: BA 2801, 1968/84, 140.

70 Brief Irving Moskowitz (Foreign Funds Control, DoT) an J. Strässle (CH Legation Washington), 20.6.1945, in: BA 2801, 1968/84, 140.

71 In dieser Würdigung der Vereinbarung soll auf die Angabe von genauen Belegen verzichtet werden; es sei auf die obenstehende Inhaltsbeschreibung des Zertifizierungsabkommens verwiesen.

Nimmt man hingegen die von den Schweizer Unterhändlern vor der Aufnahme der Verhandlungen festgelegten Ziele zur Richtschnur der Beurteilung, so ergibt sich ein eher negatives Bild. Drei schweizerische Hauptforderungen konnten nicht durchgesetzt werden. Die amerikanischen Gegenspieler bestanden auf der Namensangabe der deutschen und japanischen Guthaben: «Auf amerikanischer Seite wurde die Ausscheidung und Identifizierung deutscher und japanischer Guthaben als *conditio sine qua non* der Deblockierung bezeichnet. Der Hauptzweck des amerikanischen Freezing bestehe gerade darin, die als feindlich betrachteten Kapitalien zu erfassen und das deutsche und japanische Kriegspotential auszuschalten. [...] Unter diesen Umständen und mit Rücksicht darauf, dass es in der schweizerischen Öffentlichkeit wohl kaum verstanden worden wäre, wenn die Verhandlungen an diesem Punkt gescheitert wären, wurde das amerikanische Begehren angenommen.»<sup>72</sup>

Bei den bedeutenden auf dem Spiele stehenden Interessen wog die Wahrung des Bankgeheimnisses nach aussen und der Schutz der relativ geringen deutschen und japanischen Werte, die unter schweizerischen Namen in den USA lagen, nicht sonderlich schwer. Die schweizerische Delegation konnte immerhin erreichen, dass die Treasury-Vertreter zumindest bei ungarischen, rumänischen, bulgarischen und italienischen Guthaben auf eine formelle Ausscheidung und Namensnennung verzichteten.

In einem anderen Punkt liessen die amerikanischen Verhandlungspartner überhaupt nicht mit sich reden. Sie waren nicht geneigt, auf die von Schweizer Bankenkreisen scharf kritisierte Erfordernis der Cross-Zertifizierung zu verzichten. Nach der neu abgeschlossenen Vereinbarung musste ja der nichtfeindliche Charakter eines Guthabens zusätzlich vom Feindgutverwalter eines Drittlandes bestätigt werden, wenn der hauptsächlich an einem unter schweizerischer Flagge in den USA liegenden Wert Beteiligte Angehöriger eines kontinentaleuropäischen Staates war. Die schweizerischen Unterhändler beanstandeten, dass durch dieses Verfahren die Gläubiger in den meisten europäischen Staaten ihrer Devisen verlustig gingen, da sie nach der Bekanntgabe ihrer Guthaben an die entsprechenden Behörden gesetzlich verpflichtet würden, ihre Dollarwerte oft ohne eine ausreichende Entschädigung in Landeswährung ihrer Regierung abzutreten. Schweizerischerseits wollte man die ausländischen Einleger gegen diese konfiskatorische Praxis schützen; man argumentierte, dass die schweizerische Untersuchungsbehörde in den allermeisten Fällen über genügend Informationen verfüge, um eine einwandfreie Zertifizierung auch der drittländischen Guthaben durchzuführen. Die Cross-Zertifizierung käme einer Diskriminierung kontinentaleuropäischer Gläubiger gleich, da die Verrechnungsstelle ja britische oder südamerikanische Interessen direkt zur Freigabe anmelden konnte. Die eindringlich vorgebrachten Argumente prallten am amerikanischen Veto ab. Die Cross-Zertifizierung stellte eine unverzichtbare Erfordernis der Generallizenz 95 dar.

Auch das dritte schweizerische Hauptdesiderat konnte nicht verwirklicht werden. Die amerikanischen Gegenspieler liessen sich durch die mit grossem Nachdruck vorgebrachten Einwände der Schweizer Unterhändler vom Grundsatz einer unterschiedlichen Behandlung der Holdinggesellschaften nicht abbringen. Unter Berufung auf den verbindlichen und nicht modifizierbaren Charakter der Generallizenz 95 bestanden sie auf der Anwendung des Interessensprinzips für Beteiligungsgesellschaften: Ihre Werte sollten nur im Umfang ihrer beglaubigten nichtfeindlichen Interessen befreit werden können; dem feindlichen Besitzanteil entsprechende Guthaben in den USA wurden als nicht zertifizierbar bezeichnet. Bloss im Sinne eines partiellen Ent-

---

72 BRB über das Deblockierungsverfahren, 19.11.1946, in: BA 1004,1,1946.



gegenkommens gewährten sie im geheimen Briefwechsel Mann-Hohl den drängenden Schweizer Delegierten eine Art Härtefallklausel: Wenn die feindliche Beteiligung am Gesellschaftskapital 5% nicht überstieg sollten die in den Vereinigten Staaten befindlichen Guthaben einer Holdinggesellschaft ohne Ausscheidung der feindlichen Werte in vollem Umfang befreit werden. Zum Abschluss muss noch eine Eigentümlichkeit der schweizerisch-amerikanischen Zertifizierungsgespräche erwähnt werden. In der bisherigen Darstellung war recht unbefangen von Verhandlungen die Rede gewesen. Im Lichte der dargestellten Fakten erscheint der Begriff jedoch als etwas irreführend. Er soll hier näher präzisiert werden. Legt man dieser Bezeichnung als begriffliches *constituens* nämlich eine auf eine Verständigung ausgerichtete Aussprache über eine kontroverse, für beide Verhandlungspartner noch weitgehend offene Frage zugrunde, so scheint diese Bezeichnung genau besehen unzutreffend. Bildete die im Abkommen von Washington niedergelegte Verpflichtung zur Befreiung der schweizerischen Werte in den USA auch die rechtliche Grundlage der bilateralen Gespräche, so stand am Anfang der Besprechungen doch eigentlich ein autonomer Deblockierungsbeschluss der amerikanischen Regierung, der für alle kontinentaleuropäischen Länder anwendbar war. Die betroffenen Staaten konnten ihre in den USA liegenden Werte durch Erfüllung gewisser von der amerikanischen Regierung gestellter Bedingungen befreien. Zur Freigabe dieser Werte stellte das Department of the Treasury die Generallizenzen 94 und 95 zur Verfügung. Es ist wesentlich festzustellen, dass es sich dabei um rein autonome amerikanische Beschlüsse handelt, die dem Einfluss der Gesprächspartner entzogen waren. In Washington stellte man sich auf den Standpunkt, dass die Deblockierung kontinentaleuropäischer Guthaben – wie das vorhergehende Freezing in den Jahren 1940 und 1941 – einen nichtnegoziablen Hoheitsakt ihrer Regierung darstelle. Bei den Gesprächen mit den europäischen Staaten stand deshalb die eigentliche Deblockierung nie zur Disposition; amerikanischerseits ging es immer nur um Absprachen über die vom jeweiligen Gesprächspartner zu erbringenden Vorleistungen für die Freigabe der nichtfeindlichen Guthaben. Dem Anschein nach führten Schweizer und Amerikaner bilateralen Besprechungen; diese wurden indes überlagert von einer ganzen Reihe von ähnlichen Deblockierungsgesprächen mit anderen Regierungen. Es leuchtet ein, dass der in eine Vielzahl solcher Besprechungen involvierten amerikanischen Regierung die Hände schon sehr weitgehend gebunden waren. Einerseits hatte sie sich selbst schon durch inneramerikanische Beschlüsse verbindlich festgelegt. Sie hatte abstrakte und allgemein definierte Normen für die Deblockierung ausländischer Guthaben in den USA erlassen. Andererseits hatte sie bereits mit diversen Regierungen auf diesen Erlassens fussende Vereinbarungen abgeschlossen. Der Spielraum für Abweichungen von den einmal fixierten Grundsätzen war folglich sehr eingeschränkt. Das amerikanische Schatzamt konnte den Schweizer Behörden keine Besserstellung als den anderen betroffenen Regierungen einräumen. Die Weichen waren in den USA schon vor 1946 gestellt worden. Die Schweizer Regierung war vor die Wahl eines Ja oder Nein gestellt; eine dritte Möglichkeit wurde von den amerikanischen Gesprächspartnern nicht akzeptiert.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> An dieser Stelle muss auch von einem ersten Aufflackern der Sequesterkonfliktsproblematik gesprochen werden. Es ist schon ausgeführt worden, dass man sich schweizerischerseits darüber beklagte, dass die Zertifizierungsvereinbarung das zwischenzeitlich abgeschlossene AvW zu wenig berücksichtige. Dieser Eindruck ist zweifellos richtig; das Zertifizierungsabkommen stand teilweise im Gegensatz zur schweizerischen Interpretation des AvW. Durch die gegensätzliche Auslegung des AvW zwischen der Schweiz und den Amerikanern drohte es zu einem doppelten Zugriff auf deutsche Werte zu kommen. Die Amerikaner beharrten auf dem Grundsatz, wonach in den USA gelegene Werte von deutschbeherrschten Gesellschaften unabhängig von ihrer «Entdeutschung» in der Schweiz

Die schweizerischen Behörden waren sich dieser Sachlage anfangs wenig bewusst. In ihrer helvetozentrischen Sicht gingen sie zunächst davon aus, dass sie in den Gesprächen mit den amerikanischen Vertretern noch grundsätzliche Inhalte der Befreiungslizenzen in einem für die Schweiz günstigeren Sinne umkrepeln könnten. Die Illusion, mit den USA bilaterale, individuelle Verhandlungen zu führen, flog erst im Verlauf der Gesprächsrunde auf. Erst mit der Zeit wurde den Schweizer Unterhändlern klar, dass für eigentliche Verhandlungen von amerikanischer Seite kein Raum war. Wenn es in dieser Form auch nicht ausgesprochen wurde, so gab man sich doch Rechenschaft, dass die Behördenvertreter in Washington den Schweizer Behörden im Wesentlichen den automatischen Nachvollzug der amerikanischen Normen zumuteten, wenn sie in den Genuss einer Freigabe ihrer Werte kommen wollten.

ausgeschieden werden müssten; sie sprachen dem AvW jede rechtsverbindliche Wirkung auf amerikanischem Boden ab und gingen davon aus, dass diese Werte zu 100% dem US Feindgutverwalter zufallen müssten. Die Schweizer Behörden bestanden umgekehrt auf einer extraterritorialen Wirkung des AvW: In den USA gelegene Werte von einmal in der Schweiz liquidierten deutschbeherrschten Gesellschaften sollten vom FFC ohne Weiteres freigegeben werden. Die Alliierten wären nach schweizerischer Ansicht nicht leer ausgegangen: Ihnen wäre ja 50% des von der SVS liquidierten deutschen Anteils zugefallen.

«Trotz der schwierigen Vorarbeiten, welche die Schweizerische Verrechnungsstelle [...] zu bewältigen hatte, um mit der Zertifizierung der schweizerischen Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika beginnen zu können, war sie schon am 20. Februar [1947] dazu bereit. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten, deren Auftreten wegen der Kompliziertheit der Materie nicht überraschend, rückte die Zertifizierung rasch und reibungslos vorwärts. [...] Zu Ende des Berichtjahres dürfte der grösste Teil der amerikanischen Vermögenswerte, die in der Schweiz wohnhaften Personen gehören, zertifiziert sein.»  
Geschäftsbericht des Politischen Departements 1947.<sup>74</sup>

### 3.2.3. Die Zertifizierungstätigkeit im Jahre 1947

Nach der Unterzeichnung des Zertifizierungsabkommens durch Finanzminister J. W. Snyder und Bundesrat M. Petitpierre musste der Inhalt der zwischenstaatlichen Vereinbarung in die interne Rechtsordnung der beiden Staaten übernommen werden. In den USA, wo die entsprechenden Erlasse des Finanzministeriums schon für verschiedene andere Länder bestanden, waren die bestehenden Verfahrensvorschriften bloss noch auf die Schweiz auszudehnen. In der Schweiz musste dagegen ein Ausführungsinstrumentarium erst noch geschaffen werden. Am 27. Dezember 1946 nahm die Landesregierung drei entsprechende Bundesratsbeschlüsse an.<sup>75</sup> Im Hauptbeschluss beauftragte der Bundesrat die Verrechnungsstelle mit der Zertifizierung; diese Amtsstelle hatte Zertifikate auszustellen, wonach an den betreffenden Werten kein nach der amerikanischen Gesetzgebung feindlich definierter Besitzer oder Nutzniesser beteiligt war. Die Zertifizierung war auf Antrag des Besitzers individuell durchzuführen, wobei die Auskunftspflicht gegenüber der Verrechnungsstelle unabhängig von gesetzlichen oder vertraglichen Verschwiegenheitspflichten bestand. Das Politische Departement wurde ermächtigt, Verfügungen zu erlassen und eine Kommission zur Überwachung des Abkommens zu bestellen; es war auch Rekursinstanz gegen Entscheide der Verrechnungsstelle, wobei ein Weiterzug an den Bundesrat möglich war. Der Verrechnungsstelle wurde das Recht eingeräumt, Gebühren zu erheben. Abschliessend wurden Strafbestimmungen bei Zuwiderhandeln gegen den Beschluss, der territoriale Geltungsbereich sowie das Datum des Inkrafttretens festgelegt.<sup>76</sup>

Die Idee, die Befreiung der schweizerischen Vermögenswerte in den USA von ihrer Versteuerung in der Schweiz abhängig zu machen, hatte im Finanz- und Zolldepartement schon seit geraumer Zeit viele Befürworter gefunden;<sup>77</sup> sie war auch bei Parlamentariern auf Resonanz gestossen und war in der Beratung der eidgenössischen Räten im Juni 1946 angenommen wor-

<sup>74</sup> In: Bbl. 1948,1, S. 103-104.

<sup>75</sup> BRB über die Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika, 27.12.1946, in: AS 62 (1946), S. 1097-1100; BRB über die Steuerkontrolle bei der Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika, 27.12.1946, ebd., S. 1101-1103; BRB über die Ausscheidung nicht zertifizierbarer Vermögenswerte, 27.12.1946, ebd., S. 1104-1110. Bereits am 26.11.1946 war ein BRB über vorsorgliche Massnahmen zur Sicherung der Steuerkontrolle erlassen worden, ebd., S.986-988.

<sup>76</sup> Der Beschluss sah Bussen bis zu 30'000 sFr. und/oder Gefängnis bis zu fünf Jahren vor und stipulierte, dass auch fahrlässige Handlungen strafbar seien; seine Gültigkeit erstreckte sich auch auf das Fürstentum Liechtenstein; er trat am 15.1.1947 in Kraft. Ebd., S. 1097-1100.

<sup>77</sup> Bereits im April 1945 hatte BR Nobs einen entsprechenden Entwurf vorgelegt. Durrer (1984), S. 236.

den.<sup>78</sup> Die Verbindung der Befreiung schweizerischer Guthaben in den USA mit dem Versteuerungsnachweis schien allgemein gerechtfertigt, zumal die Zertifizierung der Guthaben nur mit Staatsgarantie durchgeführt werden konnte.<sup>79</sup> Im Bundesratsbeschluss über die Steuerkontrolle vom 27. Dezember 1946 wurde deshalb bestimmt, dass zur Ausstellung eines Zertifikates grundsätzlich ein steueramtlicher Ausweis der kantonalen Behörden erforderlich war. Von diesem Nachweis war befreit, wer zuhanden der Eidgenössischen Steuerverwaltung 50% des Betrages der zu zertifizierenden Werte in der Art einer Abschlagszahlung einzahlte; die Verrechnungsstelle überwachte in diesem Fall die Richtigkeit der Angaben, verpflichtete sich indes, die Identität des Antragstellers den Steuerbehörden nicht bekannt zu geben.<sup>80</sup>

Schliesslich musste die in der Vereinbarung vom 22. November 1946 übernommene Verpflichtung, von der Schweiz aus verwaltete Vermögenswerte in den USA, die Deutschen und Japanern gehörten, auf ein gesperrtes Sonderkonto bei der Federal Reserve Bank auszuscheiden, in schweizerisches Recht überführt werden. Die Landesregierung betraute wiederum die Verrechnungsstelle mit der Durchführung dieses Verfahrens.<sup>81</sup>

Die Verrechnungsstelle erliess Weisungen an die Banken sowie eine Wegleitung für Direktgläubiger; die betroffenen Departemente gaben die notwendigen Verfügungen heraus.<sup>82</sup> Nach der Drucklegung dieser Weisungen konnte die Verrechnungsstelle Ende Februar die eigentliche Zertifizierungsarbeit aufnehmen.<sup>83</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Verrechnungsstelle und den Banken war eng. Durch den Bundesratsbeschluss vom 27. Dezember 1946 zur Namensangabe verpflichtet, erklärten sich die Banken bereit, eine Bescheinigung über die Zertifizierbarkeit der betreffenden Vermögenswerte sowie die Berechtigung ihrer Kunden abzugeben. Diese Bescheinigungen wurden von der Verrechnungsstelle überprüft; die Banken mussten auch anerkennen, dass sie für durch ihr Verschulden unrechtmässig zertifizierte Werte in vollem Umfange haftbar waren.<sup>84</sup> Diese Delegation von Kompetenzen an die privaten Banken war im Abkommen vom 22. November 1946 nicht vorgesehen; die amerikanischen Vertragspartner waren aber über diese organisatorische Massnahme unterrichtet und nahmen keinen Anstoss daran, solange die Schweizer Regierung die Verantwortung für eine einwandfreie Durchführung der Vertragsbestimmungen übernahm. Diese Arbeitsteilung zwischen zwei ungleichen Partnern brachte der Verrechnungsstelle eine nicht unbedeutende Vereinfachung ihrer Aufgabe:

<sup>78</sup> Das Postulat für den Versteuerungsnachweis als Voraussetzung für die amtliche Zertifizierung war in den Verhandlungen der vorberatenden NR-Kommission von Nobs Parteifreund NR Schümperli (SP, TG) gestellt worden; es war bei der Abstimmung in beiden Räten angenommen worden. Vgl. S. 118, Fussnote 387.

<sup>79</sup> Bericht der SVS über die Entwicklung der Zertifizierung schweizerischer Vermögenswerte in den USA, April 1949, S. 14, in: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>80</sup> Für den Erlass von Vollzugsvorschriften war das EFZD zuständig. Neben Strafbestimmungen wurde das Inkrafttreten auf den 15. 1.1947 festgelegt; die Wirkung des Beschlusses war auf den 31.12.1949 befristet. AS (62), S. 1101-1103.

<sup>81</sup> BRB über die Ausscheidung nicht zertifizierbarer Vermögenswerte, 27.12.1946, AS (62), S. 1104 bis 1110.

<sup>82</sup> So z.B. die Verfügung des EVD über die von der SVS zu erhebenden Gebühren und Kostenbeiträge, 22.2.1947. In: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>83</sup> Zur hier nicht interessierenden technischen Durchführung der Zertifizierung s. Bericht der SVS ..., April 1949, S. 16-20, in: BA 2801, 1968/84, 140. Vgl. auch Leuzinger (1960), S. 238-240.

<sup>84</sup> «Die absolute Zuverlässigkeit der von den ermächtigten Banken in den Formularen B 1 abgegebenen Erklärung ist Voraussetzung dafür, dass die SVS auf Grund der Bankenbescheinigung die Zertifizierung vornehmen kann. Die SVS behält sich vor, durch Revisionen diese Bescheinigungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen. [...] Die ermächtigten Banken werden ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass sie für die Folgen von durch ihr Verschulden zu Unrecht erwirkten Zertifizierungen haftbar sind.» Ziffer 31 der Weisungen SVS an die ermächtigten Banken, 1.2.1947, in: BA 2801, 1968/84, 140.

«Natürlich wurde die Verrechnungsstelle dadurch erheblich entlastet und von der Notwendigkeit entbunden, eine Zertifizierungsorganisation auf wesentlich breiterer Grundlage aufzubauen.»<sup>85</sup>

Am 6. Februar tagte die vom Politischen Departement eingesetzte Konsultative Kommission zur Überwachung des Zertifizierungsverfahrens zum ersten Mal.<sup>86</sup> Die Kommission begutachtete die von der Verrechnungsstelle ausgearbeiteten Exposés und versuchte von Fallstudien ausgehend grundlegende Richtlinien festzulegen. Die Mitwirkung der ermächtigten Banken bewährte sich; der Verkehr zwischen Banken und der Verrechnungsstelle wurde reibungslos abgewickelt. Für allgemein gelagerte Fälle, die das Gros aller in den USA gesperrten Guthaben ausmachten, erwies sich das Verfahren als praktikabel. Bis Ende 1947 konnte die Schweizerische Verrechnungsstelle 104'590 Zertifikate ausstellen; dadurch konnten in den USA unter Schweizer Namen liegende Guthaben im Werte von nahezu 2,4 Mia. sFr. von der Sperrung befreit werden.<sup>87</sup> Der von den Bundesstellen als positiv eingeschätzte Verlauf der Zertifizierung wurde allerdings beeinträchtigt: «Zu Ende des Berichtjahres dürfte der grösste Teil der amerikanischen Vermögenswerte, die in der Schweiz wohnhaften Personen gehören, zertifiziert sein. Schwierigkeiten verschiedener Art bereitet indessen noch die Zertifizierung der Guthaben von Auslandsschweizern und soweit es sich um die Interessen von Ausländern handelt.»<sup>88</sup>

Es erwies sich rasch, dass die Vereinbarung vom 22. November 1946 ein lückenhaftes Rahmenabkommen darstellte. Spezieller gelagerte Fragen waren darin nur unvollkommen gelöst. Ende 1947 richtete die Verrechnungsstelle nach Rücksprache mit der Bankiervereinigung Empfehlungen an das Politische Departement und legte diesem Neuverhandlungen mit den amerikanischen Feindgutbehörden nahe. Aus der Sicht der schweizerischen Vollzugsbehörde war es erforderlich, zur Entlastung der Banken von Bagatellzertifizierungen eine Freigrenze von 5'000 Dollar zu beantragen. Weiterhin sollten für Auslandschweizer mit Wohnsitz in einem General License 95 Land auf die Cross-Zertifizierung verzichtet werden können; aber auch für in ehemaligen feindlich besetzten und neutralen Staaten domizilierte, an sich zur Zertifizierung zugelassene Besitzer von Werten in den USA sollte eine Möglichkeit der Befreiung dieser Guthaben gesucht werden. Und schliesslich sollte eine Lösung zum Schutze der schweizerischen Interessen an einer nichtzertifizierbaren Gesellschaft mit über 25% «feindlicher» Beteiligung gefunden werden.<sup>89</sup>

Die amerikanischen Behörden hatten ihre Blockierungsgesetzgebung schon verschiedentlich den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Die meisten dieser Änderungen, welche das Department of the Treasury einseitig verfügte ohne zuvor mit drittländischen Regierungen Verhandlungen zu führen, gingen tatsächlich in die von den Schweizer Behörden gewünschte Richtung einer Liberalisierung der Freezingbestimmungen.<sup>90</sup>

85 Bericht der SVS ..., April 1949, S. 17, in: BA 2801, 1968/84, 140.

86 Die Kommission stand unter dem Vorsitz von Legationsrat F. Kappeler (EPD, Stv Chef der Abteilung Rechtswesen, ...). Als weitere Bundesvertreter gehörten ihr an: Dr. G. Gut (EPD) und Dr. F. Probst (Handelsabteilung). Als Vertreter der Wirtschaft hatten Dr. A. Jann (Direktor SBG), R. Dunant (SB Ver), Th. Waldesbühl (Direktor Nestlé; Groupement des Holding Industriels) sowie Dr. E. F. Fröhlich (Generaldirektor der Rückversicherung; Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften) Einsitz und Stimme. Brief Hohl (EPD, Rechtswesen, ...) an Dunant, 29.1.1947, in: BA 2001 (E) 1, 386.

87 Bericht der SVS ..., April 1949, S. 20, in: BA: 2801, 1968/84, 140.

88 Geschäftsbericht des Politischen Departementes 1947, 24.3.1948, in: Bbl 1948,1, S. 104.

89 Bericht der SVS ...» April 1949, S. 22, in: BA 2801, 1968/84, 140.

90 So wurden z.B. im Laufe des Jahres 1947 Österreich, Schweden und Italien in die Generallizenz 95 eingeschlossen; ab April 1947 mussten Dollarnoten nicht mehr zertifiziert werden, nachdem die GL 87 das Einfuhrverbot für Dollarnoten aufgehoben hatte; eine ähnliche Lösung wurde im Juli 1947 für in Dollar emittierte In-

Zwei sachfremde Entwicklungen überlagerten in den USA aber zunehmend diese Entwicklungen. Der übermächtige Wille der Truman-Administration, mehr als 24 Monate nach der Beendigung der Kampfhandlungen auch endlich die kriegswirtschaftlichen Kontrollen fallen zu lassen und andererseits vor dem sich abzeichnenden nationalen Konsens eines gewaltigen wirtschaftlichen Hilfsprogrammes für die notleidenden europäischen Volkswirtschaften alle vorhandenen Ressourcen anzuzapfen, um das eigene Budget so wenig wie möglich anzutasten. Geburtshelfer des Snyder-Planes war der Marshall-Plan; diese beiden Entwicklungen sollten die Zertifizierung unter schweizerischem Namen in den USA liegende Werte rascher als erwartet und in einem nur unvollständigen Umfange abschliessen.

---

haberpapiere getroffen; schliesslich erhöhten die US Behörden im August 1947 die Freigrenze für Crosszertifikate von 1.000 \$ auf 5.000 \$. Bericht der SVS ..., S. 23-24, in: BA 2801, 1968/84, 140.

«This government, either by direct loans or through the Export-Import Bank or indirectly through the International Bank is providing dollar exchange to the amount of hundreds of millions of dollars to countries which vitally need this exchange for purposes of relief and rehabilitation. Among these countries are those whose nationals have blocked dollar accounts in the United States of many millions of dollars. The procedure proposed would make available to those countries the dollar exchange of their nationals and thus reduce the needs which we must supply [...].» Memorandum John S. Richards für Andrew N. Overby, 16.1.1947.<sup>91</sup>

### 3.2.4. *Der «Snyder-Plan» vom 2. Februar 1948 und der vorzeitige Abschluss des Freigabeverfahrens*

Noch bevor die Verrechnungsstelle die Zertifizierung aufnehmen konnte, befasste sich das amerikanische Schatzamt bereits mit der Frage, wie nicht zertifizierte Vermögenswerte behandelt werden sollten. Damit eng verbunden war die Frage, wann die Zertifizierung abgeschlossen werden sollte. Diese Frage überrascht nicht, wenn man den Blick über die schweizerisch-amerikanischen Verhältnisse hinaus richtet. Die Schweiz schloss erst verhältnismässig spät ein Deblockierungsabkommen mit der amerikanischen Regierung ab. Andere westeuropäische Staaten konnten ihre in den USA liegenden Guthaben schon seit mehr als einem Jahr durch amtliche Beglaubigung freibekommen.<sup>92</sup>

Im Laufe der Zeit hatte sich eine Wandlung in der Zielsetzung der amerikanischen Freezinggesetzgebung ergeben. Hatte sie anfänglich in erster Linie die Bekämpfung der Kriegsanstrengungen der Achsenstaaten und schliesslich die Verhinderung einer Wiederbewaffnung der Verlierer des Zweiten Weltkrieges zum Zweck, so wurde sie nun im Zeichen des sich bemerkbar machenden Ost-West-Gegensatzes in den Dienst des wirtschaftlichen Wiederaufbaus gestellt. Die blockierten Werte sollten nach Möglichkeit für die Durchführung des amerikanischen Hilfsprogrammes für Europa mobilisiert werden. Mehr als 18 Monate nach Abschluss der Feindseligkeiten wuchs in der amerikanischen Öffentlichkeit der Druck, die Schattenorganisation der Kriegswirtschaft abzubauen. Gleichzeitig wurde der Ruf nach einer strikteren Ausgabenpolitik laut. Es wurde verschiedentlich gefordert, zur Entlastung des amerikanischen Steuerzahlers die europäischen Guthaben in den USA zur Finanzierung der grossen Hilfsprogramme beizuziehen. Dieser Argumentationsstrang wurde von J. S. Richards, einem leitenden Beamten des Foreign Funds Control, in seinem Grundlagenpapier zur Beendigung der Freezingkontrollen aufgenommen: «An integral aspect of the program [neue Bestandesaufnahme der in USA blockierten

<sup>91</sup> Office Memorandum John S. Richards (FFC) an Andrew N. Overby, Special Assistant to SecTreas, 16.1.1947, in: HST-Library, Papers of John W. Snyder, Box 18.

<sup>92</sup> Bis Ende 1947 hatten insgesamt 15 Regierungen Zertifizierungsabkommen mit dem amerikanischen Schatzamt abgeschlossen: Frankreich (Datum des Inkrafttretens:) 5. 10. 1945; Belgien 20.11.1945; Norwegen/Finnland 29.12.1945; Niederlande 13.2.1946; Tschechoslowakei/Luxemburg 26.4.1946; Dänemark 14.6.1946; Griechenland 15.10.1946; Schweiz/Liechtenstein 30.11.1946; Polen 7.1.1947; Österreich 16.1.1947; Schweden 28.3.1947; Italien 29.8.1947. Memorandum F. A. Southard, Direktor Office of International Finance DoT, 7.1.1948, in: USNA, RG 59 DoSt, 840.51 F. C. 54, 5845.

Werte] [...] would be its aid to the other governments in the mobilizing of their foreign assets, as in fact the defrosting procedure itself aids them. Thus from the over-all United States governmental point of view a signal advantage of pursuing this program is that it would probably result in a lightened load for the United States taxpayers.»<sup>93</sup>

In seiner Lagebeurteilung sprach sich Richards für ein Verfahren aus, das Guthabenbesitzer zu einer mehr oder weniger freiwilligen Anmeldung zur Befreiung ihrer Werte ermutigen sollte. Zur Erreichung dieses Ziels schien ihm sowohl der Weg einer neuen Bestandesaufnahme mit der Weitergabe der Informationen an die betreffenden Regierungen wie auch die Androhung, nach Ablauf einer gewissen Frist die nicht zertifizierten Werte zu beschlagnahmen, geeignet. Mit beiden Verfahren wollte man auf die Guthabenbesitzer Druck ausüben, ihre Werte selbstständig anzumelden, wenn sie ihrer nicht einfach verlustig gehen wollten.<sup>94</sup>

Im August 1947 hatten die Leiter der Blockadebehörde dem Foreign Exchange Committee den Entwurf zu einer Presseverlautbarung vorgelegt, wonach die nichtzertifizierten Guthaben per 1. April 1948 als feindlich beherrscht betrachtet und vom Office of Alien Property beschlagnahmt werden sollten.<sup>95</sup> Im Oktober 1947 stellte Finanzminister J. W. Snyder das Programm persönlich New Yorker Finanzkreisen vor.<sup>96</sup> Er führte aus, dass es wohl schwer sei, eine andere Lösung zu finden, umso mehr als auch der Kongress seine Ansicht kundgetan habe, dass die amerikanische Blockierungsbehörde noch im laufenden Fiskaljahr aufgelöst werden müsse.<sup>97</sup> In den USA waren zu diesem Zeitpunkt noch Guthaben von Staatsbürgern aus 26 verschiedenen Ländern blockiert. Mit 15 Staaten waren Abkommen zur Befreiung dieser Werte abgeschlossen worden. Obwohl die Zertifizierungsabkommen teilweise schon vor nahezu zwei Jahren abgeschlossen worden waren, verblieben immer noch bedeutende Summen nicht zertifizierter Guthaben nicht feindlicher Herkunft. Vor allem französische Kapitalanleger hatten ihre oftmals beträchtlichen Werte nicht angemeldet, um der durch die Devisengesetzgebung ihres Landes drohenden Konfiszierung ihrer Dollarwerte zu entgehen.

In diesen Bemühungen lag auch die fehlende Begeisterung für die Zertifizierung ihrer Werte begründet: Die privaten Besitzer dieser Länder hatten ihre Guthaben bisher erst vereinzelt angemeldet, in der Hoffnung, dass die amerikanische Regierung mit der Zeit ihre Finanzblockadepolitik von sich aus fallen lassen werde. Der von Snyder präsentierte Plan der baldigen Beendigung der Zertifizierung und der Freezing-Kontrollen sollte die saumseligen Besitzer vor die Wahl stellen, zwischen zwei Übeln zu wählen. Entweder entschlossen sie sich, ihre Werte bei der durch ihre Regierung bezeichneten Behörde anzumelden und ihre Befreiung zu beantragen, was in den meisten Ländern durch fiskalische Massnahmen und durch die Devisengesetzgebung einen Verlust der Dollars zur Folge hatte; wenn sie sich nicht zur Anmeldung ent-

---

93 Ebd.

94 «We believe that a program should be adopted which will convince as many persons as possible that they should avail themselves of the certification procedure. Either a new census or the vesting program would have this effect.» Ebd.

95 Memorandum Elting Arnold, DoT, 8.10.1947, ebd.

96 Es handelte sich recht eigentlich um eine interdepartementale Konferenz, an der nebst der New York «financial community» auch Vertreter der Finanzabteilungen im DoSt (Norman T. Ness, Walter S. Surrey) sowie Vertreter der Feindgutabteilung im DoJ (David L. Bazelon, Henry G. Hilken, Donald Sham) teilnahmen. Ebd.

97 Ebd.



schliessen konnten, gingen sie ihrer Werte durch die Beschlagnahme durch den Feindgutverwalter ganz verlustig.<sup>98</sup>

Der Plan stiess bei den Vertretern der New Yorker Hochfinanz auf Ablehnung. Sie kritisierten die Beschlagnahme privater, in den USA deponierter Guthaben. Ebenso lehnten sie eine Hilfestellung zugunsten der europäischen Devisenbehörden ab: «Mr. Atkin stated then the following objections of the Foreign Exchange Committee: (1) vesting action by the United States would constitute confiscation of private funds which would violate all precedents of the United States in the international field and might occasion reprisals or otherwise encourage confiscatory action against American property abroad; (2) it was unfair and improper for the United States to force foreign nationals who had put property here in reliance to our institutions to surrender it to their governments on terms which really amounted to confiscation in view of inequitable exchange rates prevailing in Europe; (3) the presumption of enemy ownership was not believed to be well founded in fact by the financial community; and (4) assuming that the program was designed to aid the foreign exchange positions of the foreign governments, it would not be effective in time to be of any real assistance in the present emergency.»<sup>99</sup>

Die Bankiers legten nahe, mit der Zertifizierung weiterzufahren, bis sich die Wechselkurse der europäischen Währungen gegenüber dem Dollar gefestigt hätten und gerechte Entschädigungen zur Anwendung kämen für die Besitzer von Guthaben in den USA. Der Schatzkanzler nahm diese Empfehlungen entgegen, ohne jedoch ein Einlenken zu signalisieren.

Zwei Wochen später fand eine weitere interdepartementale Besprechung statt, an der sich der Vertreter des Aussenministeriums mit dem vom Department of the Treasury ausgearbeiteten Plan einverstanden erklärte.<sup>100</sup> Nachdem auch das Justizdepartement sein Einverständnis angezeigt und das Senatskomitee für auswärtige Angelegenheiten im Januar im anlässlich seiner Beratungen der Marshall-Planhilfe den amerikanischen Finanzminister zum Handeln gedrängt hatte, stand dem «Snyder-Plan» nichts mehr im Weg. Die administrativen und finanziellen Sachzwänge, welche den Plan initiiert hatten, hatten sich über die ordnungspolitischen Bedenken und die Interessen der amerikanischen Finanzkreise hinweggesetzt.

Am 2. Februar 1948 überreichte J. S. Richards Vertretern der schweizerischen Gesandtschaft einen Brief Snyders an den Vorsitzenden des Senatskomitees für auswärtige Angelegenheiten, Senator Arthur H. Vandenberg, in welchem der Schatzkanzler seine Absicht bekannt gab, das von verschiedenen Regierungsstellen gemeinsam ausgearbeitete Programm zum Abschluss der Zertifizierung in naher Zukunft durchzuführen.<sup>101</sup> Der Plan sah vor, das Freiberverfahren bis

98 Theoretisch bestand zwar auch dann noch für «friendly nationals» die Möglichkeit, ihre Guthaben in einem Rückerstattungsverfahren vom OAP freizubekommen. Aber auch dazu wäre die Zertifizierung eines solchen Anspruches durch eine Regierungsstelle des Heimatstaates notwendig gewesen: Der Kreis schliesst sich, an der Zertifizierung war nicht vorbeizukommen. Memorandum J. S. Richards (FFC) an A. N. Overby (DoT), 16.1.1947, ebd.

99 I. C. R. Atkin, Vorsitzender des Foreign Exchange Committee und Vizepräsident der J. P. Morgan Company, New York. Memorandum E. Arnold, 8.10.1947, ebd. Der hohe Grad an Übereinstimmung in den Standpunkten der US Finanzkreise und der schweizerischen Behörden ist bemerkenswert: Hier treten amerikanische Kreise mit den gleichen Argumenten wie die Schweizer Regierung dem Snyder-Plan entgegen. F. A. Southard, der amerikanische Delegationschef in den Besprechungen vom Frühjahr 1948, war sich dieser Situation bewusst, wenn er in gegenüber M. Grässli ausführte: «Er [Southard] fügte bei, dass sich die Auffassung der Schweiz über den Snyder-Plan genau mit der Auffassung der amerikanischen Bankwelt decke. Der Radius der Wall Street komme jedoch 30 Minuten ausserhalb New York zu Ende und er, Southard, müsse auf das gesamtamerikanische Interesse Rücksicht nehmen.» 6. Interne Sitzung, 2.3.1948, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII, Nr. 30.

100 Memorandum S. J. Rubin (DoSt, Office of Economic Security Policy) an E. A. Gross (DoSt, Legal Adviser), 27.10.1947, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4237.

101 Telegr CHLeg. Washington an EPD, 2.2.1948, in: BA 2801, 1968/84, 141.

zum 31. Mai 1948 zu befristen. Für Guthaben, die bis zu diesem Stichtag nicht zertifiziert worden waren, wurde eine neue Bestandsaufnahme der amerikanischen Regierung angeordnet. Alle indirekt durch Vermittlung von Banken und anderen Finanzinstituten in den USA liegenden Werte, die bis zum Stichtag nicht zertifiziert worden waren, wurden einer pauschalen Feindvermutung<sup>102</sup> unterstellt und fielen unter die Kontrolle des Office of Alien Property. Secretary of the Treasury J. W. Snyder führte aus, dass ihm dieser Schritt nicht leicht gefallen sei, weil er mit den von der Regierung hochgehaltenen Grundsätzen der Respektierung des Privateigentums in Konflikt stehe. Die Erfordernisse des europäischen Wiederaufbaus hätten diese Massnahmen jedoch notwendig gemacht: «The National Advisory Council gave serious consideration to these views. The Council doubted that under ordinary conditions this Government should assist foreign governments in enforcing their foreign exchange laws. However, these are not ordinary times. Some European countries are in dire need of dollars to permit their survival as free nations. American taxpayers are being called up to make substantial contributions to European recovery. Moreover, most of the foreign governments have repeatedly asked our assistance in obtaining control of the holdings of their citizens, who have concealed them contrary to the laws and national interest of their countries.»<sup>103</sup>

---

102 «In the absence of definite evidence of non-enemy ownership, full weight will be given to the presumption of enemy ownership arising from the failure to obtain certification.» Brief Snyder an Vandenberg, 2.2.1948, ebd.

103 Brief SecTreas Snyder an Senator Arthur H. Vandenberg, Chairman Senate Foreign Relations Committee, 2.2.1948, in: BA 2801, 1968/84, 141.

«M. Grässli dit qu'on peut résumer l'impression de la séance d'hier en un mot: catastrophique. [...] Sa première réaction aurait été de rendre le mémorandum. S'il ne l'a pas fait, c'est en se plaçant au point de vue adopté à Berne, selon lequel la chose principale est d'obtenir un délai. Ce délai de trois mois est maintenant accordé.»

Max Grässli, 24. Interne Sitzung, 16.4.1948.<sup>104</sup>

«The three-months' extension seems entirely justifiable, since any danger of undue certification by the Swiss will be removed [...]. Moreover, the United States did act unilaterally and without consultation, despite an agreement to consult, and for this reason it is felt that the extension is desirable and justifiable.»

Seymour J. Rubin an Willard L. Thorp, 12.4.1948.<sup>105</sup>

### 3.2.5. Die gescheiterten Verhandlungen zu einem neuen Zertifizierungsabkommen im Frühjahr 1948

In Bern fühlte man sich durch die Ankündigung des Snyder-Planes vor den Kopf gestossen. Man war immer von der Voraussetzung ausgegangen, dass die letztendliche Verwendung der nicht zertifizierten Werte durch neue Verhandlungen gelöst werden müsste;<sup>106</sup> ebenso hatte man angenommen, dass die Zertifizierungsfrist mindestens bis Ende 1948 dauern würde.<sup>107</sup> Im Politischen Departement war man nicht bereit, das amerikanische fait accompli hinzunehmen; der als Angriff auf den schweizerischen Finanzplatz<sup>108</sup> verstandene Schritt müsse pariert werden. Die Gesandtschaft in Washington wurde angewiesen, formellen Protest gegen die Feind-

<sup>104</sup> In: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII, Nr. 29.

<sup>105</sup> In: USNA, RG 59 DoSt, 54 D 374.

<sup>106</sup> Im Briefwechsel Snyder-Petitpierre hatte sich die US Regierung in der Tat verpflichtet, mit den Schweizer Behörden in einen Meinungs austausch zu treten, bevor sie Massnahmen bezüglich nicht zertifizierter Werte anordnen würde. Briefwechsel Snyder-Petitpierre, 22.11.1946, AS 62 (1946), S. 994. Amerikanischerseits versuchte man sich immer durch das sophisticated anmutende Argument aus der Affäre, dass das «Vesting» durch das OAP keiner endgültigen Verfügung über diese Werte gleichkomme, da es ja aufgrund der US Gesetze 322 und 671 (79. Kongress) möglich sei, auch schon beschlagnahmte Guthaben wieder zurückzuerhalten. Note SecState an SwissLeg Washington, 7.1.1948, 4.8.1948, in: USNA, RG 59 DoSt, 840.51. F. C. 54, 5845.

<sup>107</sup> Diese Bestimmung war aber nicht in der Zertifizierungsvereinbarung verankert, wie Durrer (1984), S. 305-306, ausführt; hier war bloss die Rede davon, dass «after a reasonable period following the inclusion of Switzerland [...] in General License 95» Massnahmen betreffend nicht zertifizierter Werte angeordnet werden müssten. Der schweizerische Ausführungsbeschluss (BRB über die Zertifizierung, 27.12.1946, in: AS 62 (1946), S. 1097-1100) hatte Gültigkeit bis zum 31.12.1948. Rechtlich hatte sich die US Regierung gegenüber der Schweiz in dieser Sache nie gebunden.

<sup>108</sup> «Ein wichtiger Punkt ist die Auswirkung des Snyder-Plans auf die internationalen Finanzbeziehungen und auf die Verhältnisse zwischen unsern beiden Ländern. Das Vertrauen in die Sicherheit der amerikanischen und der schweizerischen Banken wird erschüttert. Wir haben die Position der Schweiz auf dem internationalen Finanzmarkt zu verteidigen», führte Kappeler aus. Ebd. Der SBV-Vertreter Barbey legte noch wesentlich mehr Kampfgeist in sein Votum: «Herr Barbey geht nun zu seinen Betrachtungen zur Position der Banken über und teilt u.a. mit, dass die Banken ihre Kunden bis auf das Letzte vertreten würden. Er glaubt ausserdem, dass durch einen Wortbruch die Zukunft des Bankgewerbes in der Schweiz in Frage gestellt werde. Die Kunden sind zu uns gekommen unter dem Schutz unseres Gesetzes und wir dürfen das Vertrauen nicht missbrauchen. [...] Es ist unsere Pflicht, das Privateigentum zu schützen [...]» Ebd.

vermutung für nicht zertifizierte Werte einzulegen; gleichzeitig wurde sie instruiert, den amerikanischen Partnern die Wiederaufnahme von Verhandlungen zu beantragen.<sup>109</sup> Die Berner Behörden verkannten den Ernst der amerikanischen Regierung, mit dem Deblockierungsverfahren wirklich Schluss zu machen. Die Entscheidung war seit über einem Jahr schon ins Auge gefasst worden.<sup>110</sup> Überdies hatte sie allen direkt betroffenen Stellen nicht übermässig Kopfzerbrechen bereitet. Trotz der Einwendungen der Finanzkreise stand die Truman-Administration voll hinter diesem Entscheid. Dadurch, dass der Brief Snyders an Vandenberg auch der Presse übergeben worden war, hatte sich die Regierung auch gegenüber der Öffentlichkeit, welche den Entscheid nicht ungünstig aufgenommen hatte, gültig festgelegt. Man übersah in Bern ebenfalls, dass Washington nie bereit gewesen war, über grundsätzliche Optionen seiner Deblockierungspolitik zu verhandeln; die Absprachen hatten sich auf die Mitwirkung fremder Regierungen bei der konkreten Zertifizierungsarbeit beschränkt. Von Verhandlungen unter gleichberechtigten Partnern konnte mitnichten die Rede sein.<sup>111</sup> Trotz der grossen Bedeutung der schweizerischen Guthaben in den USA – knapp die Hälfte der grundsätzlich zertifizierungsberechtigten aber noch nicht angemeldeten Werte.<sup>112</sup> war es in hohem Masse zweifelhaft, ob die amerikanischen Behörden für die Schweiz eine Ausnahmeregelung akzeptieren würden.

Die Berichterstattung des Gesandten in Washington verstärkte den Eindruck, dass man sich auf einen verlorenen Kampf einliess: «Wir haben [...] Vorbehalte Treasury mündlich und schriftlich bekanntgegeben. Dieses grundsätzlich bereit, Probleme verständnisvoll zu erörtern, weigert sich vorläufig aber, diesen Besprechungen Charakter von Verhandlungen zu geben. Fristerstreckung wird als nicht erforderlich betrachtet angesichts Zusage, dass bei Endtermin bei zuständigen Behörden [...] zur Zertifizierung angemeldete Vermögenswerte nach bisherigem Verfahren behandelt werden. Treasury überzeugt, dass drei Monate ab 1. März zur Anmeldung genügen; wer sich auch in dieser Frist nicht besinnt muss Folgen tragen, was einleuchtend ist. Möchten jedenfalls vor weiterem Kampf um Zeitgewinn warnen und sollten dahingehende Verzögerungsmanöver Schweizerbanken nicht unterstützen.»<sup>113</sup> In der Zentrale bestand man auf Verhandlungen. Am 20. Februar 1948 erliess der Bundesrat seine Instruktionen.<sup>114</sup>

<sup>109</sup>Telegr EPD an SwissLeg Washington, 3.2.1948, in: BA 2801, 1968/84,141.

<sup>110</sup>Immerhin hatte die Schweizer Gesandtschaft in Washington das EPD schon Mitte September 1947 informiert, dass es Anzeichen gebe, wonach das DoT die Zertifizierungsfrist per 30.4.1948 abzuschliessen und bis dahin noch nicht zertifizierte Werte an das OAP zu übergeben gedenke. Brief CHLeg. Washington an Hohl, 19. 9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>111</sup>Vgl. dazuS. 146-147.

<sup>112</sup>Nach Schätzungen des DoT lagen 300 von insgesamt 700 Mio. \$ noch nicht zertifizierter Werte unter Schweizer Namen in den USA. Brief Snyder an Vandenberg, 2.2.1948, in: BA 2801, 1968/84,141.

<sup>113</sup>Telegr CHLeg. Washington an EPD, 5.2.1948, in: BA 2801, 1968/84, 141.

<sup>114</sup>Die Leitung der Delegation wurde Legationsrat Max Grässli von der Schweizer Gesandtschaft in Washington anvertraut, «[...] weil dieser mit dem amerikanischen Milieu und der amerikanischen Mentalität genau vertraut ist und sich überdies schon bisher mit den zu diskutierenden Fragen befasst hat. Auf diese Weise bleibt der Gesandte [Minister Bruggmann] selber in Reserve, um im Falle von Schwierigkeiten beim State Department zu intervenieren». BRB über Verhandlungen über die Beendigung des schweizerischen Zertifizierungsverfahrens, 20.2.1948, in: BA 1004,1, 1948. Weiter wurden zu Delegierten ernannt: Legationsrat Franz Kappeler und Gottlieb Gut, EPD; Willy C. Bruppacher, Vizekonsul Washington; Rudolf Pfenninger, SNB; Walter Luterbacher, SVS. Als Bankexperten waren Edmond Barbey, Vizepräs. der SBVer., Lombard Odier et Cie, Genf, und Adolf Jann, SBG, Zürich, mit von der Partie. Ebd.

Die Besprechungen waren am 24. Februar in Washington aufgenommen worden; sie fanden erst Ende April ihren Abschluss.<sup>115</sup> Schon sehr bald erwies es sich indessen, dass die Amerikaner nicht geneigt waren, von ihrer Linie abzurücken.<sup>116</sup> Obwohl die Gespräche volle zwei Monate dauerten, zeitigten sie bloss sehr magere Resultate. Der Verhandlungsleiter bezeichnete die Sitzung, an der die amerikanischen Partner ihr äusserstes Entgegenkommen signalisierten, als katastrophal; wenn er nicht den verbindlichen Auftrag gehabt hätte, einen Zeitaufschub zu erwirken, hätte er die Gespräche platzen lassen.<sup>117</sup> Das schweizerische Begehren nach einer Erstreckung der Zertifizierungsfrist bis zum 31. Dezember 1948 wurde rundweg abgelehnt. Der 1. Juni 1948 stellte für die Amerikaner das äusserste Datum für Zertifizierungsanträge dar; dagegen zeigten sie sich bereit, im Sinne eines Entgegenkommens den Schweizer Behörden ein Voranmeldungsverfahren zur Verfügung zu stellen, mit welchem diese bis zu diesem Datum Guthaben zur Zertifizierung voranmelden konnten, auch wenn der eigentliche Befreiungsantrag noch nicht vollständig ausgestellt war. Zur Behandlung solcher erst nachträglich eingereichter Anträge wurde eine dreimonatige Nachfrist gewährt.<sup>118</sup>

Die amerikanischen Verhandlungspartner erklärten sich im Weiteren einverstanden, auch verspätet eingereichte Gesuche zu berücksichtigen wenn sie auf einen unvermeidlichen Irrtum zurückzuführen waren. Und schliesslich konnten die schweizerischen Unterhändler erreichen, dass die durch die General License 97 erlassene Freigrenze auch auf Bankkunden ausgedehnt werden konnte.<sup>119</sup> Dank dieser Vereinbarung konnten nicht nur Direktgläubiger, sondern auch Bankkunden ihre in den USA liegenden Vermögenswerte ohne Zertifizierung befreien lassen, wenn sie 5.000 \$ nicht überstiegen.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Amerikanischerseits standen die Gespräche bis Ende Februar 1948 unter der Leitung von John S. Richards, Director FFC; anschliessend übernahm Frank A. Southard, Director Office of International Finance im DoT, die Führung. Vertreter des DoT, des DoJ sowie des DoSt nahmen an den Verhandlungen teil.

<sup>116</sup> Dabei erwies sich das DoJ auf der ganzen Linie als viel hartnäckiger denn das DoT und das DoSt. Anfänglich widersetzten sich die Vertreter des Justizdepartementes der Nachfrist für die Durchführung der Zertifizierung wie auch dem Einbezug von Bankkonten in die Freigrenzenregelung nach GL 97 heftig. Erst mehrere dringliche Wiedererwägungsgesuche Snyders an Attorney General Tom C. Clark veranlassten das DoJ zum Einlenken. Brief SecTreas Snyder an Justizminister Clark, 5. 4. 1948; Brief Clark an Snyder, 13.4.1948, in: HST-Library, Papers of J. W. Snyder, Box 17.

<sup>117</sup> «M. Grässli dit qu'on peut résumer l'impression de la séance d'hier en un mot: catastrophique. [...] sa première réaction hier aurait été de rendre le mémorandum. S'il ne l'a pas fait, c'est en se plaçant au point de vue adopté à Berne, selon lequel la chose principale est d'obtenir un délai. Ce délai de trois mois est maintenant accordé.» 24. Interne Sitzung, 16.4.1948, in: AfZ, Nachlass Homberger, VII, Nr. 29.

<sup>118</sup> BRB über die Washingtoner Verhandlungen betreffend die Beendigung des Zertifizierungsverfahrens, 14. 5.1948, in: BA 1004, 1, 1948.

<sup>119</sup> In der inneramerikanischen Auseinandersetzung mussten all diese Konzessionen, so gering sie auch sein mochten, gegen den erbitterten Widerstand des DoJ durchgekämpft werden. DoT und DoSt übten gleichzeitig Druck aus auf das widerstrebende DoJ. Wie F. A. Southard ausführte, mussten den Schweizern auch ein Zückerchen in der Form von Entgegenkommen gegeben werden, wenn man auf ihre loyale Mitwirkung zählen wollte: «State and Treasury feel that we must seek to terminate the current discussions – which began February the 22 – without turning down the Swiss on every request. [Der Attorney General müsse gedrängt werden, [...] to consider the practical problem of terminating the discussions with the Swiss on something other than a completely negative note. All three Departments feel that we must force the Swiss to agree to a strict definition of residence on April 15. If this is done, and we turn down the two Swiss requests [Fristerstreckung um zusätzliche 3 Monate; GL 97 auch für Bankkunden gültig] [...], the Swiss delegation will go home with actually less than when they arrived. This is well-calculated to give rise to acrimony, sharp statements to the Press, and so on.» Memorandum Southard an Snyder, 12.4.1948, in: HST-Library, Papers of J. W. Snyder, Box 17. Das DoSt unterstützte das Schatzamt. Memorandum S. J. Rubin an W. L. Thorp (Assistant SecState for Economic Affairs), 12.4.1948, in: USNA, RG 59 DoSt, 54 D 374.

<sup>120</sup> Der Erlass einer solchen Generallizenz, die alle ausländischen Dollarguthaben in den USA unter 5.000 \$ ohne Zertifizierung deblockiert hätte, hatte schon seit dem Herbst 1947 zur Diskussion gestanden und auf den 1.10. 1947 vorgesehen gewesen; missbräuchliche Aufsplittung in verschiedene Konten mit je knapp 5.000 \$

In der Berichterstattung an den Bundesrat räumten die Vertreter des Politischen Departementes ebenfalls ein, dass die Verhandlungen in den Hauptpunkten als gescheitert zu betrachten seien. Die Amerikaner waren von der im Snyder-Plan öffentlich angekündigten Linie nicht abzubringen. Es blieb der Delegation aus Bern nicht viel anderes übrig, als Rechtsverwahrungen und Einsprüche gegen die einseitig von den amerikanischen Amtsstellen verfügte Beschlüsse zu Protokoll zu geben.<sup>121</sup>

Ernüchterung und Enttäuschung kennzeichneten die Haltung der Behördenvertreter und führender Mitglieder der Bankiervereinigung, als sie über das magere Verhandlungsergebnis orientiert wurden.<sup>122</sup> Vor allem bei den Bankiers war weiterhin eine gehörige Portion Verbitterung feststellbar. Erzürnt forderte SKA-Generaldirektor P. Vieli den Bundesrat auf, unter diesen Umständen selbständig zu handeln: «Das ganze Vorgehen der Amerikaner hat mit Recht nichts mehr zu tun. Ihr Vorgehen ist ein Diebstahl. Ich frage mich, ob wir nicht von uns aus Massnahmen ergreifen und uns dabei über unsere Abmachungen hinwegsetzen sollten. In diesem Punkt dürfen wir unter keinen Umständen nachgeben.»<sup>123</sup>

---

veranlassten jedoch die zuständigen Behörden im DoT, die Herausgabe der Lizenz zu verschieben. Entwurf General License 97,14.10. 1947, in: HST-Library, Papers of John W. Snyder, Box 18. Vgl. auch Briefe GenKonsul Gygax, New York, an Stucki, 30.9.1947, 31.10.1947, in: BA 2801, 1968/84, 140. Als Stichtag galt der 1.8.1947, um seitherigen, in Erwartung des Erlasses vorgenommenen Vermögensstückelungen einen Riegel zu schieben; ausserdem war diese Regelung mit der Auflage verbunden, dass Wertschriftendepots und Dollarkonten desselben Kunden adiert werden sollten. Die Generallizenz trat schliesslich auf den 1.2.1948 in Kraft; sie bedeutete gleichwohl eine grosse administrative Erleichterung, weil über 3.000 Einzelguthaben im Gesamtwert von circa 11 Mio. sFr. von den US Behörden ohne Zertifizierungsantrag freigegeben wurden. Bericht der SVS ..., April 1949, Anhang V, ebd.

121 «With regard to the remaining points under discussion, the Swiss Government regrets that no understanding could be reached. Nevertheless, it expresses the desire that a satisfactory solution to these problems will be found at a later date. In the meantime, Switzerland will continue to adhere to the provisions of the certification procedure, according to the exchange of letters of November 22, 1946. (...) In this connection the Swiss Delegation once more wishes to point out that the Swiss Government cannot agree to such a discrimination and that it considers any vesting of such assets contrary to the certification agreement. The Swiss Government maintains that any decision with regard to the ultimate disposition of such blocked assets should be based on mutual agreement.» Brief M. Grässli an F. A. Southard, 23.4.1948. Der ganze schweizerisch-amerikanische Briefwechsel vom 23.4.1948 findet sich u.a. in: BA 2801, 1968/84,141.

122 «Der Vorsitzende [BR Petitpierre] gibt seiner Enttäuschung Ausdruck und fordert die anwesenden Experten auf ihre Meinung abzugeben.» Notiz über eine Konferenz .... 7.5.1948, unter der Leitung von BR Petitpierre, mit Vertretern des EPD, des EFZD, der SVS sowie der SBVer., in: BA 2801,1968/84,141.

123 Notiz über eine interdépartementale Konferenz, 7.5.1948, in: BA 2801,1968/84,141.

«Im Ganzen betrachtet darf festgestellt werden, dass die schweizerischen Vermögenswerte in den USA tatsächlich freigegeben worden sind. Bei dieser Gelegenheit darf auch anerkennend erwähnt werden, dass die Guthaben der Eidgenossenschaft und der Nationalbank schon vor Inkrafttreten des Abkommens freigegeben worden sind. Was die andern schweizerischen Vermögenswerte betrifft, so wurde auf dem Wege der Zertifizierung bis Ende 1948 ein Betrag von Fr. 4'338'090'930 freigegeben.»

Bericht des Bundesrates über die Durchführung des Abkommens von Washington, 13.4.1949.<sup>124</sup>

### 3.2.6. Schweizerische Gegenmassnahmen und der endgültige Abschluss der Zertifizierung am 31. Dezember 1948

Die unnachgiebige Haltung der amerikanischen Behörden sowie die knappe Befristung des Zertifizierungsverfahrens brachte die Berner Amtsstellen dazu, das als *fait accompli* empfundene amerikanische Handeln durch autonome Massnahmen zu beantworten. Da nicht damit zu rechnen war, dass die Washington bereit war, auf die Erfordernis der Cross-Zertifizierung für Auslandschweizer zu verzichten, erliess der Vorsteher des Politischen Departementes bereits Ende Februar 1948 eine Verfügung, welche es Auslandschweizern ermöglichte, ihre Werte ohne Beibringung eines Cross-Zertifikates direkt bei der Verrechnungsstelle zertifizieren zu lassen, wenn sie sich in die Schweiz begaben und sich bei der zuständigen kantonalen Kontrollstelle anmeldeten.<sup>125</sup> Diese Massnahme erwies sich im Lichte der in Washington geführten Gespräche als problematisch. Noch während nämlich mit den amerikanischen Delegierten verhandelt wurde, ordnete der Vorsteher des Politischen Departementes bereits Massnahmen an, die im Widerspruch zur Zertifizierungsvereinbarung von November 1946 standen.

Allem Anschein nach wurden die amerikanischen Behörden über diese Anordnung auch nicht informiert.<sup>126</sup> Das ganze Vorgehen lässt sich ein Akt der Notwehr interpretieren, der sich jenseits der Grenze des vertraglich Vereinbarten bewegte. Die materiellen Auswirkungen waren nicht unbedeutend: Dadurch konnten von der Verrechnungsstelle 486 Anträge im Gesamtwert von knapp 57 Mio. sFr. als beglaubigt werden.<sup>127</sup>

Für die Schweizer Banken war die Frage bedeutsam, wie einer möglichst grossen Anzahl von ausländischen Kunden, die ein Cross-Zertifikat in ihrem Heimatstaat nicht beibringen konnten oder wollten, der Weg zur Befreiung ihrer über schweizerische Institute in den USA liegender Werte geöffnet werden konnte. Angesichts der Weigerung der amerikanischen Behörden, auf eine amtliche Besitzstandbeglaubigung des Domizilstaates zu verzichten, suchten die Schweizer Unterhändler in Washington nach anderen Möglichkeiten. Vor allem die direkt betroffenen Bankenvertreter zeigten sich äusserst einfallreich. Barbey und Jann unterbreiteten den folgenden Plan: Die blockierten französischen Werte sollten zur Zeichnung einer von der Weltbank aufgelegten Anleihe verwendet werden, deren Erlös Frankreich in der Form eines Dollar-Darlehens

<sup>124</sup> In: Bbl. 1949,1, S. 777.

<sup>125</sup> Verfügung des Vorstehers des EPD, 26.2.1948, gemäss Bericht der SVS für das Jahr 1948 ..., 12. April 1949, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII, Nr. 30.

<sup>126</sup> Bericht der SVS .... April 1949, S. 29, in: BA 2801, 1968/84, 140.

<sup>127</sup> Bericht der SVS ...» April 1949, Anhang IV, in: BA 2801, 1968/84, 140.

zur Verfügung gestellt würde. Dieses Vorgehen hätte verschiedene Vorteile gehabt: Die französische Regierung wäre sofort zu den dringend benötigten Devisen gekommen, während die Besitzer ihrer Guthaben nicht einfach verlustig gegangen wären. Sie hätten ihre Anonymität wahren können; sie hätten Zinsen erhalten und nach Ablauf der Laufzeit hätten sie ihre Guthaben integral oder doch zum grossen Teil wieder frei bekommen.<sup>128</sup> Die Vertreter der Bundesbehörden hielten diesen Plan für einen brauchbaren Ausweg aus dem Dilemma und unterbreitete ihn ihren amerikanischen Gegenspielern. Diese waren nicht bereit, den Snyder-Plan fallen zu lassen; Mitte März verwarfen sie dieses Ansinnen in Bausch und Bogen.<sup>129</sup>

Nach dem Scheitern dieses Weges wurde erwogen, eine entsprechende Anleihe über eine private amerikanische Bankengruppe laufen zu lassen. Auch dieses Projekt verlief im Sand. Wiederum waren es die Vertreter der Banken, die zur Aufnahme von direkten Gesprächen mit der französischen Regierung aufforderten: «Der beste Plan scheint ihm [A. Jann] eine direkte Zertifizierungsvereinbarung mit Frankreich, unter Abführung eines gewissen Betrages [an die französische Regierung], mit freier Verfügung über den Rest. Um diese freie Verfügung zu erwirken, muss mit einer zehnpromzentigen Erhöhung der bisher vorgesehenen 25% der Abgabe an den französischen Fiskus gerechnet werden.»<sup>130</sup>

Der Vizepräsident der Bankiervereinigung schloss sich der Ansicht seines Kollegen an. Er schlug vor, mit der französischen Regierung ein Abkommen abzuschliessen, wonach das Office des Changes künftig aufgrund von anonymen Bescheinigungen von schweizerischen Banken Cross-Zertifikate ausstellen würde. Als Gegenleistung für die namenlose Cross-Zertifizierung überliesse der französische Dollargläubiger den Pariser Devisenbehörden entschädigungslos einen grösseren Anteil seiner Dollarguthaben; über seine restlichen in den USA liegenden Devisen könnte er dann frei verfügen.<sup>131</sup> Dieser Vorschlag der Bankiers wurde von der Gesamtdelegation angenommen; am 7. April 1948 machte ihn sich die Landesregierung zu eigen und noch im gleichen Monat fanden in Paris zwischen schweizerischen und französischen Diplomaten Besprechungen statt, die indes zu keiner Einigung führten.<sup>132</sup>

Es wurde weitere Auswege erwogen. Unter dem Druck der einseitig von der amerikanischen Regierung festgesetzten vorzeitigen Abschluss der Zertifizierung erwog man, ob die direkte Zertifizierung auch im Ausland ansässiger Gläubiger nicht durch eine weniger strenge Definition des Aufenthaltes in der Schweiz erleichtert werden könnte. Dieser Gedanke war auch an einer der ersten Verhandlungssitzungen aufgenommen worden, wobei der amerikanische Chefdelegierte J. S. Richards Verständnis für einen etwas weiter gefassten Begriff der «residence» in der Schweiz gezeigt hatte.<sup>133</sup> Dies schien umso eher möglich, als im schweizerisch-amerikanischen Abkommen vom 22. November 1946 der Begriff des Aufenthaltes in der Schweiz nicht näher definiert worden war; die bisherige Regelung, wonach Ausländer im Besitze eines gültigen fremdenpolizeilichen Ausweises sein und während mindestens einem Jahr tatsächlich

128 1. Interne Sitzung, 23.2.1948, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII Nr. 29. «Herr Pfenninger macht darauf aufmerksam, dass der von uns verfolgte Plan nicht als Vorschlag der Schweizer Regierung oder der Delegation angesprochen werden darf, sondern eigentlich der Plan der Privatbanken ist, den wir unterstützen.» 9. Interne Sitzung, 9.3.1948, ebd.

129 BRB über französische Werte in den USA, 7.4.1948, in: BA 1004, 1,1948.

130 15. Interne Sitzung, 24.3.1948, ebd.

131 Barbey ging davon aus, dass der französische Gläubiger den Devisenbehörden seines Landes 35-40% abliefern müsste, über die restlichen 60-65% aber frei verfügen könnte. Er glaubte, dass eine solche Lösung auch für die amerikanische Regierung annehmbar sei. 15. Interne Sitzung, 24.3.1948, ebd.

132 BRB über französische Werte in den USA, 7.4.1948, in: BA 1004,1,1948.

133 6. Interne Sitzung, 2.3.1948, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII Nr. 29.



in der Schweiz Wohnsitz haben mussten, ging auf eine schweizerische Verfügung zurück.<sup>134</sup> Unter diesen Voraussetzungen schien es naheliegend, Ausländern die Zertifizierung durch eine Verkürzung der vorgeschriebenen Aufenthaltsfristen in der Schweiz zu erleichtern. An einer Sitzung der Konsultativen Zertifizierungskommission wurde eine Abkürzung der Aufenthaltsdauer auf ein bis zwei Monate ins Auge gefasst.<sup>135</sup> In den internen Sitzungen der Schweizer Delegation in Washington prallten in dieser Frage Bankiers und der Vertreter der Verrechnungsstelle verschiedentlich zusammen. Den Bankiers war es um eine möglichst grosszügige Zertifizierung einer grossen Anzahl von solchen Guthaben zu tun; sie scherten sich wenig um die gegenüber dem amerikanischen Vertragspartner eingegangenen Verpflichtungen. Dagegen stand für die Verrechnungsstelle die ordentliche Zertifizierung im Vordergrund. Es sollte alles vermieden werden, was nach zwielichtigen Operationen aussehen konnte, welche die Schweizer Regierung oder die Verrechnungsstelle in Misskredit hätte bringen können: «[Herr Grässli] stellt [in einem Telegramm ans EPD in] Bern die Frage, ob in Zukunft der bisher geforderte Beweis einer dauerhaften oder wenigstens einjährigen Niederlassung fallen gelassen werden kann.

Herr Gut: Mir ist nicht ganz wohl dabei.

Herr Luterbacher zweifelt auch, dass man [...] die ganze bisherige Praxis ändern kann. Jedenfalls scheint es glaubhafter, dass ein Franzose sein Land permanent verlässt, wenn er nach Südamerika reist, als wenn er nur in die Schweiz kommt. Er möchte vermeiden, dass jetzt am Schluss der Zertifizierungstätigkeit die Verrechnungsstelle wegen einem solchen voreiligen Vorgehen diskreditiert wird.

Herr Kappeler ist auch einverstanden, dass die Verrechnungsstelle ihren guten Ruf nicht aufs Spiel setzen soll, [...]. Es gibt [jedoch] eine ganze Reihe von Beweisen [eines Aufenthaltes in der Schweiz], die man jetzt berücksichtigen kann und soll, da wir in Zeitnot geraten sind.

Herr Jann macht darauf aufmerksam, dass es übrigens gar nicht verboten ist, in die Schweiz zu kommen, lediglich um zertifizieren zu können und dass die Verrechnungsstelle nicht Polizeifunktionen für die Amerikaner auszuüben braucht. Es wäre unsinnig, das Verfahren noch komplizierter gestalten zu wollen als es bereits ist. Wenn die Verrechnungsstelle allzu zurückhaltend ist, wäre es die Aufgabe des Politischen Departements, ihr bindende Instruktionen zu erteilen, [...].

Herr Luterbacher findet dass man aber auch die Nachsicht übertreiben kann, denn sonst könnte man ja geradezu die Franzosen mit Spezialflugzeugen aus Frankreich herausholen und am Genfersee Pensionen für sie einrichten.

Herr Minister [Bruggmann]: Man könnte diese dann Zertifizierungslager nennen.<sup>136</sup>

Die etwas deplaziert wirkende Anspielung des schweizerischen Gesandten brachte das Problem auf einen prägnanten Nenner: Wie weit konnten Schweizer Regierungsstellen Ausländern behilflich sein, ihre Werte unter Umgehung der Cross-Zertifizierung im Domizilstaat zu befreien, ohne dadurch den amerikanischen Partnern gegenüber vertragsbrüchig zu werden? Es war allen klar, dass es sich um eine Gratwanderung handelte. Trotz Skrupel schloss sich das Politische Departement den gleichlautenden Empfehlungen der Konsultativen Kommission und der Dele-

134 Weisungen der SVS, 1.2.1947; vgl. Bericht SVS April 1949, S. 11-12, in: BA 2801, 1968/84, 140. Für besonders gelagerte Fälle konnten Ausnahmen bewilligt werden; aber auch hier war ein nachweislicher Aufenthalt in der Schweiz von mindestens 6 Monaten erforderlich. Ebd.

135 11. Sitzung Konsultative Kommission, 12.3.1948, in: BA 2001 (E) 1, 386.

136 6. Interne Sitzung, 2.3.1948, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII Nr. 29.

gation in Washington an: Am 12. März 1948 erliess Bundesrat Petitpierre eine Verfügung, in welcher die Verrechnungsstelle angewiesen wurde, Ausländer für die Belange der Zertifizierung auch dann als in der Schweiz ansässig zu betrachten, wenn sie zum Zeitpunkt der Einreichung ihres Zertifizierungsantrages erst drei Monate in der Schweiz aufgehalten hatten. Zum Nachweis ihres dauernden Aufenthaltes in der Schweiz mussten sie ihren Reisepass bei der kantonalen Fremdenpolizei ihres Wohnsitzkantons hinterlegen. Diese Massnahme konnte freilich keineswegs verhindern, dass Franzosen auch ohne ihren in der Schweiz deponierten Pass mit anderen Ausweispapieren wieder nach Frankreich zurückkehren und nach Ablauf der Frist wieder in die Schweiz einreisen konnten.<sup>137</sup>

Die Verrechnungsstelle äusserte wiederholt Vorbehalte gegen diese Richtlinien: «Seitens der Verrechnungsstelle wurde [...] immer wieder betont, dass eine so weitgehende Verkürzung der Aufenthaltsdauer in der Schweiz den Franzosen und ihren Vertretern in der Schweiz den Eindruck erwecken müsse, dass es sich in Tat und Wahrheit gar nicht um einen effektiven Aufenthalt zu handeln brauche, sondern um eine pro forma Massnahme, die lediglich den Zweck erfülle, die Umgehung des Crosszertifikats [...] zu erleichtern und zu ermöglichen.»<sup>138</sup>

Dem Zertifizierungstourismus war indessen keine lange Dauer beschieden. Noch während den Gesprächen in Washington erhielten die amerikanischen Vertreter über ein Zirkular der Bankiervereinigung Kenntnis von der neuen Domizilregelung für Ausländer. Sie reagierten heftig. Ihrer Ansicht nach stellte diese neue Regelung ein Mittel zur Umgehung des Cross-Zertifikates dar, was in direktem Widerspruch zur Zertifizierungsvereinbarung stand. Sie liessen sich diese einseitige und zumindest sehr eigenwillige Neuregelung durch die Schweizer Behörden nicht gefallen. Am 20. April konterte das amerikanische Schatzamt mit einer Verfügung: Angehörige eines Staates, für den die General Lizenz 95 galt und der gleichzeitig Empfänger der Marshall-Plan-Hilfe war, konnten von der Verrechnungsstelle nur noch als zertifizierungsberechtigt betrachtet werden, wenn sie seit dem 1. Juni 1947 ihren Wohnsitz ununterbrochen in der Schweiz hatten.<sup>139</sup> Damit wurde den schweizerischen Bestrebungen, französischen Gläubigern einen erleichterten Zugang zur Direktzertifizierung zu gewähren, der Riegel geschoben.

Als verhängnisvoll sollte sich indes erweisen, dass die Schweizer Behörden sich mit ihren Versuchen, in Verhandlungen oder aber allenfalls auch durch selbständige Massnahmen eine Besserstellung der ausländischen Bankkunden zu erreichen, sich auf ein gefährliches Spiel eingelassen hatten. Sie hatten sich selbst von der Zertifizierungsvereinbarung vom November 1946 entfernt und nahmen es auf sich, ausländischen Gläubigern auf etwas gewundenen Wegen in diesem Abkommen nicht vorgesehene Vorteile zu verschaffen. Der Einwand, dass die amerikanischen Partner sich bereits vorher vom Wortlaut des Vereinbarungstextes entfernt hätten, scheint umso weniger stichhaltig, als man sich schweizerischerseits in den Verhandlungen vom Frühjahr 1948 immer gerade auf dieses Abkommen zu beziehen pflegte. Die Frage muss gestellt werden, ob die Landesregierung gegenüber den Insinuationen der Bankiervereinigung nicht allzu hörig gewesen ist. Für aussenstehende Beobachter konnte leicht der Eindruck entstehen, dass sich die Regierung durch diese Bestrebungen zum Komplizen ausländischer Fiskaldefraudanten gemacht hatte.

Nach dem Scheitern der schweizerischen Demarchen mussten die auftretenden Zertifizierungsmisbräuche beinahe als logische Fortsetzung dieser Politik erscheinen. Die Parallelität der

---

137 Bericht der SVS April 1949, S. 27-28, in: BA 2801, 1968/84, 140.

138 Ebd.

139 Bericht der SVS ..., April 1949, S. 29-30, in: BA 2801, 1968/84, 140.

Zielsetzung bleibt jedenfalls verwirrend: Im einen Fall versuchte die Regierung durch einen autonomen Beschluss vereinfachte Freigabemodalitäten für solche Werte zu erwirken; im zweiten Fall waren die Besitzer selber bestrebt, durch die Beibringung von gefälschten Aufenthaltsbescheinigungen sich diese Vorteile zu verschaffen.

Ende Mai 1948 häuften sich Anzeichen, dass Missbräuche im Zertifizierungsverfahren vorgekommen waren. Wenige Tage später beauftragte der Bundesrat die Bundesanwaltschaft mit der Durchführung einer Untersuchung.<sup>140</sup> Insgesamt versuchten 181 Personen, sich unter Vorlage gefälschter Domizilausweise eine Zertifizierungsbescheinigung zu verschaffen. Betroffen davon waren Werte im Gesamtbetrag von nahezu 28 Mio. sFr. Erfolgreich waren 40 Personen, denen es gelang, ihre Guthaben im Werte von 6,77 Mio. sFr. vollständig oder teilweise zu befreien. Bei anderen wurde der Betrug bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrages abgezeichnet; wieder andere Guthaben konnten nach bereits durchgeführter Zertifizierung von der Verrechnungsstelle reblockiert werden, bevor sie von den Konten abgezogen worden waren.<sup>141</sup> Die überwiegende Mehrzahl aller ausgelieferten Zertifikate betraf freilich Guthaben, deren Freigabeanspruch für Schweizer wie Amerikaner unumstritten war. Als es sich im Herbst abzeichnete, dass auch die Verlängerung der Zertifizierungsarbeit des Foreign Funds Control auf den 1. September 1948 nicht ausreichend war, um den gewaltigen Berg an Zertifizierungsanträgen abzubauen, erklärten sich die amerikanischen Vertragspartner auf schweizerischen Druck hin bereit, die Frist nochmals um vier Monate zu erstrecken.<sup>142</sup> Die Generallizenz 95 wurde somit erst auf den 31. Dezember 1948 widerrufen; alle bis zu diesem Datum noch nicht zertifizierten Werte wurden dem Alien Property Custodian unterstellt. Die Verrechnungsstelle konnte sämtliche vollständig ausgefüllten Zertifizierungsanträge fristgerecht einreichen. Sie stellte zuhanden der amerikanischen Blockierungsbehörden im Jahre 1948 knapp 70'000 Zertifikate im Umfang von 2,2 Mia. sFr. aus.<sup>143</sup> Insgesamt konnten Guthaben im Wert von 4,6 Mia. sFr. durch die Zertifizierung der Schweizerischen Verrechnungsstelle in den USA befreit werden; dies entsprach dem dreifachen Betrag der Schätzung, die anfangs 1947 aufgestellt wurde.<sup>144</sup> Trotz des unerwartet bewegten Verlaufs der Zertifizierung konnte das Gros der unter schweizerischem Namen in den USA liegenden Guthaben durch das in der Vereinbarung vom 22. November 1946 vorgesehene Verfahren befreit werden. Die Gesamtbilanz war ganz gewiss positiv, wenn auch beiderseits durch die hart ausgetragenen Interessenkonflikte die Momente der Empörung und des Unverständnisses atmosphärisch das ganze Verfahren überschatteten. Gewisse Spezialprobleme konnten überhaupt nicht geregelt werden. So wurde die in der Vereinbarung vorgesehene Ausscheidung mit dem Auftauchen des Snyder-Planes überhaupt hinfällig.<sup>145</sup> Aber auch andere Fragen blieben ungelöst.<sup>146</sup> Guthaben im Wert von über

---

140 BRB betr. Widerhandlungen gegen den Zertifizierungsbeschluss, 14.5.1948, in: BA 1004, 1, 1948. Im August wurde dann die Eröffnung eines Strafprozesses vor dem Eidgenössischen Strafgericht beschlossen. BRB betr. Widerhandlungen gegen den Zertifizierungsbeschluss, 10.8.1948, ebd.

141 Bericht der SVS ..., April 1949, S. 44-46, in: BA 2801, 1968/84, 140.

142 Geschäftsbericht EPD 1948, in: Bbl. 1949,1, S. 97.

143 Bericht der SVS ..., April 1949, S. 32, in: BA 2801, 1986/84, 140.

144 Ebd., S. 15.

145 Bericht der SVS über 1948, 12.4.1949, S. 24, in: AfZ, Nachlass H. Homberger, VII Nr. 30.

146 Zu regeln blieb noch das Schicksal der US Werte von juristischen Personen in der Schweiz, die eine 25% übersteigende deutsche Kapitalbeteiligung hatten; ebenso blieb die Frage der Werte von durch Heirat deutsche Staatsbürgerinnen gewordenen ehemaligen Schweizerinnen offen. Bericht SVS ..., April 1949, S. 32, in: BA 2801, 1968/84, 140.

400 Mio. sFr. wurden nicht zertifiziert und fielen dadurch dem amerikanischen Feindgutverwalter anheim.<sup>147</sup>

Alles in allem überwog im Frühjahr 1949, nachdem sich die Wogen der Auseinandersetzungen des Vorjahres wieder geglättet hatten, eine positive Beurteilung des Deblockierungsverfahrens. So attestierte Stucki den amerikanischen Behörden, dass sie ihre staatsvertraglich festgeschriebene Verpflichtung zur Freigabe schweizerischer Werte in den USA erfüllt hätten: «Im Ganzen betrachtet darf festgestellt werden, dass die schweizerischen Vermögenswerte in den USA tatsächlich freigegeben worden sind. Bei dieser Gelegenheit darf auch anerkennend erwähnt werden, dass die Guthaben der Eidgenossenschaft und der Nationalbank schon vor Inkrafttreten des Abkommens freigegeben worden sind. Was die andern schweizerischen Vermögenswerte betrifft, so wurde auf dem Wege der Zertifizierung bis Ende 1948 ein Betrag von Fr. 4'338'090'930 freigegeben.»<sup>148</sup>

Insgesamt hatte sich die Zusammenarbeit zwischen schweizerischen und amerikanischen Stellen bei der Freigabe der nachweislich nicht feindlichen Werte in den USA bewährt. Wenn auch das Zertifizierungsverfahren nicht reibungslos ablief und gewisse schweizerische Vorstellungen nicht berücksichtigt werden konnten, so überwog am Ende doch eindeutig die Genugtuung über die Deblockierung der grossen involvierten Beträge.

---

<sup>147</sup> Die rechtmässigen Besitzer hatten ihre Rechte nun gegenüber der OAP vor amerikanischen Gerichten zu vertreten; insofern es sich um strittige Ansprüche über feindlich beherrschte Guthaben handelte, konnten diese Fragen an den Sequesterkonfliktverhandlungen wieder aufgenommen werden.

<sup>148</sup> Bericht des BR über die Durchführung des AvW, 13.4.1949, in: Bbl. 1949,1, S. 777. Die Differenz mit dem oben genannten Betrag von 4, 6 Mia ergibt sich dadurch, dass Stucki in seinem Bericht die ebenfalls zertifizierten und dadurch freigegebenen auf Dollar lautenden Wertpapiere in der Schweiz im Betrag von ca. 165 Mio. sFr. nicht mitberücksichtigt.

### 3.3. Die Bereitstellung des organisatorisch-institutionellen Durchführungsinstrumentariums in der Schweiz

Das Abkommen von Washington bildete ein loses Bündel von verpflichtenden Absichtserklärungen, welche die Behandlung der deutschen Werte in der Schweiz und der schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten, die Frage der Goldübernahmen der Schweizerischen Nationalbank von Deutschland sowie das Problem der alliierten Listen gegen schweizerischen Firmen abschliessend regeln sollten. Es handelte sich um inhaltliche Grundsatzserklärungen und Verfahrensvorschriften; gleichzeitig waren auch Strukturen der Zusammenarbeit und der Entscheidungfindung darin festgelegt. Nach dem Abschluss des Abkommens waren die Vertragsparteien vor die schwierige Aufgabe gestellt, diese allgemeinen Grundsätze und Absichtserklärungen zu verwirklichen. Die Buchstaben des Abkommens mussten realisiert werden; damit die abstrakten Grundsätze überhaupt greifen konnten, bedurfte es diverser organisatorischer, institutioneller und personeller Vorbereitungen. Im Gegensatz zu den Alliierten, deren Vorbereitung sich in dieser Frage auf die Ernennung ihrer Vertreter in der Gemischten Kommission beschränkte, hatten die federführenden Schweizer Behörden vielfältige und teilweise zeitintensive Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen.

Als erstes galt es schweizerischerseits, die Untersuchungs- und Liquidationsbehörde auf die Beine zu stellen. Der Bundesrat hatte bereits in seinen Sperre- und Enquêtebeschlüssen im Jahre 1945 die Verrechnungsstelle mit der Blockierung und Ermittlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz beauftragt.<sup>149</sup> Das Abkommen von Washington bezeichnete wiederum die Verrechnungsstelle als das Organ, das mit der Erfassung und Liquidierung der deutschen Werte in der Schweiz betraut war. Nach internen Abklärungen kamen Stucki und Direktionspräsident Schwab von der Verrechnungsstelle überein, zu diesem Zwecke eine neue Abteilung zu schaffen, um nicht eine Vermengung der angestammten Obliegenheiten der Verrechnungsstelle auf den Gebiet des gebundenen Zahlungsverkehrs mit den neuen Aufgaben zu bewirken. Die Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte wurde als räumlich wie administrativ unabhängige Behörde konstituiert, die auch eine eigene Betriebsrechnung führte.<sup>150</sup> Am 30. August 1946 ernannte der Bundesrat Max Ott zum Direktor der neuen Abteilung.<sup>151</sup> Zwei Probleme machten dem frisch gebackenen Leiter der neuen Abteilung vor allem zu schaffen: Einerseits war es bei dem allgemeinen Mangel an Bürofläche nicht einfach, geeignete Lokalitäten zur Unterbringung der neuen Abteilung zu finden. Mitte November war es dann allerdings soweit; an der Talstrasse in Zürich konnten entsprechende Büroräume bezogen werden. Andererseits fiel es den Leitern der Verrechnungsstelle schwer, bei dem durch den Nachkriegsboom verursachten ausgetrockneten Arbeitsmarkt qualifiziertes Personal zu finden.<sup>152</sup> Der Bezug der neuen Arbeitslokale und die Anstellung von geeigneten Mitarbeitern

<sup>149</sup> BRB über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland, 16.2.1945, in: AS 61 (1945), S. 85-90; Abänderung und Ergänzung, 27.4.1945, in: AS 61 (1945), S. 267-271; Änderung, 3.7.1945, in: AS 61 (1945), S. 440-444. BRB über die Bestandesaufnahme der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 29.5.1945, in: BA 1004, 1, 1945.

<sup>150</sup> Bericht des BR über die Durchführung des AvW, 18.4.1949, in: Bbl. 1949,1, S. 769.

<sup>151</sup> BRB vom 30.8.1946, in: BA 1004, 1, 1946. Ott war Dr. iur. und Fürsprecher; er amtierte seit Dezember 1945 als Generalsekretär der SVS. Er hatte diese Funktion bis zum Herbst 1954 inne, als er eine Stelle als Direktor der Firma Interhandel AG, Basel, annahm. B A 2801,1968/84, 52.

<sup>152</sup> Memorandum «Organisation du Service de Liquidation», o. O. u. Z. [M. Ott, ca. Dezember 1946], in: BA 2801, 1968/84, 51.

hatte Zeit gekostet. Zum Jahresende war die neu geschaffene Abteilung, die mehr als 100 Angestellte umfasste,<sup>153</sup> operationell geworden.

Nachdem die alliierten Vertreter in Bern dem Politischen Departement anfangs August die Ernennung ihrer Vertreter in der Gemischten Kommission notifiziert hatten, bestimmte die Landesregierung nun ihrerseits Nationalrat Ernst Speiser zum schweizerischen Delegierten in diesem Gremium.<sup>154</sup> Wenige Tage später wurde auch die schweizerische Rekurskommission konstituiert. Der Bundesrat legte Wert darauf, Vertreter mit juristischem wie auch wirtschaftlichem Sachverstand zu berufen.<sup>155</sup> Er bestellte Bundesgerichtspräsident G. Leuch, Nationalrat K. Eder und V. Gautier zu Mitgliedern der Rekursbehörde.<sup>156</sup>

Die bisher erwähnten Behörden waren alle im Abkommenstext vorgesehen. Während der Genehmigungsdebatte in den eidgenössischen Räten war ein Postulat von Nationalrat Oprecht angenommen worden, das die Schaffung einer intern schweizerischen Überwachungs- und Koordinationsbehörde verlangte.<sup>157</sup> Die schweizerische Exekutive ernannte deshalb Anfangs September 1946 Parlamentarier aller grossen Parteien sowie Mitglieder der wichtigsten betroffenen Wirtschaftsverbände zu Mitgliedern dieser im Abkommen selbst nicht vorgesehenen Aufsichtskommission.<sup>158</sup> Die Aufsichtskommission, die am 13. September 1946 zum ersten Mal tagte, hatte den Auftrag, die Durchführung des Abkommens aus nächster Nähe zu überwachen. Sie verfügte gleichzeitig über ein Weisungsrecht gegenüber der Verrechnungsstelle und hatte zu allen Fragen grundsätzlicher Natur Stellung zu nehmen.<sup>159</sup>

Intern musste auch noch die Rolle der Nationalbank bei der Abwicklung des Abkommens geregelt werden. Nach dem Vertragstext war das schweizerische Noteninstitut zur Kontenführung für die Verrechnungsstelle verpflichtet.<sup>160</sup> Die Zentralbankvertreter machten aus ihrer Abneigung gegen das Abkommen, in welchem sie selbst ja auch Haare lassen müssen, kein Hehl. Am liebsten hätte die Nationalbank mit dem Abkommen gar nichts zutun gehabt, führte Direktor Pfenninger aus. Er sah aber ein, dass weder die nicht bankmässig organisierte Verrechnungsstelle noch eine private Bank das Liquidationskonto für die deutschen Werte in der Schweiz führen könnte. War die Nationalbank zur Kontenführung auch bereit, so wollte sie jedoch gewisse Garantien für ihre Mitwirkung erlangen: Der Bund solle der Bank einen entsprechenden Auftrag erteilen; überdies forderten die Chefs der Notenbank, dass die Eidgenossenschaft die ihnen anfallenden Kosten für diese Operationen übernehme und sie auch vor

---

153 Bbl. 1949,1, S. 769.

154 BRB vom 3.9.1946, in: BA 1004, 1, 1946. Der radikale Aargauer NR Ernst Speiser bekleidete im Krieg das Amt des Vorstehers des Kriegs-Industrie- und -Arbeitsamtes; am 29.10.46 wurde Legationsrat Emile Fontanel zu seinem Stellvertreter ernannt. BRB vom 29.10.1946, ebd.

155 Bbl. 1949,1, S. 771.

156 BRB vom 3.9.1946, in: BA 1004, 1, 1946. NR K. Eder war Sekretär der Thurgauer Handelskammer; V. Gautier war Präsident der Genfer Handelskammer.

157 Vgl. dazu S. 111 f.

158 BRB vom 3.9.1946, in: BA 1004, 1, 1946. Zum Präsidenten der AK wurde Minister Stucki erkoren; weitere AK-Mitglieder waren: Robert Dunant, Sekretär der SB-Vereinigung; NR Th. Holenstein, KK SG; Heinrich Homberger, Direktor des Vorortes des SHIV; SR A. Iten, KK ZG; Bundesversicherungsrichter F. Pedrini; Prof. G. Sauser-Hall, Genf; NR R. Schümperli, SP TG; NR E. Speiser, Rad. AG. Nachträglich wurde auch der BGB-Partei ein Vertreter zugestanden, nachdem sich diese über ihre Übergehung beklagt hatte: Ende Oktober wurde NR K. Renold, BGB AG, als Vertreter dieser Partei in die AK aufgenommen. BRB vom 22.10.1946, ebd. «Es war deshalb angezeigt, [...] die Wahl so zu treffen, dass eine enge Fühlungnahme sowohl mit den eidgenössischen Räten als auch mit den wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Gruppen des Landes gewährleistet war.» Bbl. 1949,1, S. 770.

159 Ebd., S. 770-771.

160 AvW, Beilage I. A, in: Bbl. 1946, II, S. 743.

allenfalls erwachsenden Schadenansprüchen schützen sollte.<sup>161</sup> Nach Konsultationen im Politischen Departement und im Finanz- und Zolldepartement waren die Bundesbehörden geneigt, die Berechtigung der Forderung der Nationalbank anzuerkennen. Die Mitwirkung der Bank geschehe zwar nicht im Auftrag und auf Rechnung des Bundes sondern der Verrechnungsstelle; die Kosten seien deshalb auch der Liquidationsbehörde direkt zu belasten. Da die Bank von der Regierung aber hoheitlich zur Mitwirkung an der Durchführung des Abkommens verpflichtet worden sei, müsse der Bund in einem von der Bank nicht verschuldeten Schadenfall für deren Ausfälle aufkommen. Da diese Sachlage sich indes nicht aus dem Abkommen von Washington ergebe, sondern im Verhältnis zwischen Nationalbank und Bund begründet sei, erübrige sich eine besondere Garantie.<sup>162</sup>

Mitte September 1946 waren alle für die Durchführung des Abkommens von Washington erforderlichen Organe konstituiert und personell besetzt. Zu dieser Zeit nahmen die Commission Mixte und die Aufsichtskommission auch ihre Sitzungstätigkeit auf. War die Abteilung für die Liquidation der deutschen Vermögenswerte der Verrechnungsstelle auch noch nicht vollständig ausgebaut und personell noch nicht voll aufgestockt, so rührten die Durchführungsschwierigkeiten nicht daher. Die institutionell-organisatorische Infrastruktur für die Implementierung des Staats Vertrages war vorhanden. Die Lähmung kam von einer anderen Seite her: Die in der Kursfrage auftretenden Meinungsunterschiede blockierten die Durchführung des Abkommens auf Monate hinaus.

---

<sup>161</sup> Notiz Egli (EPD, Rechtswesen) über Besprechung Hohl/Egli mit SNB Direktor Pfenninger, 27.9./1.10.1946, in: BA 2801, 1968/84, 53.

<sup>162</sup> BRB über die Stellung der SNB beim Vollzug des AvW, 16.12. 1946, in: BA 1004, 1, 1946.

### 3.4. Hindernisse in der Abkommensdurchführung 1946-1949

«If there could be at least informal agreement between the Allies in A. C. C. that this rate of exchange should rule for title to compensation in these cases, there would be advantage in notifying to the Swiss as soon as possible in order to avoid the possibility that the Swiss Parliament will hang up ratification until they receive an official intimation of the rate [...]. I am sure [...] that I speak for the three negotiators when I press that this particular point of the rate of exchange be given very early consideration, as it might turn out to be a real stumbling block.»

Brief F. W. McCombe an G. Villiers, FO, 28.5.1946.<sup>163</sup>

«Il faut, bien entendu, que cette indemnisation ne soit pas un leurre. Le prix de la liquidation doit être un prix qui corresponde à la valeur réelle des biens réalisés. Le cours auquel le transfert se fera doit être un cours convenable et nous espérons qu'un accord satisfaisant pourra être réalisé avec les alliés sur ce point.»

Bundesrat M. Petitpierre vor dem Nationalrat, 26.6.1946.<sup>164</sup>

#### 3.4.1. Das schweizerische Junktim: Ohne Kursfestsetzung keine Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz

Bereits in der ersten Verhandlungswoche hatten sich die Schweizer Unterhändler mit ihren alliierten Gegenspielern darüber verständigt, dass eine Beschlagnahme der deutschen Guthaben in der Schweiz nur erfolgen konnte, wenn die enteigneten Besitzer in ihrer Landeswährung entschädigt wurden. Zur Verwirklichung dieses Vorhabens mussten zwei technische Vorbedingungen erfüllt sein: Einerseits galt es, eine Berechnungsbasis für den Transfer der Frankenguthaben in Markansprüche festzulegen. Weiterhin war eine Registrier- und Auszahlungsorganisation zu schaffen, damit dem enteigneten Deutschen auch wirklich die Abfindung zukommen konnte. Dieses zentral wichtige Problem war im Abkommenstext nicht mit der nötigen Eindeutigkeit gelöst worden.<sup>165</sup>

Der Kurs konnte in Washington nicht festgesetzt werden. R. Paul hatte mit Unterstützung von Unterstaatssekretär Dean Acheson den zuständigen Kriegsminister Robert P. Patterson aufgefordert, die Modalitäten einer Entschädigungszahlung an deutsche Auslandsgläubiger durch den Alliierten Kontrollrat in Berlin abklären zu lassen. Patterson nahm diese Anregung entgegen und wies General L. D. Clay und seinen Stab in Berlin an, entsprechende Schritte einzuleiten: «As you know, I agree that the issue of compensation should not stand in the way of a

---

<sup>163</sup> In: PRO, FO 944/305.

<sup>164</sup> Sten. Bull. 1946, NR, S. 398.

<sup>165</sup> Vgl. dazu S. 97; 103-105.



settlement with the Swiss and that an attempt should be made in the Allied Control Council to establish the necessary procedures.»<sup>166</sup>

Die alliierten Unterhändler drängten bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen am 21. Mai auf einen raschen Abschluss. Die Kursfrage konnte nicht mehr geregelt werden. Die Schweizer Delegation wiederholte ihre Auffassung, dass vom Reichsmarkkurs der alliierten Besatzungsbehörden ausgegangen werden sollte.<sup>167</sup> Die Gesprächspartner nahmen diesen Vorschlag ad referendum entgegen; sie wiesen ihn nicht einfach von der Hand. Es konnte so der Eindruck entstehen, dass die Alliierten die schweizerische Auffassung weitgehend teilten und mit der angebotenen Parität einverstanden waren.<sup>168</sup>

Die alliierten Verhandlungschefs waren bestrebt, im Hinblick auf die Genehmigung des Abkommens in der Schweiz den Kurs rasch festzulegen. Stucki hatte darauf hingewiesen, dass für das schweizerische Rechtsgefühl die Einrichtung einer angemessenen Entschädigung an die enteigneten Gläubiger eine wesentliche Voraussetzung darstelle. Dieses Argument war von den alliierten Unterhändlern übernommen worden: «As you realize, when the accord is reached with the Swiss Delegation the entire question will have to be submitted to the Swiss Parliament. Mr. Stucki [...] has urged on us the importance of having the Allied Control Council at least go on record as accepting this [compensation] procedure with reference to German property held in [...] Switzerland and adopting a resolution or decree which provides for the establishing of the necessary machinery. [...] I should appreciate it, therefore, if you could urge on General Clay to bring this matter before the Allied Control Council with a view to obtaining action within the next two weeks. Such action will be brought to the attention of the Swiss Government, which will materially assist in obtaining quick and complete ratification by the Swiss Parliament.»<sup>169</sup> Die alliierten Unterhändler bekundeten ein gewisses Verständnis für die schweizerische Haltung. Es ist aber wesentlich festzustellen, dass ihnen die Entschädigungsverpflichtung abgetrotzt worden war. Für sie handelte es sich bei der Festlegung eines Entschädigungskurses lediglich um ein formales Erfordernis. An eine effektive, sofort nach der Liquidierung eines Wertes auszurichtende Entschädigung an die enteigneten Deutschen dachten sie keineswegs.<sup>170</sup>

<sup>166</sup> Brief Patterson an Paul, 20.5.1946, in: USNA, RG 59, DoSt, 800.515, 4203.

<sup>167</sup> 56. Interne Sitzung, 23.5.1946, ebd. Die einheitliche Truppenparität bewertete den Dollar mit 10 RM, das Pfund mit 40 RM und den französischen Franken mit 0,08 RM.

<sup>168</sup> Dass man in Bern mit einer baldigen Annahme dieses Kurs Vorschlages gerechnet hatte, zeigt eine Notiz von Dr. H. Koenig, Generaldirektor Schweiz. Rentenanstalt, über eine Unterredung mit Legationsrat Hohl, EPD, 12.6.1946: «Legationsrat Hohl teilt mit, der Umrechnungskurs für diese Guthaben sei in Washington auf den üblichen Umrechnungskurs von 43 festgelegt worden. 100 RM = 43 sFr. Das sei der offizielle Kurs der Alliierten [...]. Daran sei wohl nichts mehr zu ändern. [...] Der Kurs 100 RM = 43 sFr. wird in einem separaten Schreiben zwischen den Alliierten und der Schweiz festgelegt werden. Die Antwort der Alliierten kann jeden Tag eintreffen.» In: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>169</sup> Brief Paul an Patterson, 24.5.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4203. Der britische Unterhändler legte seiner Regierung ebenfalls eine rasche Festlegung des Umrechnungskurses nahe: «As you know, we were thus forced to agree to the setting up of a Register of these [compensation] 'titles', and were in fact at a late stage in the negotiations told that the provision for a uniform rate of exchange was one which, in Swiss eyes, ought to be implemented forthwith as regards settling the rate in order that the Swiss Parliament at the moment of ratification could be satisfied that this rate was not illusory. In the discussions between the Allied negotiators it was felt that the Swiss demands were not wholly unreasonable [...]» Brief F. C. McCombe an G. Villiers, MEWFO, 28.5.1946, in: PRO, FO 944/305.

<sup>170</sup> «I plead extenuating circumstances about compensation: My two colleagues are of the same personal opinion as myself that the Swiss mean what they say and that they would sign nothing which does not mention compensation, so that we have to take this nettle firmly to reach any agreement. [...] We tried to think all sorts of formulae, but it is certain that Stucki would reject them (we of course are hopeful that the words now used satisfy him); there is no commitment of payment or even of more than record of a paper right!!» Brief von F. W. McCombe an G. Villiers, MEWFO, 17.5.1946, in: PRO, FO 371, 60479.

Die Erwartung, dass der Umrechnungskurs noch vor der Parlamentsdebatte festgesetzt werden konnte, wurde nicht erfüllt. Die Regierungen in Washington, London und Paris vertrösteten Schweizer Diplomaten auf den Entscheid des Kontrollrates. In Bern liess man sich vorerst dadurch aus der Ruhe bringen. Man ging weiterhin davon aus, dass eine Einigung in aller nächster Zeit möglich sei und war bereit, das Abkommen auch ohne einvernehmliche Regelung dieser Frage dem Parlament vorzulegen.<sup>171</sup>

Die Parlamentsdebatte in der Schweiz hatte der Forderung nach einem angemessenen Kurs mehr Nachdruck verliehen. Das Abkommen war der Kritik unterzogen worden; das Fehlen eines Umrechnungskurses stand im Kreuzfeuer der Kritik. Viele Abgeordnete machten ihre Zustimmung zur Vorlage von der Annahme eines Kurses abhängig, der eine echte Entschädigung garantierte. Der Vorsteher des Politischen Departementes sicherte zu, dass auch der Bundesrat dieser Ansicht sei; die Landesregierung werde alles unternehmen, damit die Entschädigung de facto geleistet werde. Am 2. Juli 1946 übergab Bundesrat Petitpierre den alliierten Gesandten eine Note, in welcher er die Annahme des Abkommens in den eidgenössischen Räten mitteilte. Ganz beiläufig machte er seine Gesprächspartner darauf aufmerksam, dass «[...] la réalisation pratique de la partie de cet accord qui a trait aux avoirs allemands ne peut avoir lieu avant que soit réglée la question du cours applicable aux indemnités qui devront être versées aux propriétaires allemands d'avoirs liquidés en Suisse.»<sup>172</sup>

Erneut wurde den Missionschefs in Bern der auf der alliierten Truppenparität fussende Kurs - 100 RM sollten 43 sFr. entsprechen – unterbreitet. Sie wurden aufgefordert, sich bei ihren Regierungen für eine baldige Annahme dieses Kurses zu einzusetzen. Damit waren die Weichen gestellt. Ohne vorgängige Festlegung des Umrechnungskurses waren die Schweizer Behörden zur Verwertung der deutschen Guthaben nicht bereit.

Die Alliierten blieben eine Antwort schuldig. Im Herbst legte Stucki die Frage der neu ernannten Aufsichtskommission vor: «Die Alliierten wollen diese Frage als quantité négligeable behandeln, indem sie sagen, dass es dann schon eine Entschädigung gebe. Wir haben in Washington gekämpft wie die Löwen, daher können wir es nicht verantworten [...], dass der Kurs erst nachträglich fixiert wird. Diese Entschädigung soll kein Bluff sein, sondern sie ist für uns wesentlich.»<sup>173</sup>

Die Kommissionsmitglieder unterstützten den eingeschlagenen Kurs einmütig. Am vehementesten äusserte sich Heinrich Homberger, der Vororts Vertreter: «Für mich ist die Kursfrage Schicksalsfrage. Wenn wir mit den Alliierten nicht einig werden, dann wird das Abkommen in Frage gestellt. Ohne die Fixierung eines vertretbaren Kurses ist das Abkommen nicht anwendbar. [...] Die Kursfrage ist *conditio sine qua non*.»<sup>174</sup>

Ende November kam die Frage wieder zur Diskussion. Gewisse Vertreter äusserten ihr Unbehagen über den Aufschub der Liquidation. So stellte der sozialdemokratische Nationalrat Rudolf Schümperli fest, dass die Reihenfolge der Durchführungsoperationen nicht festgelegt sei; nichts im Wortlaut der Vereinbarung berechtige zur Annahme, dass der Entschädigungs-

171 Die Parlamentsgenehmigung des AvW ohne vorherige Kursfestsetzung wurde später in der AK verschiedentlich gerügt. SR Iten (KK, ZG) meinte, dass die Frage eigentlich schon in Washington hätte gelöst werden müssen. Homberger «Ich habe immer die Auffassung vertreten, dass die Kursfestsetzung ein konstitutives Element erster Ordnung darstellt und habe mich eigentlich seinerzeit gewundert, dass man die parlamentarische Erledigung des Abkommens nicht bis zur Kurfixierung aufgeschoben hat. Ohne Kursbestimmung ist das Abkommen einfach undurchführbar.» 7. AK-Sitzung, 26.11.1946, in: BA 2801,1968/84, 54.

172 Note EPD an US/GB/F Missionen Bern, 2.7.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95.

173 1. AK-Sitzung, 13.9.1946, in: BA 2801, 1968/84, 54.

174 Ebd.

kurs vor der Liquidation der deutschen Werte festgelegt sein müsse. Er zeigte sich besorgt und warnte vor den negativen Folgen der schweizerischen Haltung: «Wenn wir mit unserem Beharren auf der vorgängigen Vereinbarung des Umwechslungskurses daraus ein Erfordernis machen, dessen Nichterfüllung schliesslich die Durchführung des Abkommens verhindern könnte, so dürfte dadurch möglicherweise doch ein durch die Zeit immer grösser werdendes Missverständnis entstehen.»<sup>175</sup>

Der katholisch-konservative Abgeordnete Thomas Holenstein sprach sich ebenfalls für eine vermittelnde Linie aus: «Das Kursproblem ist tatsächlich etwas heikel, weil der Zeitpunkt der Festsetzung im Abkommen nicht fixiert ist. Auch ich bin der Meinung, dass selbstverständlich der Liquidationserlös nicht den Alliierten ausgehändigt werden soll bis die Kursfrage entschieden ist. Könnten wir aber nicht doch schon vorher liquidieren und den Erlös der Nationalbank überweisen?»<sup>176</sup>

Homberger und der freisinnige Nationalrat Ernst Speiser verwahrten sich dagegen. Beide betonten, dass die Alliierten selbst die Verantwortung trügen für die Verzögerung. Sie wollten unbedingt an der bisherigen Linie festhalten. Speiser führte dazu aus: «Wenn wir zur Liquidation schreiten, ohne zuvor den Kurs festgesetzt zu haben, dann würden wir handeln wie die Tschechen und Polen, die Nationalisierungen ohne vorherige Festsetzung der Entschädigung vorgenommen haben. Gegen dieses Verfahren haben seinerseits die Westalliierten mit Recht protestiert. Ich habe nicht verfehlt, in der Commission mixte dar auf aufmerksam zu machen, dass es sich hier für uns um die genau gleiche Frage handle.»<sup>177</sup>

Die Befürworter einer Mittellösung hielten diesem massiven Angriff nicht stand. Sie wollten mit der Enteignungspolitik osteuropäischer Staaten nicht auf eine Linie gebracht werden. In der Folge liessen sie ihre Einwände fallen. Die Stuckische Orthodoxie hatte sich dank Hombergers und Speisers kräftiger Intervention durchgesetzt; die Vorbedingung einer vorgängigen Kursfestsetzung hatte sich behaupten können.

Wie reagierten die alliierten Vertragspartner auf den unerwarteten Schritt Berns? Briten und Amerikaner waren konsterniert. Die Aussenministerien stimmten mit ihren Gesandtschaften in Bern überein, dass die Schweizer Regierung unabhängig von der Kursfestsetzung zur Aufnahme der Liquidation verpflichtet war. Weder im Abkommenstext noch an den Verhandlungen selbst waren die Alliierten irgendeine Verpflichtung eingegangen, dass vor der Liquidierung der deutschen Guthaben in der Schweiz der Umrechnungskurs fixiert sein müsse.<sup>178</sup> Der von der Schweiz vorgeschlagene Kurs diene lediglich zur Verrechnung der Arbeits- und Materialbezüge der Besatzungstruppen in Deutschland; er sei keinesfalls als offizieller Kurs zu betrachten, der die Kaufkraftverhältnisse korrekt reflektiere. Er wurde als unannehmbar abgelehnt, weil er den deutschen Gläubigern in der Schweiz ungebührliche Vorteile verschaffen und zum Zeitpunkt der Auszahlung die Gefahr einer Anheizung der Inflation und von Schwarzmarktgeschäften vergrössern würde.<sup>179</sup> Im Gegenzug schlugen amerikanische Diplomaten in Bern vor, dass der ehemalige schweizerisch-deutsche Clearingkurs von 100 RM = 173 sFr. angewendet werden

175 7. AK-Sitzung, 26.11.1946, ebd.

176 Ebd. Auch SR Iten (KK, ZG) sprach sich für eine solche Zwischenlösung aus, um sich nicht dem Vorwurf des bösen Willens auszusetzen. Ebd.

177 Ebd.

178 Telegr. Harrison, US Leg. Bern, an SecState, 8. 7. 1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515.4210.

179 «From our viewpoint there is no justification for this rate which is Swiss crossrate for American mark-dollar ratio of 10 to 1 fixed as acting rate for mark requirements of our occupation troops without attempting fix new exchange rate for Geiman currency in general.» Telegr. Harrison an SecState, 16.7.1946, ebd. 4211.

solle: «During Nazi regime and throughout war Funk and Reichsbank maintained fictitious 40 cent rate for mark. A corresponding rate of 173 Swiss francs equal 100 reichsmarks was used in German-Swiss clearing. It was at this rate that large part of German property Switzerland now subject liquidation was acquired. We therefore recommend this be retained as exchange rate at which compensation should be made.»<sup>180</sup>

Die Alliierten hatten ein materielles Interesse, dass dieser Kurs angewendet werde. Auf dieser Basis mussten sie zur Entschädigung der deutschen Gläubiger viermal weniger Reichsmark aufbringen als bei Anwendung der von den Schweizer Behörden vorgeschlagen Cross-Rate.<sup>181</sup> Abschliessend machte der amerikanischen Gesandte dem Aussenamt den Vorschlag, die Note des Politischen Departementes durch eine gemeinsame interalliierte Note zu beantworten. Die Washingtoner Zentrale war damit einverstanden. Sie verlangte, dass die Liquidation ohne Verzug an die Hand genommen werde.<sup>182</sup> Die englische Regierung teilte diese Lagebeurteilung; auch sie trat für eine in bestimmtem Ton gehaltene gemeinsame Demarche ein.<sup>183</sup>

Diese Pläne wurden von der französischen Regierung durchkreuzt. Der Quai d'Orsay lehnte nicht nur einen scharfen Protest ab; Paul Charguéraud teilte überdies die Auffassung, wonach die Liquidation erst nach der Kursfestsetzung stattfinden könnte. Die alliierten Unterhändler hätten sich gegenüber Stucki durch ein Gentlemen's Agreement in diesem Sinne festgelegt. Im Übrigen erklärte sich Charguéraud mit der von den Schweizer Behörden nahegelegten Crossrate einverstanden.<sup>184</sup> Briten und Amerikaner waren brüskiert: «[...] failure hold united front on this first effort to break Allied unity on question of fact will have disastrous effects upon operation of accord if our three replies do not reflect true situation and are divergent.»<sup>185</sup>

Gemeinsam ersuchten Amerikaner und Briten das französische Aussenamt um Wiedererwägen der Frage. Ohne Erfolg.<sup>186</sup>

Verschiedene Entwürfe zu Antwortnoten waren in den Monaten August und September ausgearbeitet worden. Nach einer längeren unfruchtbaren Positionsbereinigung zeigte sich, dass eine Einigung bloss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich war. Charguéraud sollte das letzte Wort behalten. Er war der Meinung, dass nicht länger versucht werden sollte, Druck auf Bern auszuüben; vielmehr müsste darauf gedrängt werden, dass der Kontrollrat in Berlin sofort einen Spezialkurs für die Durchführung des Abkommens von Washington festlege. Die amerikanischen Vertreter gaben klein bei. Da es sich als unmöglich erwiesen hatte, den Quai d'Orsay zu einer kräftigen Demarche gegen die Schweizer Regierung zu bewegen, setzten

<sup>180</sup> Telegr. Harrison an SecState, 16.7.1946, ebd. 4211. Der englische Unterhändler McCombe hatte seiner Regierung ebenfalls vorgeschlagen, für die Bedürfnisse des AvW den schweizerisch-deutschen Clearingkurs anzuwenden. Brief McCombe an G. Villiers, MEWFO, 28.5.1946, in: PRO, FO, 944/305.

<sup>181</sup> «In consequence it would not be in our interest accept an exchange rate which would give German owners four times as many marks as they would get on clearing rate basis.» Ebd.

<sup>182</sup> Telegr. UnderSecState Acheson an US Leg. Bern, 15.7.1946, ebd. 4210.

<sup>183</sup> Telegr. FO an GB Emb. Washington, 13.6.1946, in: PRO, FO 944/305. Telegr. Harriman, US Emb. London, an SecState, 17.7.1946, ebd., 4211.

<sup>184</sup> «His [Charguéraud] point was that Stucki had insisted in Washington on great importance from Swiss viewpoint of setting reichsmark rate and that there was an understanding between Stucki [...] and McCombe [...] that the allies would implement agreement by setting rate as soon as possible. He therefore felt it was improper approach to insist that Swiss disassociate implementation of accord from allied action on setting [...] rate. Charguéraud feels [...] allies have distinct obligation to press for soonest determination rate.» Telegr. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 5.8.1946.

<sup>185</sup> Telegr. Harrison an SecState, 30.7.1946, ebd.

<sup>186</sup> Dies obwohl alle andern alliierten Verhandlungsteilnehmer – einschliesslich des französischen Attaché Financier M. Vaidie – sich keines solchen Gentlemen's Agreements entsinnen konnten. Telegr. Harrison an SecState, 30.7.1946; Telegr. UnderSecState Acheson an US Leg. Bern, 9.8.1946, ebd. 4212.

sie nun auch sie auf den raschen Erlass eines Umrechnungskurses durch den Kontrollrat.<sup>187</sup> Die Verlegenheit der Alliierten war gross: Die schweizerische Note blieb auch nach drei Monaten unbeantwortet.<sup>188</sup> Dies bedeutete, dass die Schweizer Behörden nicht liquidierten. Die Alliierten bekamen zum ersten Mal zu spüren, dass sie wenig Einfluss auf den Gang der Durchführung des Abkommens in der Schweiz ausüben konnten. Die Schweizer Behörden sasssen am längeren Hebel, ganz einfach weil die zu liquidierenden Werte in der Schweiz lagen.

---

<sup>187</sup> Telegr. Harrison an SecState, 22.9.1946, ebd. 4215.

<sup>188</sup> Im Oktober 1946 musste der englische Handels- und Finanzattaché in Bern einräumen: «Neither our U. S. nor our French colleagues have any decided views on the figure which should be adopted for the rate of exchange. The only real concern is to have a rate fixed as soon as possible.» Brief G. H. Selous, GB Leg. Bern, an MEWFO, in: PRO, FO 944, 305.

«The agreement with Switzerland is a perfect example of tripartite action which nevertheless vitally affects all zones in Germany taken without consultation with the Military Government and with no consideration of its effect in our overall objectives in Germany. Nevertheless, I regard the instructions as an order and will proceed to initiate the requisite papers to accomplish this. I have little hope for a prompt answer. We shall do everything possible to secure favorable action, although I must repeat that we believe the action unsound in relation with the total German problem.» Lucius D. Clay, OM-GUS Berlin, an Kriegsminister Robert P. Patterson, 5.6.1946.<sup>189</sup>

### 3.4.2. Die gescheiterte Kursfestlegung im Kontrollrat

Ab Oktober 1946 setzten die Alliierten auf die Karte des Kontrollrates. Bereits Ende Mai hatten sie ihre Vertreter in Berlin angewiesen, den im Abkommen vorgesehenen Umrechnungskurs für die Entschädigung der deutschen Besitzer liquidierten Guthaben in der Schweiz festzusetzen; in den alliierten Hauptstädten war man davon ausgegangen, dass dies in zwei Wochen möglich sein sollte. Dieser Optimismus wurde in Berlin nicht geteilt; hier stiess das Abkommen von allem Anfang an auf Vorbehalte. Die amerikanischen Behörden unterzogen es die einer kritischen Beurteilung. General Lucius D. Clay warf den Unterhändlern vor, sie hätten von sektoriellen Denken behaftet in Unkenntnis der komplizierten Verhältnisse in Deutschland eine nur schwerlich durchführbare Übereinkunft unterzeichnet. Der amerikanische Militärgouverneur sah vielfältige juristische, wirtschaftliche und politische Schwierigkeiten voraus. Er lehnte eine bevorzugte Behandlung deutscher Gläubiger in der Schweiz vor anderen Eigentümerkategorien ab.<sup>190</sup> Würde der Grundsatz einer Entschädigung für alle deutschen Auslandsgläubiger angenommen, würde die alliierte Finanzplanung für Deutschland über den Haufen geworfen: «In view of the fact that the aggregate of all German external assets in Allied, neutral and satellite nations might exceed 5'000'000'000 marks, it would be seriously disruptive of present economic planning if the equivalent in reichsmarks should have to be absorbed by the German economy, even though such amounts were immediately blocked, and would be subject to any agreed upon devaluation [...]»<sup>191</sup>

Die Auszahlung von so hohen Summen hätte das deutsche Budget überzogen; ausserdem wäre mit einer Anheizung inflatorischer Tendenzen zu rechnen gewesen. In technischer Hinsicht enthielte das Abkommen weitere grosse Haken. Zum einen gab es gar keinen offiziellen Reichsmarkkurs, der für die Umrechnung solcher Auslandsguthaben angewendet werden konnte; der alliierte Truppenkurs kam für Clay als Umrechnungsbasis nicht in Betracht. Der amerikanische Zonenkommandant stellte fest, dass nach den bisherigen Finanzsanierungsplänen die schweizerischen Guthaben bei der Verrechnungskasse ohnehin eliminiert worden wären: Diese Gelder

<sup>189</sup> In: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209.

<sup>190</sup> «This loss resulting from war action should not be accorded preferential treatment over all other types of claims [...] and should be classified along with other war connected losses such as those resulting from internal reparations removals, any currency conversion, war damage etc. [...] we believe equity within Germany requires like treatment of all war connected losses.» Ebd.

<sup>191</sup> Ebd.

würden Bern zur Ausrichtung der Hälfte der gesamten Entschädigungssumme nicht zur Verfügung stehen.

Die britischen Vertreter in Berlin sahen das Abkommen nicht so negativ. General B. H. Robertson konnte sich mit einem Entschädigungsplan einverstanden erklären. Auch er stellte indes die Bedingung, dass die Entschädigungsmassnahmen den Zielsetzungen der alliierten Deutschlandpolitik untergeordnet würden: «Our preliminary views are that compensation scheme is acceptable provided it does not prejudice claims against recipients arising from any general scheme of taxation or the like or particular claims due to measures to be taken against war criminals and Nazis.»<sup>192</sup>

Im Übrigen kritisierte auch der Stab von General Robertson den Einbezug der schweizerischen Clearingforderung bei der Verrechnungskasse.<sup>193</sup>

Die amerikanische Delegation im Kontrollrat hatte die Kursfrage auf die Traktandenliste des zuständigen Directorate of Finance setzen lassen. Am 20. Juni unterbreitete Jack Bennett den Vorschlag, den später für Handelstransaktionen zwischen Deutschland und Drittstaaten fixierten Wechselkurs als Entschädigungsbasis für liquidierte Aussenwerte anzunehmen. Bis der Kurs festgelegt sei, sollte eine deutsche Registraturstelle für solche Rechtstitel eingerichtet werden. Die Kosten der Entschädigung sollten dem deutschen Budget angelastet werden; die Zonen, Länder und andere administrative Einheiten sollten den in ihrem Gebiet ansässigen Gläubigern die Entschädigung ausrichten.<sup>194</sup> Konnte aus den bisherigen Ausführungen der Eindruck entstehen, dass es den amerikanischen Behörden um eine reelle Entschädigung zu tun war, so wurden ihre Ausführungen durch eine Generalklausel relativiert: «Nothing herein provided shall preclude the subsequent confiscation of all or any part of individual payments so made for good and sufficient reasons based upon principles applicable as well to accounts which did not originate from external assets. [...] The payment of the required amount of local currency into a blocked account [...] shall be construed as compensation within the meaning of these paragraphs, and the principle of such compensation shall not be said to be impaired in any sense by any subsequent adjustments [...] as may be made to blocked bank accounts or to bank accounts generally.»<sup>195</sup>

Diese ingenüös verfasste Bestimmung hätte den Alliierten volle Handlungsfreiheit gewährt. Im Klartext lief dieser Vorschlag darauf hinaus, dass die alliierten Behörden nach eigenem Gutdünken die Entschädigung, welche sie mit der linken Hand gewährten, mit der Rechten durch einfache Steuer- oder Währungsmanipulationen wieder ganz oder teilweise wegnehmen könnten. Der deutsche Eigentümer hätte zwar theoretisch einen Kompensationsanspruch erhalten; die alliierten Finanz- und Steuerreformpläne wären diesem aber klar vorgegangen.<sup>196</sup> Dieser Vor-

---

<sup>192</sup> Teleg. Chambers, GB Control Office for Germany, an Playfair, MEWFO, 6.6.1946, in: PRO, FO 371/53115.

<sup>193</sup> «It is not clear how the Swiss propose to use balances from the Verrechnungskasse which is in no position to make any payments at present for this purpose.» Ebd.

<sup>194</sup> Der amerikanische Vorsitzende im Finanzausschuss gab zu bedenken, dass dem Kontrollratgesetz Nr. 5 nach Ansicht seiner Regierung keine konfiskatorische Wirkung zukommen sollte; die darin vorgesehene Entschädigung sollte in irgendeiner Manier auch wirklich entrichtet werden. «The vesting of title to German external assets pursuant to law five is not to be construed as a confiscation of such assets, but rather as a requisition of the foreign assets for reparations purposes with appropriate compensation to be made in local currency for the net liquidation value of such assets.» Teleg. Murphy, USPOLAD Berlin, an SecState, 17.6.1946, in: USNA, RG 59 DoSt, 800.515, 4209.

<sup>195</sup> Ebd.

<sup>196</sup> Diese Ansicht wurde von den Franzosen und Briten durchaus geteilt. Als Beispiel sei hier eine britische Berichterstattung einer Meinungsäußerung des Quai d'Orsay zitiert: «They [Beamte Affaires Etrangères] cannot

schlag wurde nicht angenommen. Es herrschte im Finanzausschuss Einigkeit darüber, dass es verfrüht sei, einen Entschädigungskurs festzulegen, da es noch keinen einheitlichen Wechselkurs für Reichsmark gebe. Die Neigung, sich vorzeitig auf den späteren Handlungskurs festzulegen, der sich für die Alliierten vielleicht als ungünstig erweisen könnte, war gering.<sup>197</sup> Im Sinne eines Minimalkonsenses konnten sich die vier Delegationen darauf einigen, dass Nazis und Kriegsverbrecher von solchen Kompensationszahlungen ausgeschlossen bleiben sollten.<sup>198</sup> Der sowjetische Vertreter führte aus, dass die Entschädigung nicht vom Problem der Reparationen losgelöst betrachtet werden könnte. Deutsche Auslandsgläubiger sollten nicht vor anderen Besitzern in Deutschland privilegiert behandelt werden, die durch die Kriegereignisse oder durch die alliierte Reparationspolitik ihre Werte verloren hätten. Grundsätzlich schloss aber auch V. Sitnin Kompensationszahlungen nicht aus: «Whenever it is deemed necessary, compensation for German external assets, removed on account of reparations, can be made in German currency and be charged to the account of Germany.»<sup>199</sup> Er gab jedoch klar zu verstehen, dass die Entschädigungsansprüche deutscher Auslandsgläubiger erst nach der Befriedigung alliierter Reparationsforderungen erfüllt werden könnten. Auch die Höhe der Kompensation sowie die Modalitäten der Auszahlung sollten erst später festgelegt werden.<sup>200</sup> Es ist bemerkenswert, dass die sowjetische Regierung eine Entschädigung deutscher Privatgläubiger nicht schlechterdings ablehnte. Aus der sowjetischen Interessenlage heraus erscheint es freilich verständlich, dass Moskau zuerst an seinen Reparationsanteil dachte. Die Sowjetunion, die ja gemäss den Abmachungen des Potsdamer Abkommens vom Liquidationserlös der deutschen Werte in Westeuropa nichts erhalten sollte, konnte nicht daran interessiert sein, dass die Reparationsmasse durch Zahlungen an deutsche Privatgläubiger verkleinert wurde.<sup>201</sup> Die Reaktion der westalliierten Vertreter im Finanzausschuss war gemischt: Einerseits zeigten sie Verständnis für solche Argumente; andererseits – der britische Vertreter S. P. Chambers sprach dies am deutlichsten aus – war ihnen klar, dass auf dieser Linie keine Lösung der Entschädigungsfrage zu erzielen war.<sup>202</sup> Ein Ausweg aus der Sackgasse der Durchführung des Washingtoner Abkommens war nicht in Sicht. Im Gegenteil, durch die Verknüpfung der Entschädigung mit der Reparationsfrage, die ja mithin zu den kontroversesten Problemen der

---

see why we [Foreign Office] are reluctant to agree to the rate proposed by the Swiss, since they regard the rate, whatever it is, as a face-saving device having no relation to reality. Since it is unlikely that payment will actually be made in RM at the present time to German beneficiaries, there is nothing, in their view, to prevent subsequent legislation in the Occupation zone reducing or even obliterating completely the compensation due to German citizens.» Auch wenn diese pointierte französische Aussage erst Ende 1947 gemacht wurde, so entspricht sie doch der vom Quai d'Orsay bereits 1946 eingenommenen Haltung. Brief D. Cooper, GB Emb. Paris, an MEWFO, 22.12.1947, in: PRO, FO 837/1288.

<sup>197</sup> Dies war die Ansicht der britischen Vertreter, die als Alternative den alten schweizerisch-deutschen Clearingkurs (100 RM = 173 sFr.) als eventuell besser geeigneten Kurs vorschlugen. Teleg. Chambers, GB Control Office for Germany, an Playfair, MEWFO, 14. 6. 1946, in: PRO, FO 371/53115.

<sup>198</sup> 34. Sitzung Directorate of Finance [=DFIN], ACC Berlin, 20. 6. 1946, in: USNA, RG 43, 55-D-375, 24.

<sup>199</sup> 39. DFIN-Sitzung, ACC Berlin, 23. 8. 1946, ebd.

<sup>200</sup> «The time limit on the payment of compensation for German external assets must be determined with consideration of the fulfillment by Germany of United Nations' reparations claims, and of the economic possibilities of Germany.» Ebd.

<sup>201</sup> Im Übrigen fällt auf, dass sich die Antwort des Sowjetdelegierten im Finance Directorate mit der ersten Stellungnahme der amerikanischen Besatzungsbehörden weitgehend übereinstimmt.

<sup>202</sup> «The British member expressed the view that the second and third points made by the Soviet member were not consistent with the undertakings given to neutral countries who have been asked to give up German external assets.» Ebd.



alliierten Deutschlandpolitik gehörte,<sup>203</sup> riskierte man, die Lösung der Frage auf Jahre hinauszuverschieben.

Die amerikanische Delegation wollte sich damit nicht abfinden. Sie verlangte Ende August wiederum die Errichtung einer alliierten Registraturbehörde zur Ausgabe von Entschädigungstiteln, ohne dass der Umrechnungskurs indessen schon fixiert werden sollte.<sup>204</sup> Die Umsetzung dieses Antrages wurde aber immer wieder auf die lange Bank geschoben. Im Dezember wurde er zur Abklärung an einen Unterausschuss verwiesen.<sup>205</sup> Damit wurde die Hoffnung auf eine rasche Lösung der Frage definitiv begraben. Erst im Frühjahr 1947 bezog der Unterausschuss Stellung. Er konnte sich nicht zu einer einstimmigen Resolution durchringen. Die westlichen Vertreter unterbreitete den Vorschlag, den Vorkriegsclearingkurs von 100 RM gleich 129 sFr. anzunehmen. Die Annahme dieses Kurses hindere die Alliierten nicht daran, den schliesslich auszubehaltenden Entschädigungsbetrag den vorgesehenen Lastenausgleichsteuern zu unterwerfen; es handle sich vorderhand lediglich um eine Berechnungsgrundlage, welche eine rasche Durchführung der Safehaven-Vereinbarungen ermöglichen sollte.<sup>206</sup>

Im Dezember 1946 sprachen die englischen Behörden in Berlin einem provisorischen Spezialkurs von 100 RM gleich 115 sFr. das Wort.<sup>207</sup> Um die Zustimmung der alliierten Partner zu erlangen, liessen auch die Briten recht durchtriebene Argumente anklingen. Es handle sich ja keineswegs um den Kurs, zu welchem die enteigneten Deutschen ihre Auslandsguthaben in Reichsmark ausbezahlt erhielten. Es ginge fürs Erste vielmehr darum, zuerst einmal einen provisorischen Kurs festzusetzen: «The agreement to compensate Germans in Reichsmarks does not prevent the Allied Powers in Germany taxing or sequestrating such compensation by general legislation attacking the rights and property of war criminals, notorious Nazis etc. Nor does this agreement specify a date by which compensation is to be paid so that payment can still be withheld until the general fiscal policy has been more clearly defined. [...] The Swiss Government set a great importance upon the fixing of a rate, however provisional and are, in fact, holding up the current liquidation of all German property until this formality has been completed. It is proposed, therefore, to fix a minimum rate for the purposes of record which may or may not be subject to adjustment when the Reichsmark is finally stabilised. Fixation of such a rate will meet the Swiss requirements while not tying the hands of Military Government in any important particular.»<sup>208</sup>

S. P. Chambers liess durchblicken, dass er im Falle einer fortgesetzten sowjetischen Weigerung für eine separate Kurfixierung für die drei Westzonen eintreten würde.<sup>209</sup> Auch P. Leroy-Beaulieu drängte auf eine zügige Annahme eines provisorischen Umrechnungskurses, von dem die Durchführung des Abkommens mit der Schweiz abhängen würde.

Nach dieser westalliierten Offensive des Charmes und der Persuasion waren wiederum die sowjetischen Vertreter im Finance Directorate zu einer Antwort gefordert. Die Russen hatten bereits gegen die Empfehlungen des Balancing Committee Vorbehalte geltend gemacht. Es mochte ihnen nicht einleuchten, dass bei der Ungewissheit in der Entschädigungsfrage schon

---

203 Siehe dazu Yergin (1979), S. 286-291; Loth (1987), S. 102-108.

204 40. DFIN-Sitzung, 30. 8. 1946, ebd.

205 Nämlich an das «Committee for Balancing Foreign Accounts», 53. DFIN-Sitzung, 21.12. 1946, ebd.

206 Resolution «Committee for Balancing Foreign Accounts», 5. 3. 1947, in: USNA, RG43, 55-D-375, 25.

207 British Proposal DHN, 9. 12. 1946, in: PRO, FO 944/306.

208 Ebd.

209 Telegr. Chambers, GB Element ACC Berlin, an Hampshire, GB Control Office for Germany, 18.3.1947, in: PRO, FO 944/306.

ein Kurs festgelegt werden müsse, der die künftige Parität der deutschen Währung bloss präjudizieren würde. Der einzige Kurs, den sie akzeptieren mochten, war der schweizerisch-deutsche Clearingkurs.<sup>210</sup> Der englische Delegierte hielt diesen Vorschlag für vernünftig.<sup>211</sup> In der folgenden Sitzung lehnten es die Sowjets jedoch kategorisch ab, weiterhin über die Frage eines separaten Umrechnungskurses für die Entschädigung deutscher Gläubiger in der Schweiz zu verhandeln, solange die für sie zentrale Frage der Reparationen nicht befriedigend gelöst werden konnte.<sup>212</sup>

Nach mehr als neunmonatigen intensiven Konzertierungsgesprächen standen die alliierten Vertragspartner zum zweiten Mal vor einem Scherbenhaufen: Zuerst war es ihnen nicht gelungen, in angemessener Frist das schweizerische Kursjunktum mit einer einheitlichen Note zu parieren. Anschliessend wurden sie gewahr, dass das in Washington mit der Schweiz abgeschlossene Abkommen schlecht in den Rahmen der alliierten Deutschlandpolitik passte. Dadurch dass die Schweiz auf der Ausrichtung einer effektiven Entschädigung beharrte, kamen den alliierten Regierungen die Widersprüche des Abkommens von Washington zu ihrer bisherigen Finanzpolitik erst richtig zu Bewusstsein. Die Entschädigungsfrage hatte viel Zeit und Nerven gekostet. Die alliierten Vertragspartner der Schweiz mussten nun eine neue Strategie ausarbeiten.

---

<sup>210</sup> 173 sFr. = 100 RM. Committee for Balancing Foreign Accounts, DFIN ACC Berlin, 5.3.1947, in: USNA, RG 43, 55-D-375, 26.

<sup>211</sup> Telegr. Debenham, ACC Berlin, an Hampshire, GB Control Office for Germany, 24.3.1947, in: PRO, FO 944/306.

<sup>212</sup> 68. DFIN-Sitzung, 28.3.1947, in: USNA, RG 43, 55-D-375, 25.

«Wir bleiben auf dem Standpunkt, mit der Liquidation unter keinen Umständen vor der Kursfestsetzung zu beginnen. [...] Zur Schadenabwehr behalten wir uns indessen vor, einen Schritt weiter zu gehen als bei der Sperre und die Umwandlung in Schweizerfranken-Forderungen vorzunehmen. Der Betrag wird dann aber nicht auf das Liquidationskonto einbezahlt, sondern auf ein separates gesperrtes Konto.»  
W. Stucki, 10. AK-Sitzung, 11.2.1947.<sup>213</sup>

«[...] the terms of the Accord give no support to the argument that liquidation must be preceded by the establishment of a positive rate of exchange. The Accord [...] does not stipulate or even imply that a rate of exchange must be fixed prior to the commencement of liquidation.»  
Telegramm Foreign Office an GB Legation Bern, 10.5.1947.<sup>214</sup>

### 3.4.3. Die interalliierte Einigung auf den Clearingkurs und seine Ablehnung durch die Schweizer Regierung

Ab Dezember 1946 hatten alliierte Diplomaten verschiedene Sondierungen unternommen. Chefbeamte im Staatsdepartment fragten an, ob für die Schweizer Behörden ein Kurs von 3-4 RM je 1 \$ annehmbar sei; Stucki wies die Gesandtschaft in Washington an, den amerikanischen Gesprächspartnern mitzuteilen, dass diese Parität keine angemessene Entschädigung ermöglichen würde und deshalb vom Bundesrat verworfen werden würde.<sup>215</sup> Im Frühjahr 1947 streckten englische Diplomaten Fühler aus, um in Erfahrung zu bringen, ob der schweizerisch-deutsche Clearingkurs für Bern annehmbar sei. Stucki beantwortete auch diese Demarche ablehnend. Er führte dem britischen Handelsattaché gegenüber aus, dass ein entschädigungsberechtigter Deutscher pro liquidierten Schweizer Franken minimal 2 RM erhalten müsste. Im Sinne eines Entgegenkommens erklärte er sich bereit, einen Kurs bloss für die drei westlichen Zonen ins Auge zu fassen, wenn die Sowjetunion sich andauernd gegen einen Sonderkurs sträube; er regte an, dass die Parität nicht über die ganze Dauer der Liquidation einheitlich sein müsste, sondern zu einem späteren Zeitpunkt angepasst werden könnte.<sup>216</sup> Mit der langen Verzögerung des Liquidationsbeginnes hatte auch in der Schweiz niemand gerechnet. Im Sommer 1946 waren die massgebenden Stellen in Bern davon ausgegangen, dass der Kurs in wenigen Wochen definitiv festgelegt werden könnte.<sup>217</sup> Der Aufschub der Liquidationsarbeiten brachte Bern nicht nur gegenüber den Alliierten in eine schwierige Lage.

---

<sup>213</sup> In: BA, 2801, 1968/84, 55.

<sup>214</sup> In: PRO, FO 944/306.

<sup>215</sup> Brief Bruggmann, CH Leg. Washington, an EPD, 27.12.1946. Zu diesem \$-RM-Kurs hätte ein enteigneter Deutscher für 100 sFr. einen Gegenwert von 70-92 RM erhalten: «Wollen Sie beifügen, dass ein Kursverhältnis auf Basis 3-4 Mark für 1 \$ dazu führen würde, dass der deutsche Eigentümer für einen expropriierten Schweizerfranken nicht einmal eine Mark bekäme, was nach unserer Auffassung unmöglich als billige und den Kaufkraftverhältnissen entsprechende Entschädigung betrachtet werden könnte.» Telegr. EPD an CH Leg. Washington, 30.1.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>216</sup> Aktennotiz Stucki über die Besprechung mit dem englischen Handelsattaché Gerald H. Selous, 27.3.1947, ebd.

<sup>217</sup> Brief Hohl, EPD Rechtswesen, an Koenig, Schweiz. Rentenanstalt, 21.6.1946, ebd.

Auch in der Schweiz geriet das Kursjunktim zunehmend unter Beschuss.<sup>218</sup> Seit nahezu zwei Jahren waren deutschen Vermögenswerte nun schon blockiert, ohne dass an ihrem Besitzstatus etwas verändert worden war. Vor allem Sachwerten drohte ein Wertzerfall. Deutsche Unternehmen in der Schweiz waren durch die strikte Finanzkontrolle der Verrechnungsstelle in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt. Sie konnten keine neuen Kredite aufnehmen und waren in ihrer Personalpolitik gelähmt.<sup>219</sup> In der Öffentlichkeit wie auch innerhalb der Aufsichtskommission war diese Sachlage wiederholt kritisiert worden. Die Schweizer Behörden konnten in derart gelagerten Fällen nicht stur auf ihrer Weigerung beharren, mit der Liquidation zuzuwarten. Andererseits konnten sie die gegenüber Alliierten eingenommene Haltung nicht über Bord werfen, ohne sich selbst zu desavouieren und einen wichtigen Trumpf in der Entschädigungsfrage aus den Händen zu geben. Der Ausweg aus dem Dilemma wurde in der Aufsichtskommission gefunden.<sup>220</sup> Man einigte sich darauf hin, dass bei drohender Gefahr eines Wertverlustes die Verrechnungsstelle ermächtigt werden sollte, sogenannte Umwandlungen vorzunehmen.<sup>221</sup>

Nach Einschätzung der Schweizer Behörden lag in solchen Fällen keine Liquidierung der Guthaben vor, weil bloss ein Sachwert in einen Geldwert umgewandelt wurde; wesentlich war, dass der betroffene Deutsche seinen sFr.-Anspruch ausdrücklich behielt. Stucki legte Ende April 1947 eine entsprechende Vorlage vor. Die Landesregierung nahm diese an; die Verrechnungsstelle wurde durch diesen Bundesratsbeschluss ermächtigt, unter der Aufsicht der Überwachungskommission selbständig werterhaltende Massnahmen anzuordnen.<sup>222</sup> Von den alliierten Vertretern wurde dieser Beschluss als Schritt in die richtige Richtung begrüsst; er ging ihnen freilich zu wenig weit. Seit Februar 1947 hatten sie mit Nachdruck verlangt, dass die Verrechnungsstelle alle einfach gelagerten, zur Liquidation bereiten Fälle umwandeln und den Erlös auf ein gesperrtes Konto überweisen solle.<sup>223</sup> Sie forderten nun die Schweizer Behörden auf, das Umwandlungsverfahren auf alle unbestrittenen Wertkategorien anzuwenden.<sup>224</sup> Die Aufsichtskommission lehnte eine vom Kriterium der Verhinderung eines Wertverlustes losgelöste Umwandlungsaktion grossen Stiles ab. Den Alliierten wurde die dolose Absicht unterstellt, sie wollten damit lediglich den Beginn der Liquidation durchs Hintertürchen erzwingen: «Wenn wir diese Fälle extensiv interpretieren, so begeben wir uns aufs Glatteis und bald gleiten

218 Am 25.3.1947 hatte NR Bringolf (SP, SH) zusammen mit 30 weiteren Unterzeichnern eine Interpellation an die Landesregierung gerichtet, worin er um Aufschluss über die Ursachen der Verzögerung der Kursfestsetzung und der Liquidation aufforderte. Besorgt stellte er die Frage, ob durch die Verschleppung der Durchführung dieser Abkommensbestimmung nicht das Ansehen des Bundesrates geschädigt werde. 14. AK-Sitzung, 16.4.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

219 Vgl. die kurze Zusammenfassung der Problematik im BRB betr. die Werterhaltung deutscher Sachwerte, 29.4.1947, in: BA 1004,1,1947: «Solche Wertverminderungen können entstehen durch Qualitätsverschlechterung von Waren sowie namentlich auch durch Aufauf von Lager- und Verwaltungsspesen. [...] Ähnliche Verhältnisse bestehen dort, wo deutsche Vermögenswerte in Form von Beteiligungen an schweizerischen Gesellschaften vorliegen. Man denke z.B. an gesperrte Gesellschaften, die zur Weiterführung ihres Betriebes Kredite benötigen, die aber infolge der Unsicherheit über die Zukunft der Gesellschaft nicht erhältlich sind. [...] In anderen Fällen endlich kann eine 'Ent-Deutschung' [...] dringlich werden, damit die betreffende Firma nicht ihre Kunden oder auch ihr qualifiziertes Arbeitspersonal verliert.» Ebd.

220 Die von Stucki vorgeschlagene Regelung ging auf eine ursprünglich bereits im November 1946 von NR Th. Holenstein (KK, SG) gemachte Anregung zurück, die auch von verschiedenen anderen AK-Mitgliedern begrüsst worden war. 7. AK-Sitzung, 26.11.1946, in: BA 2801, 1968/84, 54.

221 W. Stucki, 10. AK-Sitzung, 11.2.1947, in: BA, 2801, 1968/84, 55.

222 BRB betr. Werterhaltung durch Umwandlung deutscher Sachwerte, 29.4.1947, in: BA 1004,1,1947.

223 9. CM-Sitzung, 14.2.1947, in: BA 2801,1968/84, 58; Brief B. Peyrot des Gachons, Vorsitzender CM, an SVS, 18. 2. 1947, ebd.

224 15. CM-Sitzung, 12.5.1947, ebd.

wir in die Liquidation ab. Die Commission Mixte will uns mit ihrem Begehren auf die schiefe Ebene bringen»,<sup>225</sup> warnte Ständerat A. Iten. Mit Ausnahme des SP-Vertreters, Nationalrat Schümperli, waren sich alle Mitglieder der Aufsichtskommission in ihrer ablehnenden Haltung einig.<sup>226</sup>

Mit dieser Umwandlungspraxis wurde angestrebt, schweizerische Kritiker an der strengen Sperrverordnung der Verrechnungsstelle zum Verstummen zu bringen; es erwies sich, dass dieser Schritt propagandistisch dazu geeignet war, gegenüber den Alliierten die Ernsthaftigkeit und den guten Willen der Schweizer Regierung zu demonstrieren, das in Washington unterzeichnete Finanzabkommen bona fide durchzuführen.<sup>227</sup> Gingen die Berner Behörden auch nicht so weit, wie es ihre alliierten Gegenspieler gefordert hatten, so konnten sie nun doch auf die eigene bewegliche Haltung hinweisen und mit weit grösserem Gewicht eine offizielle Antwort auf ihre Note vom Juli 1946 verlangen.<sup>228</sup>

Nach dem Scheitern der Kursfestsetzung im Kontrollrat ergriff die britische Regierung die Initiative. Das Foreign Office machte den Vorschlag, in einer gemeinsamen alliierten Note die schweizerische Regierung zur sofortigen Aufnahme der Liquidierung aufzufordern.<sup>229</sup> Den Schweizer Behörden müsse erklärt werden, dass die Alliierten sich bemüht hätten, eine Parität festzusetzen, dass aber in Erwartung einer bevorstehenden Währungsreform kein solcher Kurs fixiert werden könne. Der später zu bestimmende Kurs werde die Ausrichtung einer gerechten Entschädigung ermöglichen.<sup>230</sup>

Wie reagierten Washington und Paris auf diesen Vorschlag? Die amerikanischen Behörden schlossen sich dem von den Briten ausgearbeiteten Notentwurf an.<sup>231</sup> Sie hatten eben erst im Alleingang versucht, die Schweizer Regierung in einem tour de force dazu zu bewegen, ihre negative Haltung in der Kursfrage aufzugeben. Am 26. Mai 1947 war Bruggmann auf das Staatsdepartement zitiert worden; W. S. Surrey forderte Bern ultimativ auf, unabhängig von der Kursfestsetzung sofort mit der Liquidierung der deutschen Werte zu beginnen. Falls nicht binnen drei Tagen eine befriedigende Antwort eintreffe, drohte er mit einer Protestnote; obendrein liess er durchblicken, dass eine Pressekampagne gegen die Schweiz orchestriert würde.<sup>232</sup> Obwohl offensichtlich ein schärferer Wind wehte, liess man sich in Bern nicht einschüchtern. Die Gesandtschaft in Washington wurde angewiesen, dem Staatsdepartement mitzuteilen, dass man schweizerischerseits immer noch auf eine offizielle Antwort auf den Kursvorschlag warte. Im Übrigen stehe man in einem Vertragsverhältnis zu den drei Regierungen; der Bundesrat

225 11. AK-Sitzung, 25.2.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54. Ähnlich auch SVS-Präsident Schwab: «Das ist aber schon eine Liquidation, die über das Stadium der vorsorglichen Massnahme hinausgeht. Wenn wir in einem Fall beginnen, dann hält es sich schwer, andere ähnlich gelagerte Fälle abzuschlagen.» Ebd.

226 NR Schümperli hatte am 25.3.1947 im Namen seiner SP-Parteifreunde den Antrag gestellt, dass die Verrechnungsstelle nicht bloss auf einer kasuistischen Grundlage, sondern allgemein ganze Kategorien deutscher Werte umgewandelt werden sollte, wie dies von den alliierten Vertretern in Bern gefordert worden war. Der Antrag unterlag deutlich in der AK-Abstimmung. 13. AK-Sitzung, 25.3.1947, ebd.

227 SR Iten hatte schon im Februar die Ansicht vertreten, dass nach der Einführung dieser Umwandlungspraxis die Alliierten der Schweiz keine Vorwürfe mehr machen könnten: «Man könnte uns dann nicht vorhalten, dass wir das Abkommen sabotieren wollen.» 11. AK-Sitzung, ebd.

228 Telegr. an CH Leg. Paris, London, Washington, 9.6.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

229 Telegr. FO an GB Embassy Paris, Washington, an GB Leg. Bern, 10.5.1947, in: PRO, FO 944/306.

230 «The establishment of a provisional rate of exchange in the meantime would be devoid of any real significance. At all events, the Swiss Government may rest assured that the rate of exchange which will eventually be established will be an equitable one.» Ebd.

231 Telegr. SecState Marshall an US Leg. Bern, 9.6.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4230.

232 Telegr. Bruggmann an EPD, 27. 5. 1947, in: BA 2801, 1968/84, 95. Vgl. auch 17. AK-Sitzung, 24.6.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

werde auf eine einseitige amerikanische Demarche nicht reagieren. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass man bereit sei, ein gemeinsam von den drei alliierten Vertragspartnern eingereichtes Vorschussbegehren wohlwollend zu prüfen.<sup>233</sup> Die Schweizer Diplomaten liessen den Vorstoss geschickt ins Leere laufen; damit war dieser unüberlegt wirkende Druckversuch auch schon abgewiesen. Die amerikanischen Behörden waren deshalb über den neuen britischen Vorschlag nicht unglücklich.

Dagegen verhartete Paris fest auf der schon im Sommer 1946 eingeschlagenen Linie. Der Quai d'Orsay erachtete es als notwendig, dass die Alliierten zuerst den Umrechnungskurs fixierten. Charguéraud wich nicht von seiner Linie ab.<sup>234</sup> Seine Regierung könne sich grundsätzlich mit jedem Umrechnungskurs, der für alle vier Besatzungsmächte annehmbar sei, abfinden.<sup>235</sup> Der sowjetische Vorschlag, den Clearingkurs als Entschädigungskurs anzunehmen, hatte seiner Ansicht nach viel für sich.<sup>236</sup> Charguéraud attestierte der Schweiz obendrein, dass sie sich einwandfrei verhalten habe. Wenn das Abkommen bisher nicht durchgeführt werden konnte, so liege die Schuld nicht an Bern, sondern an der Unfähigkeit der Alliierten zur Konsensfindung: «Charguéraud feels responsibility for present non-implementation lies in UK-US stand on exchange rate over which no progress has been made during past year and [he] may so inform IARA if explanations are required.»<sup>237</sup>

Der alliierte Handlungsbedarf nahm zu. Die drei mit dem Verhandlungsmandat betrauten Regierungen waren von dritter Seite ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Die in der Interalliierten Reparationsagentur in Brüssel zusammengeschlossenen Länder waren ungeduldig geworden; sie erwarteten dringend den Eingang der ersten Zahlungen aus dem Erlös der liquidierten deutschen Werte in neutralen Ländern, die ihnen ja nach einem im Pariser Reparationenabkommen genau festgelegten Schlüssel zukommen sollten.<sup>238</sup> Amerikanischen Schätzungen zu Folge stammten annähernd drei Viertel aller aus neutralen Staaten eingehender Gelder aus der Liquidation deutscher Werte in der Schweiz;<sup>239</sup> die IARA-Staaten verfolgten daher die Durchführung des Washingtoner Abkommens mit grossem Interesse. An der Sitzung des External Assets Committee vom 30. Mai 1947 kritisierten verschiedene Vertreter von IARA-Mitgliedsstaaten

233 Telegr. EPD an CH Leg. Washington, 2.6.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

234 «Les autorités françaises considèrent en effet que l'esprit même de l'accord, qui prévoit que la liquidation aura lieu à condition que les Allemands dépossédés soient indemnisés à un taux uniforme, justifie la prétention suisse de ne pas procéder à cette liquidation avant la fixation d'un taux qui seul permettra de créditer les intéressés du montant de la compensation. Au surplus cette manière de voir a été, lors des négociations de Washington, formellement exprimée par M. Stucki aux délégués alliés et ceux-ci ont alors admis le point de vue suisse.» Note AffEtr an DoSt, 13.6.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4230.

235 «The French are not wedded to any particular rate but would agree to fix this rate [Clearingkurs] provisionally in order to get the liquidation started. When the international value of the Reichsmark is established, some modification may well be necessary [...]» Telegr. Cooper, GB Embassy Paris, an FO, in: PRO, T 236/1605.

236 Charguéraud meinte, dass die Schweizer Regierung gegen diesen Kurs nichts einwenden könnte, da er bis in die allerletzten Kriegstage, d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die RM schon viel tiefer bewertet worden war, offizielle Parität im schweizerisch-deutschen Verrechnungsverkehr gewesen sei; ausserdem lege Bern den Rentenauszahlungen an Deutsche diesen Kurs als Berechnungsbasis zu Grunde. Telegr. Caffery, US Embassy Paris, an SecState, 10.6.1947, ebd.

237 Telegr. Caffery, US Embassy Paris, an DoSt, 10.6.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4230.

238 Bereits im Herbst 1946 hatten die IARA-Staaten an der saumseligen Haltung der Schweiz heftig Kritik geübt; sie warfen aber auch den USA, Grossbritannien und Frankreich Untätigkeit und Desinteresse vor. Die Mandatarmächte verwarfen sich gegen solche Vorwürfe; sie ermahnten die IARA-Staaten zur Zurückhaltung und versicherten ihnen, dass schon die ihnen zukommenden 72% (USA: 28%, GB: 28%, F: 16%) des IARA-Gesamtanteils Garant seien für ihr lebhaftes Interesse an einer korrekten Durchführung des Abkommens von Washington. Telegr. Kirk, US Emb. Brüssel, an SecState, 2.11.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4216.

239 Statement regarding enemy external assets, 11.6.1947, in: USNA, RG 59, 54 D 374.

nicht nur die mangelhafte Durchführung des Abkommens durch die Schweizer Regierung.<sup>240</sup> Sie warfen auch den drei Mandatarmächten vor, die Interessen der IARA nicht zu wahren. Mit grossem Nachdruck verlangten sie Auskünfte über den Stand der Durchführung des Abkommens: Der kanadische Vertreter schlug gar vor, dass die IARA eine eigene Untersuchungskommission nach Bern senden sollte. Es gelang dem amerikanischen Delegierten, diesen Vorschlag abzublocken. Die Kritik aus den Reihen der IARA war den drei Mandatarmächten unangenehm; im Herbst einigten sie sich darauf, die Agentur in einer mehr faktisch gehaltenen Orientierung über den Stand der Durchführung des Abkommens von Washington zu informieren.<sup>241</sup> Mit seiner Drohung, der Reparationsagentur in Brüssel zu berichten, dass die Durchführung des Abkommens mit der Schweiz wegen der Sturheit der Angelsachsen bisher verunmöglicht worden sei, hatte Charguéraud das Fass zum Überlaufen gebracht. Die Amerikaner waren aufgebracht gegen den mangelnden Teamgeist der Franzosen. In zahlreichen Noten und Aide-Mémoires wurde die französische Haltung als völlig unberechtigt zurückgewiesen.<sup>242</sup> Der Quai d'Orsay war jedoch von seiner Haltung nicht abzubringen. Charguéraud war fest entschlossen, seinen amerikanischen und englischen Kollegen Widerstand zu leisten. Er ging noch einen Schritt weiter: Im Juni 1947 lud er Stucki zu Besprechungen nach Paris ein.<sup>243</sup> Stucki nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass Paris den schweizerischen Standpunkt vom Junktim von Kursfestsetzung und Liquidationsbeginn nach wie vor teilte und die Zusicherung abgab, dass sich seine Regierung an keinen Protestaktionen gegen die Schweiz beteiligen werde.<sup>244</sup> Engländer und Amerikaner mussten schliesslich nachgeben. Die alliierte Konsensfindung erfolgte auf der Grundlage des französischen Vorschlages. Widerwillig notifizierten sie der Schweizer Regierung, dass sie den Clearingkurs von 100 RM = 173 sFr. als Entschädigungsbasis angenommen hätten: «We are most distressed at French attitude and certainly do not share their views. Nevertheless we cannot act without their concurrence and if we are to avoid indefinite inter-Allied dead-lock we have no choice but to try to meet the French half-way. We are therefore reluctantly prepared [...] to inform the Swiss officially that we propose to use the pre-war rate of exchange provisionally for immediate book-keeping purposes in Germany.»<sup>245</sup> In London machte man sich indes nicht grosse Hoffnungen, dass die Schweizer Behörden einen solchen Kurs als gerechte Entschädigungsgrundlage betrachten würden. Das Foreign Office regte deshalb an, bereits eine zweite Note entlang der Linien seines ersten Vorschlages

---

240 Vorwurfkatalog: das Prinzip des Veikaufes an den Meistbietenden werde durch die SVS dauernd verletzt; die von der SVS zugrunde gelegten Nationalitätsstichdaten einer Beteiligung schliesse viele effektiv deutsch beherrschte Werte von der Liquidation aus; schweizerische Auffassung in Sequesterkonfliktfällen penalisiere IARA-Interessen. Telegr. Achilles, US Emb. Brüssel, an SecState, 31.5.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4229.

241 Telegr. Douglas, US Emb. London, an SecState, 4.9.1947; Telegr. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 11.9.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4234.

242 Telegr. SecState Marshall an US Embassy Paris, 17.6.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4230.

243 Diese Besprechungen dauerten vom 18.-21.6.1947, in: Notes et démarches relatives à la question du cours de change, 20.4.1949, in: BA 2801.1968/84, 36.

244 «Ich habe dort [Paris] feststellen können, dass die französische Regierung auch heute noch mit dem Bundesrat auf dem Standpunkt steht, dass mit der Liquidation nicht begonnen werden kann, solange der Kurs nicht festgesetzt ist. Diese Auffassung haben die französischen Behörden immer vertreten. Herr Charguéraud erklärte, Frankreich würde sich keiner Protestaktion anschliessen, da das Manöver gegenüber der Schweiz ganz ungerechtfertigt sei. [...] Nun stellt sich aber Frankreich andererseits auf den Standpunkt, dass die Kursfixierung eine Angelegenheit der Alliierten sei und ohne Zustimmung der Schweiz erfolgen könne.» 17. AK-Sitzung, 24.6.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

245 Telegr. FO an GB Embassy Washington, 11.10.1947, in: PRO, T 236/1605.

auszuarbeiten.<sup>246</sup> Nachdem die französische Regierung sich damit einverstanden erklärt hatte,<sup>247</sup> waren die Alliierten wieder handlungsfähig. Mehr als ein Jahr nach der Abgabe des schweizerischen Memorandums zur Kursfrage überreichten die alliierten Vertreter in Bern dem Politischen Departement am 22. Juli 1947 drei gleichlautende Noten, worin sie mitteilten, dass ihre Regierungen beschlossen hätten, «[...] to adopt the official rate of exchange of the last Germano-Swiss clearing agreement as the provisional rate for the interim recording of the indemnification [...] until the establishment in Germany of the rate of exchange which will become universally applicable and to which the indemnities recorded will then be adjusted.»<sup>248</sup> Die Aufsichtskommission war sich einig, dass dieser Kurs keine angemessene Entschädigung biete und deshalb zu verwerfen sei.<sup>249</sup> Stucki monierte gleichwohl, dass alles vermieden werden müsse, was einer Verschärfung der Auseinandersetzung gleichkomme. Die Schweiz dürfe die alliierte Note nicht schroff ablehnen. Die Wirtschaftsvertreter in der Kommission wiesen dagegen auf die deutsche Währungsreform hin; sie meinten, dass eine Kursfestsetzung vor der Durchführung der Sanierung der Reichsmark sowieso müssig sei.<sup>250</sup> Stucki warnte vor einem derartigen Rückzieher: «Wenn wir nun erklären wollten, ja wir haben im Mai 1946 einen [Kurs-] Vorschlag gemacht, aber wir sind heute nicht mehr bereit, ihn aufrecht zu erhalten und wünschen die Währungsreform in Deutschland abzuwarten, so würde ein Sturm losbrechen, den wir vermeiden müssen. [...] Wir müssen alles vermeiden, was den Anschein erwecken könnte, dass wir das Abkommen sabotieren wollen.»<sup>251</sup> Nicht nur aus taktischen Gründen wollte er an seinem Kursvorschlag festhalten. Für ihn stand zu jenem Zeitpunkt immer noch fest, dass diese Parität eine anständige Entschädigung ermöglicht hätte.<sup>252</sup> Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder schloss sich ihrem Vorsitzenden an.<sup>253</sup> Knappe 14 Tage nach der Abgabe der Noten erteilte das Politische Departement den alliierten Gesandten eine vorläufige Antwort. Darin wurde eine Rechtsverwahrung zum Ausdruck gebracht: «[...] le Département tient à relever, dès maintenant, que le taux de change ne saurait être fixé unilatéralement par les Gouvernements français, américain et britannique et que le cours de l'ancien accord de clearing germano-suisse, qui fut établi en 1940, ne paraît guère pouvoir servir de base, même provisoire, pour le calcul d'indemnités équitables.»<sup>254</sup> Die alliierten Regierungen realisierten, dass diese Antwort keinen Raum liess für eine Annahme des Clearingkurses. Schon wenige Tage später forderte das Foreign Office seine Partner in Washington und Paris auf, so rasch als möglich die vorgesehene zweite Note abzugeben. In London argwöhnte man, dass die definitive bundesrätliche Antwort unter Umständen bis Okto-

246 Ebd. Das DoSt schloss sich diesem Vorschlag ebenfalls an. Telegr. SecState Marshall an US Embassy Paris, 17.6.1947, in: USNA; RG 59, 800.515, 4230.

247 Telegr. Caffery, US Embassy Paris, an SecState, 9.7.1947, ebd.

248 Note Snow, GB Minister in Bern, an EPD, 22.7.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95. USZF Noten ebd.

249 17./19. AK-Sitzung, 24.6./26.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54/55.

250 NR Speiser (Rad., AG): «Wenn wir vor dieser Währungsreform die Entschädigung an die Deutschen in Deutschland leisten, wissen wir gar nicht, ob wir ihnen einen angemessenen Gegenwert geben. Solange in Deutschland die Währungspläne nicht verwirklicht sind, können wir über den angemessenen Umrechnungskurs nicht diskutieren.» Ähnlich äusserten sich auch H. Homberger (Vorort) und R. Dunant (SBVer.). 19. AK-Sitzung, 26.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55.

251 Ebd.

252 «Die Aussicht auf Verständigung scheint mir etwas grösser als früher. Als Minimum eines angemessenen Gegenwertes betrachte ich die Relation 1 Franken = 2 Reichsmark.» Ebd.

253 NR Hostenstein (KK, SG) regte an, dass man ebenfalls erwägen könnte, deutsche Vermögenswerte kategorienweise umzuwandeln, um die Laune der Alliierten zu verbessern; der Liquidationserlös sollten ihnen aber erst nach der Kursfestsetzung überwiesen werden. Ebd.

254 Note EPD an Ambassade de France/US Leg./GB Leg. Bern, 5.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.



ber auf sich warten lassen könnte; überhaupt sei es vorteilhaft, so hiess es, der zu erwartenden negativen Antwort der Schweizer Regierung zuvorzukommen.<sup>255</sup> Amerikaner und Franzosen waren damit einverstanden. Bereits anfangs September teilten die Alliierten dem Politischen Departement mit, «[...] that the fixing of the value of a currency appertains to the national sovereignty concerned in the exercise of which no foreign Power can intervene. [...] the fixing of the rate of exchange [...] is the exclusive competence of the Powers which exercise supreme authority in Germany. So, under these circumstances, the Government of the United States considers that it has a right to expect that the Swiss Government will proceed actively with the liquidation of German assets and with the distribution of the proceeds of this liquidation in the agreed conditions.»<sup>256</sup>

Stucki zögerte nicht einen Augenblick, um diese Theorie zurückzuweisen. Er machte geltend, dass ein schweizerisches Mitspracherecht bislang nie bestritten worden sei.<sup>257</sup> Die Souveränitätsthese wurde auch in der Aufsichtskommission verworfen: «Wird in einem Vertrag die gegenseitige Verrechnung vereinbart, so ist das ein Indiz dafür, dass kein freier Zahlungsverkehr besteht. Wenn eine Währung nicht frei spielt, so hat der Vertragspartner das Recht, bei der Fixierung des Umrechnungskurses mitzureden», stellte Homberger lapidar fest.<sup>258</sup> Stucki liess es nicht dabei bewenden. Er forderte die interessierten Bundesstellen zu einer Vernehmlassung auf. Alle kamen zum Schluss, dass die Festsetzung eines Kurses für das Abkommen von Washington einvernehmlich zu regeln sei.<sup>259</sup>

Die Landesregierung beauftragte in der Folge den Präsidenten der Aufsichtskommission, die alliierte Note abschlägig zu beantworten.<sup>260</sup> Am 8. Oktober 1947 übergaben Vertreter des Politischen Departementes den alliierten Gesandten eine entsprechende Note. Sie widerlegten die alliierte Auffassung, wonach die Schweiz bei der Bestimmung des Umrechnungskurses kein Mitspracherecht besässe: «Le Conseil fédéral [...] ne conteste nullement que tout gouvernement souverain puisse fixer la valeur de sa monnaie par rapport à l'or ou à d'autres monnaies. Les Puissances occupantes peuvent également être en droit de déterminer de telles parités pour le reichsmark [...]. Les Gouvernements alliés peuvent également fixer un cours entre le reichsmark et le franc suisse. Ils ne peuvent toutefois le faire sans tenir compte des parités avec les autres monnaies. La Suisse, cependant, en tant qu'Etat souverain, a exactement les mêmes droits, c'est-à-dire qu'elle peut aussi fixer la relation entre le franc suisse et le reichsmark. Si les

255 Telegr. Clark, US Emb. London, an SecState, 12.8.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4233.

256 Note der US Leg. Bern an EPD, 3.9.1947, ebd., 4234. Noten F Ambassade/ GB Leg. Bern an EPD, 3.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

257 «Die Alliierten hätten schon in Washington, als wir den Kurs 43 Franken =100 RM vorschlugen, die Möglichkeit gehabt, Einwände zu erheben. Ihr jetziger Vorschlag ist eine Verlegenheitslösung.» 20. AK-Sitzung, 9.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55.

258 Ebd. Ähnlich auch Ott: «Bei den Kursen in den Clearingverträgen handelt es sich immer um gemeinsam festgesetzte Kurse. Änderungen [...] werden nur im gegenseitigen Einvernehmen vorgenommen.» Ebd.

259 Notiz Stucki, 10.9.1947; Antworten Hohl, EPD Rechtswesen, 16.9.1947; Burger, SVS, 18.9.1947; Probst, Handelsabteilung EVD, 18.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95. So führte Hohl aus: «Die Gestaltung der Währung eines Landes, ihre Fundierung und die Bestimmung ihres inneren Wertes, d.h. die Fixierung der Devisenkurse ist unbestrittenermassen Sache jedes einzelnen Staates. Eine Beeinflussung von aussen her müsste als ein Eingriff in die Souveränität bezeichnet werden. [...] Sobald es sich aber darum handelt, das Verhältnis zu einer anderen Währung zu bestimmen, d.h. den Kurs zwischen zwei Währungseinheiten festzulegen, der für einen ganz bestimmten Zweck zur Anwendung gelangen soll, ist ein Einfluss von aussen her [...] nicht zu vermeiden. [...] Überall dort, wo der Zahlungsverkehr kein freier ist, wo es also der zwischenstaatlichen Vereinbarung bedarf, um eine Überweisung von einem Lande in ein anderes zu ermöglichen, kann die Fixierung des Umrechnungskurses [...] dem einen Partner nicht einseitig überlassen werden.» Ebd.

260 BRB betr. die Bestimmung des Umrechnungskurses für das AvW, 5.9.1947, in: BA 1004.1.1947.

parités ainsi établies ne concordent pas et que des opérations de change doivent avoir lieu, comme c'est le cas pour l'exécution de l'Accord, la seule solution est d'arriver à une entente contractuelle sur le cours qui doit être appliqué bilatéralement.<sup>261</sup>

Im Übrigen wurde am schweizerischen Kursvorschlag festgehalten. Falls die alliierten Regierungen diesen Vorschlag nicht annehmen könnten, gab es nach Ansicht der Behörden in Bern nur zwei Möglichkeiten: Entweder müsste die Liquidation weiterhin aufgeschoben werden; oder aber man legte die Kursfrage dem im Abkommen vorgesehenen Schiedsgericht vor.<sup>262</sup>

In London zog man verärgert wirtschaftliche und politische Gegenmassnahmen in Betracht. Man gab sich an einer interministeriellen Besprechung von Treasury- und Foreign Office-Vertretern indes Rechenschaft, dass dieses Instrument schwer durchzusetzen sei; schliesslich verzichtete man auf solche Schritte.<sup>263</sup> Die englischen Regierungsstellen schwankten zwischen der widerwilligen Annahme des vorgeschlagenen Kurses<sup>264</sup> und der Anrufung des Schiedsgerichtes. Diese Lösung wurde zunächst bevorzugt: «The meeting decided that the best course would be to resort to arbitration, but emphatically not [...] as proposed by the Swiss. We could not possibly allow any arbitrator to fix the rate of exchange. The question which [...] should be submitted to arbitration is whether, under the terms of the Accord, it is necessary to fix the rate of exchange before the Accord can be implemented [...]. If the answer is in the negative, the Swiss will not be able to delay implementation of the Accord any longer.»<sup>265</sup>

Der Anstoss zur Annahme des von der Schweiz vorgeschlagenen Militärkurses ging von Frankreich aus. Im Quai d'Orsay wollte man weder von der Beibehaltung des status quo noch von einem Schiedsgerichtsverfahren etwas wissen. Charguéraud schlug den alliierten Vertragspartnern die Annahme des Truppenkurses vor, um endlich aus der Sackgasse herauszukommen.<sup>266</sup>

Diese Anregung fiel in London auf fruchtbaren Boden: «It seems to me that there is much to be said in favour of this course. A bird in the hand etc. and recourse to arbitration will at least be lengthy and at worst interminable. Would the results of accepting the proposed Swiss rate really be so dire and dreadful, so shattering as to outweigh the benefits of Swiss francs safely landed in the kitty? I admit that I speak in ignorance, but I find it difficult to believe that they would.»<sup>267</sup>

261 Note EPD an AmbaF/US/GB Leg., 8.10.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

262 Für diesen Fall erklärte sich die Schweizer Regierung bereit, vermehrt Umwandlungen deutscher Werte vorzunehmen. Ebd.

263 Suggestions for turning the heat on to the Swiss, such as asking the Americans to re-freeze Swiss assets in the U. S., prevent the exchange of business visits between Switzerland and the allied zones in Germany, etc. were discussed and discarded as likely to stiffen the Swiss in their present attitude and prove unavailing. Minute Sheet G. H. Villiers, 25.10.1947, in: PRO, FO 837/1288.

264 Der englische Finanzattaché in Bern hatte dies vorgeschlagen: «From the purely Allied point of view, it is quite immaterial what rate is used for the interim recording in Germany of the compensation, counter-value or what you will, payable to the Germans [...] therefore, in principle, one might agree to the Swiss suggestion, but with the stipulation that it shall be a provisional rate [...].» Brief H. J. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 14.10.1947, in: PRO, T 236/1606.

265 Minute Sheet G. H. Villiers, 25.10.1947, in: PRO, FO 837/1288.

266 *Telegr. AffEtr.*, Direction des Accords Techniques, an AmbaF London/Washington, 18.10.1947, in: ArchAffEtr., Europe 1944-49, Série Z: Suisse 24. Aide-Mémoire AmbaF Washington an DoSt, 22.10.1947: «En raison des délais déjà très longs apportés au règlement de cette question et dans l'espoir de sortir de l'impasse [...], le Gouvernement français propose que les trois alliés se mettent d'accord sur le taux de change avancé par le Gouvernement suisse au moment des négociations de Washington et qui est de 43 francs suisses pour 100 reichsmarks. L'usage de ce cours resterait, bien entendu, limité aux opérations prévues par l'Accord du 25 mai 1946.» In: USNA, RG 59, 800.515, 4236.

267 Brief G. H. Villiers an Haviland, MEWFO, 31.10.1947, in: PRO, FO 371/65304.

Auch andere positive Stimmen waren nun plötzlich zu vernehmen. Vor dem langatmigen und risikoreichen Schiedsgerichtsverfahren wurde einer solchen Lösung nun eindeutig der Vorzug gegeben. Der von der Schweiz vorgeschlagene Kurs sollte als geringstes von mehreren Übeln angenommen werden.<sup>268</sup> Nach den Franzosen waren auch die Briten auf diese Linie eingeschwenkt. Sie waren geneigt, den Kursvorschlag von 43 sFr. gleich 100 RM als provisorische Entschädigungsgrundlage anzunehmen.

Die Regierungen konnten den Behörden in Bern ihr Einverständnis zum Militärkurs nicht mitteilen. Dies wäre zweifellos ein geschickter Schachzug gewesen: Die Alliierten hätten eine einheitliche Front geboten; sie hätten überdies die schweizerischen Behörden beim Wort nehmen und ihre Liquidationsbereitschaft testen können. Dazu sollte es indes nicht kommen. Die amerikanische Regierung hatte ihren Glauben in die Durchführbarkeit des Abkommens verloren. Sie war nicht mehr bereit, ihren Partnern in Paris und London zu folgen. Nach dem Notenkrieg vom Sommer 1947 hatten die zuständigen Beamten im Staatsdepartement das Vertragswerk grundlegend geprüft. Sie rückten zusehends von seiner Durchführung ab und trachteten vielmehr danach, auf die ihnen zustehenden Rechte gegen eine sofortige Abschlagszahlung der Schweizer Regierung zu verzichten.<sup>269</sup>

Seit dem Abschluss der Verhandlungen in Washington waren sich Alliierte und Schweizer wohl nie mehr so nahe gewesen. Diese partielle Angleichung der Standpunkte wurde durch die amerikanische Neuorientierung wieder in Frage gestellt. Bei ihrer Suche nach Auswegen aus der Sackgasse gelangten die Beamten im Staatsdepartement zu einer radikal verschiedenen Lösung.

Dieser Schritt mochte interessante Perspektiven eröffnen; Franzosen und Briten waren zu diesem Zeitpunkt zu einer solchen Regelung aber keineswegs bereit. Der Neuvorschlag sprengte die alliierte Einheitsfront, die sich eben gerade erst wieder einigermaßen zusammengekittet hatte. Es sollte längere Zeit dauern, bis ihre Handlungsfähigkeit wiederhergestellt war. 18 Monate nach der Unterzeichnung des Abkommens war man der Liquidation immer noch nicht nähergekommen.

---

268 «I am heartily in favour of accepting the Swiss rate. From the political point of view there is everything to be said for an early and amicable settlement and any other course seems to involve a protracted and perhaps acrimonious wrangle.» Brief W. M. N. Hogg an Villiers, MEWFO, 1.11.1947, ebd. Das Schatzamt konnte sich diesem Vorgehen auch anschließen; es war aber wesentlich weniger enthusiastisch. Die Schwierigkeiten lägen vor allem darin, dass Bern nicht nur auf einem angemessenen und definitiven Wechselkurs bestehe; die Schweizer Regierung erwarte offensichtlich auch, dass den deutschen Gläubigern sofort nach Liquidation ihrer Guthaben eine Barentschädigung ausbezahlt werden könne. Das sei den alliierten Behörden in Deutschland jedoch unmöglich. Brief J. E. Abbott, Treasury, an G. H. Villiers, MEWFO, 6.11.1947, ebd.

269 Office Memorandum G. W. Baker für E. M. Martin, 24.10.1947, in: USNA, RG 59, 800.515.4237.

«Einen schwachen Punkt in unserer Konstruktion sehe ich darin, dass wir die deutschen Berechtigten mit Mark entschädigen. Es wird sehr schwer sein dafür zu sorgen, dass die Leute in den Besitz des Gegenwertes gelangen. Sehr unangenehm ist ausserdem der Umstand, dass die Namen der deutschen Berechtigten [...] bekanntgegeben werden müssen.»  
A. Hirs an der 41. Internen Sitzung, 30.4.1946.<sup>270</sup>

«Das bestehende Kurschaos in Deutschland ist uns selbstverständlich bekannt, und wir sehen ohne Weiteres ein, dass es heute ausserordentlich schwierig ist, einen angemessenen Umrechnungskurs und damit eine angemessene Entschädigung für die deutschen Gläubiger zu bestimmen. Mit einer Vergleichung der Kaufkraftverhältnisse kommt man ebenso wenig aus wie mit Hinweisen auf den Schwarzen Markt. Es handelt sich deshalb vorwiegend um eine psychologisch-politische Würdigung.»  
Brief Bundesrat M. Petitpierre an Bundesrat E. Nobs, 23.9.1947.<sup>271</sup>

#### 3.4.4. Probleme der Bestimmung eines Umrechnungskurses 1946/48

Nach der längeren ereignisgeschichtlichen Darstellung soll eine mehr grundsätzliche Frage behandelt werden. Wie kam es, dass die Kursfrage die Vertragspartner so sehr entzweiten konnte? Welche Interessenskonflikte lagen dieser für den Aufschub der Liquidation so crucialen Frage zugrunde? Es ist unverkennbar, dass mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches auch die deutschen Währungsverhältnisse in Mitleidenschaft gezogen worden war. Die forcierte Kriegsfinanzierung hatte den Wert der Reichsmark schon vor Kriegsende stark vermindert; dank ihrer militärisch-politischen Hegemonie über weite Teile Europas konnte die deutsche Führung jedoch einen für sie günstigen Kurs in ihren Transaktionen mit den Vasallenstaaten und den europäischen Neutralen durchsetzen.<sup>272</sup> Im Frühjahr 1945 kamen Handels- und Finanztransaktionen mit Deutschland beinahe vollständig zum Erliegen. Nach der Kapitulation unterstand der Austausch von Waren und Dienstleistungen der strengen Kontrolle der alliierten Besatzungsmächte. Exporte waren anfänglich überhaupt verboten; erst langsam kam es wieder zu Zahlungs- und Warenabkommen zwischen den Besatzungszonen und einzelnen Nachbarländern.<sup>273</sup> Dem politischen Zusammenbruch entsprach der Währungskollaps.<sup>274</sup> Es gab keine Möglichkeit mehr, an Aussenhandelsoperationen einen verlässlichen Aussenwert der Reichsmark zu definieren. Von einer Parität zu anderen Währungen konnte keine Rede mehr sein; Deutschland war 1945 eine bankrotte Nation, die zu keinem Güteraustausch mehr fähig war. Die alliierten Zonenkommandanten hatten ein leichtes Spiel: Sie legten den Wert der deutschen Währung selbstherrlich nach ihren eigenen Bedürfnissen und Interessen von Fall zu Fall fest. Der forcierten Währungswillkür der deutschen Führung in den Kriegsjahren war in der

---

270 In: BA 2801, 1968/84, 29.

271 In: BA 2801, 1968/84, 95.

272 Milward (1977), S. 136-140.

273 Abelshausen (1983), S. 28-32.

274 Jerchow (1982), S. 261-262; Boelcke (1985), S. 167-170.

ersten Nachkriegszeit die Willkür der alliierten Besatzungsmächte gefolgt. Die Neue Zürcher Zeitung zögerte nicht, von einem Währungschaos zu sprechen.<sup>275</sup>

Es hatte sich ein Wildwuchs von sehr unterschiedlichen Kursrelationen herausgebildet. Für alte Leistungen aus dem schweizerisch-deutschen Zahlungsabkommen war immer noch der Clearingkurs von 173 sFr. gleich 100 RM gültig; diese Parität war auch für das mit den französischen Besatzungsbehörden im November 1945 abgeschlossene Zahlungsabkommen zwischen der Schweiz und der deutschen Grenzzone vereinbart worden. Im Herbst 1947 bildete dieser Kurs immer noch die Berechnungsgrundlage für die Auszahlung von Grenzgängersalären und für schweizerische Elektrizitätsbezüge aus Kraftwerken am Rhein.<sup>276</sup>

Daneben gab es den Kurs, den die Besatzungsbehörden für ihre Bedürfnisse festgesetzt hatten: Ein Dollar entsprach 10 RM, ein Pfund war 40 RM, ein französischer Franken 0,08 RM wert. Diese Relation, welche die Mark bewusst sehr niedrig bewertete, ermöglichte es den Besatzungsmächten, deutsche Leistungen zu einem sehr günstigen Preis in Anspruch zu nehmen. Von einem offiziellen Kurs konnte mitnichten die Rede sein.<sup>277</sup> Im von den Alliierten eng überwachten Handels- und Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland herrschten wirre Verhältnisse. Meist wurde in Franken oder in Dollar fakturiert. Für ihre interne Verrechnung bewerteten die alliierten Behörden in Deutschland die Reichsmark unterschiedlich: Die Briten und die Amerikaner legten solchen Transaktionen einen Wert von 24-80 cents, meist 52 cents, zugrunde, was bedeutete, dass 100 RM etwa 215 sFr. entsprachen. Kommerzielle Transaktionen mit der französischen Zone wurden zum Kurs von 173-220 sFr. = 100 RM abgewickelt, während die sowjetische Verwaltung sich am Clearingkurs orientierte und 100 RM in der Regel mit 175 sFr. bewertete. Im Transitgüterverkehr gab es wiederum andere Ansätze. Seit September 1946 galt der vom Alliierten Kontrollrat genehmigte internationale Transittarif mit dem Kurs 100 Mark gleich 130 sFr.

Schliesslich hätte versucht werden können, den inneren Substanzwert der Reichsmark in Deutschland zu ermitteln. Kriterium für eine angemessene Entschädigung wäre dann die Kaufkraftparität gewesen: Der enteignete Besitzer sollte soviel Mark erhalten, dass er in Deutschland in etwa gleich viele Güter kaufen konnte, wie er es mit seinem Frankenguthaben in der Schweiz vermocht hätte. Ein solcher Vergleich setzte zwei ähnlich gut versorgte Märkte voraus; gerade diese Prämisse war aber nicht erfüllt. Das Waren- und Dienstleistungsangebot in Deutschland konnte mit demjenigen in der Schweiz mitnichten verglichen werden.<sup>278</sup>

Um das Panorama über den Kurswert abzurunden muss noch eine weitere Bewertungsgrundlage erwähnt werden. Neben den alliierten Ukasen gab es noch die Einschätzung des Schwarzmarktes, wo Markbeträge gegen Devisen feilgeboten wurden. Diese Operationen konnten freilich nicht verlässlich erfasst werden; es gab keine Transparenz des Marktes. Die Schwarzmarkttransaktionen waren oft gewaltigen Schwankungen unterworfen: Es galten weitgehend Phantasiepreise. Stucki wollte diplomatischen Berichten aus Deutschland entnommen haben, dass für 1 sFr. bis zu 100 Mark bezahlt würde.<sup>279</sup> Es war nicht einfach, den für die Entschädigung in Deutschland in Frage kommenden Wert der Mark verbindlich festzulegen. Ein Mitarbeiter im Politischen Departement hatte die Lage zutreffend zusammengefasst: «In Anbetracht

---

275 NZZ Nr. 707, 24. 4. 1946.

276 Brief R. Probst, Handelsabteilung EVD, an Stucki, 16.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

277 Telegr. UnderSecState Acheson an US Leg. Bern, 15.7.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4210.

278 Zur prekären Versorgungslage in Deutschland vgl. Eschenburg (1983), S. 265-267; Abelshäuser (1983), S. 44.

279 19. AK-Sitzung, 26.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

der chaotischen Währungsverhältnisse in Deutschland ist es nicht möglich, das wirkliche Wertverhältnis der Reichsmark zum Schweizerfranken auch nur einigermaßen zu bestimmen. Die verschiedenen zur Anwendung gelangenden Kurse sind völlig willkürlich festgesetzt und dürfen als fiktiv betrachtet werden.<sup>280</sup>

Die Kursfestsetzung fand nicht im luftleeren Raum statt. Der Spielraum der alliierten Behörden war durch vielfältige Zwänge und Verpflichtungen eingeengt. Schon sehr früh sahen sie sich veranlasst, Pläne für eine Sanierung der deutschen Währung auszuarbeiten.<sup>281</sup> Diese Projekte sollten die Durchführung des Abkommens von Washington indessen weiter belasten. Es ist naheliegend, dass eine Manipulation des Wertes und des Umlaufes der deutschen Währung Auswirkungen auf die im Abkommen vorgesehene Entschädigung haben musste.

Eine deutsche Währungsreform lag einzig und allein in der Zuständigkeit der alliierten Behörden in Deutschland. Sie konnte nicht zum Anlass genommen werden, vom Abkommen zurückzutreten.<sup>282</sup> Die schweizerische Doktrin von der angemessenen Entschädigung wäre indessen stark in Frage gestellt worden, wenn der auszubehaltende Gegenwert dem Kapitalschnitt der Währungsreform unterworfen gewesen wäre. Bei dem im Herbst 1946 gerüchteweise zu vernehmenden Umwandlungsplänen von der Reichsmark – zu einer Deutschmarkwährung mit einem Eintauschverhältnis von 10 zu 1<sup>283</sup> hätte der enteignete Deutsche eine starke Schmälerung seiner Guthaben hinnehmen müssen. Die Schlussfolgerung war klar: Wenn man den deutschen Besitzern wirklich eine billige Entschädigung auszahlen wollte, musste man alles daransetzen, dass ihnen der Gegenwert erst nach vollzogener Sanierung der deutschen Währung ausbezahlt wurde. Die ganze bisherige von den Schweizer Behörden so emsig geführte Kurskontroverse war müssig, wenn die deutschen Besitzer nicht gegen die spoliatorischen Auswirkungen der Währungsreformer geschützt würden.<sup>284</sup>

Eine zweite Unsicherheit betraf die Entschädigungsbasis. Nach dem Wortlaut des Abkommens war die Schweizer Regierung verpflichtet, die Hälfte der zur Entschädigung erforderlichen Geldsummen aus ihren Guthaben bei der Deutschen Verrechnungskasse in Berlin aufzubringen. Es war dies eine der widersprüchlichsten Bestimmungen des Abkommens. Obwohl es sich bei diesen Mitteln zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses um wertlose Guthaben handelte, waren sie in Washington als Grundlage für die schweizerische Entschädigungszahlung anerkannt worden. Wenn diese Werte nun durch eine Währungsmanipulation gekürzt oder gestrichen worden wären, so hätten die Schweizer Behörden keine Mittel gehabt, um die enteigneten Deutschen zur Hälfte zu entschädigen. In Bern war man durch die ersten Gerüchte über Wäh-

280 Notiz Lacher an de Rham, 11.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

281 Möller (1961), S. 12-19.

282 Stucki an der 17. AK-Sitzung, 24.6.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

283 Es handelte sich um Kolportagen des vom OMGUS kommanditierten Colm-Dodge-Goldsmith-Planes vom 20.5.1946. Vgl. Möller (1961), S. 214-254. Nachdem deutsche und amerikanische Blätter (New York Herald Tribune, 24.9.1946; New York Times, 26.9.1946) im Herbst 1946 Indiskretionen über die Reformpläne verbreiteten, führten Schweizer Diplomaten in Washington Gespräche mit den zuständigen Planern im Staatsdepartement. Sie konnten so den Inhalt des Projektes in seinen groben Zügen in Erfahrung bringen. Notiz Niehans, CH Leg. Washington, 8.10.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95.

284 Gewisse AK-Mitglieder sprachen sich indes ganz offen dafür aus, mit der Liquidation der deutschen Werte bis zum Abschluss der Währungsreform zuzuwarten. So führte H. Homberger aus: «[...] unseres Erachtens [kann] der Umrechnungskurs nur sinnvoll festgelegt werden [...], wenn in Deutschland die Währungsreform durchgeführt ist. Solange diese nicht abgeschlossen ist und wir nicht vor einer konsolidierten Situation stehen, laufen wir mit jedem Umrechnungskurs Gefahr, dass wir die berechtigten Deutschen nicht angemessen entschädigen.» Ähnlich auch Speiser und Hohenstein, der meinte: «Wir haben [...] das Recht, mit der Kursfixierung zuzuwarten bis in Deutschland kein Währungschaos mehr herrscht.» 19. AK-Sitzung, 26.8.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55.

rungsreformpläne beunruhigt. Bereits Ende Oktober 1946 hatte Bundesrat Petitpierre die Gesandtschaften in den alliierten Hauptstädten angewiesen, die Regierungen ihres Gaststaates auf diese Schwierigkeiten aufmerksam zu machen.<sup>285</sup> In ihrer Antwort auf ein Aide-Mémoire der schweizerischen Gesandtschaft in Washington<sup>286</sup> versuchten die Amerikaner die schweizerischen Befürchtungen zu zerstreuen: Die Währungspläne seien noch nicht weit genug gediehen, um schon darüber zu sprechen; die Regierung der Vereinigten Staaten erteilte indessen die Zusicherung, keine Massnahmen zu treffen, welche die schweizerischen Verpflichtungen aus dem Abkommen von Washington erhöhen könnten.<sup>287</sup>

Im Zusammenhang mit der aus dem schweizerischen Guthaben bei der Deutschen Verrechnungskasse zu leistenden Entschädigungshälfte war es für Bern entscheidend, zu wissen, ob diese Mittel Franken- oder Reichsmarkbestände darstellten. Waren sie nämlich in Reichsmark libelliert, so wären sie durch die geplante Währungsreform ganz empfindlich in Mitleidenschaft gezogen worden. In diesem Fall hätten die Bundesbehörden den Umtauschverlust vollumfänglich selbst tragen müssen. Auf Anfrage führte Direktor Max Ott von der Schweizerischen Verrechnungsstelle aus, dass es sich um Frankenwerte handle. Stucki gab sich beruhigt: «Diese Feststellung ist für uns wichtig, denn bei dieser Sachlage spielt für uns eine Änderung der Kursrelation gar keine Rolle. [...] Verglichen mit unseren Guthaben von über einer Milliarde Schweizerfranken bei der Verrechnungskasse sind wir [für die Ausrichtung der Entschädigung] vollkommen ausreichend gesichert.»<sup>288</sup>

Im Finanzdepartement liess man sich davon nicht überzeugen. Es wurde befürchtet, dass es sich um ein Reichsmarkguthaben handle. Das hätte zur Folge gehabt, dass der Bund im Falle einer Währungsreform aus eigenen Mitteln zusätzliche Gelder für die Entschädigung hätte aufbringen müssen. Eine neue Befragung der technischen Organe wurde im Herbst 1947 durchgeführt. Diese kamen übereinstimmend zum Schluss, dass der schweizerische Vorschuss auf Franken lautete.<sup>289</sup> Amerikanische Stellen hatten dies schon früher bestätigt.<sup>290</sup> Damit stand fest, dass der schweizerische Clearingvorschuss durch die Umwandlung von Reichsmark auf Deutsche Mark nicht beeinträchtigt werden sollte.

Die Entwertung der schweizerischen Guthaben in Deutschland stellte nicht die einzige Gefahr dar, die von einer Währungsreform ausgehen konnte. Im Frühjahr 1948 war man in Bern besorgt, dass durch eine solche Massnahme die Schulden des Deutschen Reiches ganz generell

<sup>285</sup> «Die Schweiz konnte [...] dem Abkommen [AvW] nur zustimmen, weil sie in Deutschland selber über die nötigen Mittel verfügt, um den auf sie entfallenden Anteil an der Entschädigung der deutschen Gläubiger zu bezahlen. Sollte durch Manipulierung der deutschen Währung diese Möglichkeit beseitigt werden, so wäre die Schweiz nicht mehr in der Lage, Entschädigungsmassnahmen zu treffen, die für sie absolut ausschlaggebend und entscheidend sind.» Brief BR M. Petitpierre an CH Missionen in Paris/London/Washington, 30.10.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>286</sup> Aide-Mémoire CH Leg. Washington an DoSt, 25.11.1946; Memorandum W. S. Surrey, Office of Economic Security Policy DoSt, an Robinson, 29.11.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4217.

<sup>287</sup> Aide-Mémoire DoSt an CH Leg. Washington, 19.12.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>288</sup> Notiz einer Besprechung Stuckis mit Direktor M. Ott, SVS, 9.5.1947, ebd.

<sup>289</sup> Notiz H. Marti, Handelsabteilung EVwD, 15.9.1947; Bericht SVS an Stucki, 23.9.1947; Bemerkungen Huber, Rechtsbüro SNB, 10.10.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>290</sup> «[...] Herr Surrey und seine Mitarbeiter [setzten mir] auseinander, sie hätten anhand der bei der Deutschen Verrechnungskasse aufgefundenen Bücher die Entdeckung gemacht, dass die Eintragungen über eingegangene Zahlungen deutscher Schuldner gegenüber schweizerischen Gläubigern aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr überwiegend auf Schweizerfranken lauten, woraus der Schluss zu ziehen sei, dass keine Mark-Verpflichtungen entstanden sind. Die Schweiz hätte also gar nicht die Möglichkeit, die deutschen Inhaber von in der Schweiz liegenden und liquidierten Vermögenswerten in Mark zu entschädigen.» Brief Bruggmann, CH Leg. Washington, an Stucki, 24.4.1947, ebd.

gestrichen werden könnte. Wenn davon auch die Aussenschulden des deutschen Staates betroffen gewesen wären, so hätte die Eidgenossenschaft ihren ganzen Clearingvorschuss verloren, was nicht ohne Auswirkungen auf die Entschädigung geblieben wäre, wie man im Finanzdepartement besorgt feststellte: «Eine allfällige Streichung des erwähnten Clearingguthabens des Bundes infolge der Währungsreform würde nämlich den Wegfall des Fonds bedeuten, aus dem gemäss Abkommen von Washington den enteigneten Deutschen der Markgegenwert des schweizerischen Liquidationsanteils ausbezahlt werden soll. Es ist klar, dass der Schweiz mit einer derartigen Wirkung der Währungsreform die Durchführung des Washingtoner Abkommens verunmöglicht würde.»<sup>291</sup> Die Landesregierung schloss sich dieser Schlussfolgerung an; sie war sich freilich bewusst, dass sie nur wenige Möglichkeiten hatte, Schritte gegen eine solche Massnahme zu ergreifen.

Die schweizerische Interessenlage war durchaus uneinheitlich. Betrachtete man die Kursfrage aus dem Blickwinkel der Bundeskasse, so war es naheliegend, auf einer hohen Bewertung der Reichsmark zu bestehen. Der Bundesfiskus war grundsätzlich daran interessiert, dass die zur Entschädigung erforderlichen Mittel möglichst gering blieben. Das Postulat einer angemessenen Entschädigung lief diesen Interessen jedoch klar zuwider. Ständerat Alfons Iten sprach das Dilemma offen aus: «Ich frage mich, ob wir ein Interesse haben, den Gegenwert zu hoch anzusetzen. Wir sind in einem Zwiespalt: Einerseits soll der Gegenwert 'angemessen' sein, andererseits haben wir ein materielles Interesse, den Kurs anzunehmen, der uns verpflichtet, so wenig Reichsmark als möglich zu geben.»<sup>292</sup>

Der Vorsitzende der Aufsichtskommission legte autoritär fest, dass die Aurichtung eines angemessenen Gegenwertes fiskalischen Erwägungen vorgehe. Nachdem feststand, dass der Eidgenossenschaft buchmässig in Berlin nahezu 1,1 Mia. sFr. zu Gebote standen, kam der fiskalischen Dimension der Kursfrage bloss eine theoretische Bedeutung zu. Unabhängig von anzuwendenden Kurs war dieser Betrag für die Aufbringung der schweizerischen Entschädigungshälfte ausreichend. Da es sich dabei bloss um eine buchhalterische Debitierung ihres Guthabens handelte, wären der Bundeskasse keine zusätzlichen Ausgaben erwachsen.<sup>293</sup>

Dass die Schweizer Regierung an einem hohen Frankenkurs festhielt, hing mit drei verschiedenen Motiven zusammen. Zum einen waren Prestigeerwägungen mit im Spiel; es ging nicht an, dass der als internationales Zahlungsmittel gesuchte Schweizer Franken weniger wert sein sollte als die Reichsmark, die in den ersten Nachkriegsjahren gar keinen Aussenwert mehr hatte.<sup>294</sup> Zum andern sahen sich die Schweizer Behörden als Treuhänder der enteigneten Deutschen. Sie hatten sich zur Liquidation deren Guthaben in der Schweiz bereit erklärt, aber nur unter der Voraussetzung einer gerechten Entschädigung. An der Entschädigungsfrage hing die rechtspolitische Überzeugung der Schweizer Regierung; sie war nicht bereit, in dieser Frage Kompromisse einzugehen. Nach der Parlamentsdebatte und den feierlichen Zusicherungen Bundesrat Petitpierre war der Verwaltung in Bern in diesem Punkt der Rücken mächtig gestärkt worden. Hinter diesem Motiv profilierte sich eine dritte Überlegung: Die deutschen

<sup>291</sup> Mitbericht EFZD zum Antrag EPD zu einem BRB über die Währungsreform in Deutschland und den Schutz schweizerischer Belange, 12.3.1948, in: BA 1004,1, 1948.

<sup>292</sup> 21. AK-Sitzung, 30.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>293</sup> Für die Bundeskasse war es letztlich also irrelevant, welcher Kurs angewandt werden sollte. Die Bereitstellung der auszahlenden Entschädigungsbeträge war Sache der Alliierten. NR E. Speiser formulierte es so: «Für uns spielt es keine Rolle, ob wir diesen oder jenen Kurs anwenden, denn unsere Forderung bei der Deutschen Verrechnungskasse lautet auf Schweizer Franken. Wir wollen aber einen wirklichen Gegenwert leisten, um auch diesen Punkt des Abkommens einzuhalten.» Ebd.

<sup>294</sup> Vgl. Jerchow (1982), S. 258-269.



Besitzer hatten ihre Guthaben schweizerischen Finanzinstituten anvertraut; im Frühjahr 1946 glaubte sich die Regierung dazu veranlasst, diese Werte den Alliierten auszuliefern. Eine solche Massnahme konnte das Ansehen des schweizerischen Finanzplatzes schwächen; ausländische Kapitalanleger könnten ihr Vertrauen in die Schweizer Banken verlieren. Es war für die Schweizer Bankenvertreter dringend erwünscht, dass die Entschädigungszahlungen den enteigneten Besitzern so viel Gegenwert wie möglich böten. Der Einsatz der Landesregierung ist auch und in erster Linie als Verteidigungsaktion für den Schweizer Finanzplatz zu verstehen. Schliesslich ergaben sich weitere Komplikationen, als sich allmählich abzeichnete, dass nicht eine einheitliche Währungsanierung für ganz Deutschland durchgeführt werden konnte.<sup>295</sup> Die Implementierung des Abkommens von Washington wurde durch die Entfremdung zwischen den Westalliierten und der Sowjetunion stark in Frage gestellt.<sup>296</sup> Im Frühjahr 1948 hatten sich die Westalliierten geeinigt, die Sanierung der deutschen Währung auf trizonaler Basis durchzuführen. Die organisatorischen Vorbereitungen waren längst schon getroffen: Seit dem Herbst 1947 waren in den Vereinigten Staaten die neuen Markscheine gedruckt worden; sie waren in den Kellern der nachmaligen Bundesbank in Frankfurt eingelagert.<sup>297</sup> Die westalliierten Besatzungsbehörden konnten ihre Pläne aus den Schubladen ziehen. Obwohl verschiedene Gerüchte zirkulierten, gelang es den westalliierten Besatzungsmächten, Datum und Inhalt der Reformpläne geheim zu halten. Am 18. Juni 1948 wurde per Rundfunk mitgeteilt, dass die Währungsreform am 20. Juni durchgeführt würde. Von diesem Datum an verlor die alte Reichsmark ihren Wert als gesetzliches Zahlungsmittel.<sup>298</sup> Die Reform der deutschen Währung trug eindeutig kapitalfreundliche Züge. Die Wiederherstellung der Produktionsstätten und die Ankurbelung der Investitionsgüterindustrie stand im Vordergrund; die soziale Gerechtigkeit musste sich dem globalen Ziel des Wiederaufbaues der Wirtschaft unterordnen. Besitzer von Sachwerten und Produktionsanlagen wurden stark begünstigt; dagegen erlitten Sparer die stärksten Einbussen: Natürliche Personen konnten ein Kopfgeld von 60 Mark im Verhältnis 1 zu 1 umwechseln; Bank- und Sparguthaben sowie private Verbindlichkeiten wurden im Verhältnis 10 zu 1 abgewertet, während Sachwerte keinem Kapitalschnitt unterworfen waren. Löhne, Renten und Mieten mussten neu in unveränderter Höhe in der neuen deutschen Währung bezahlt werden.<sup>299</sup> Aus währungstechnischen Gründen hätte sich eine Geldreform in der Ostzone weniger aufgedrängt. Die sowjetischen Besatzungsbehörden hatten durch die Annullierung von Sparguthaben und durch die Schliessung von Privatbanken bereits 1945/46 einen Kaufkraftüberhang von nahezu 70 Mia. RM beseitigt. Durch die Währungsanierung im Westen waren sie indes zum Handeln gefordert. Wäre die Reichsmark gültiges Zahlungsmittel geblieben, hätte riskiert werden müssen, dass die Ostzone mit hohen Summen der alten Währung überschwemmt worden wäre. Westdeutsche hätten wohl versucht, ihre Reichsmark im Osten loszuwerden und dort Waren zu kaufen. Dies hätte bedeutet, dass sich ein Teil des unerwünschten Kaufkraftüberhangs in den Osten verlagert hätte: Die Inflation wäre einfach importiert worden. Die sowjetischen

---

295 Stucki sondierte bereits im Mai 1947, was unter diesen Voraussetzungen zu tun wäre. Er selbst hielt eine Kursfestsetzung und Liquidierung bloss für die drei Westzonen für annehmbar. Die Liquidation von Guthaben, die in der Ostzone ansässigen Deutschen gehörten, sollte zurückgestellt bleiben, bis die sowjetischen Behörden den Entschädigungskurs auch angenommen hätten; die Blockierung der ostdeutschen Werte sollte in der Zwischenzeit fortgeführt werden. 16. AK-Sitzung, 27.5.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

296 Brief Bruggmann, CH Leg. Washington, an Hohl, 22.5.1947, in: BA 2801, 1968/84, 95. Artikel New York Times, 28.5.1947/12. 8. 1947/17.11.1947.

297 Benz (1984: Besatzungsherrschaft), S. 135-136.

298 Benz (1984: Die Gründung), S. 86-87.

299 Eschenburg (1983), S. 432-435.

Behörden waren durch die westlichen Massnahmen überrascht worden. Am 23. Juni 1948 zogen sie nach. Sie führten eine improvisierte Währungsreform durch, welche die Interessen der Kleinsparer etwas besser berücksichtigte als es in den Westzonen der Fall war.<sup>300</sup>

Durch die Währungsreform war eine gänzlich neue Situation entstanden: Das deutsche Währungsgefüge hatte eine bedeutende Veränderung erfahren. Obwohl die Reform den Aussenwert der DM nicht berührte,<sup>301</sup> war klar, dass die bisherigen Kursvorschläge dadurch mit einem Mal ungültig geworden waren; auch nach der Währungssanierung war die Unsicherheit über den Substanzwert der neuen Mark nicht beseitigt. Es musste nach neuen Kursrelationen Ausschau gehalten werden. Obendrein sollte der Riss durch die deutsche Währungslandschaft die Durchführung der Abkommensbestimmungen erschweren.

Die Schweizer Behörden konnten zufrieden sein. Die deutschen Guthaben in der Schweiz waren über die Währungsreform hinaus gerettet worden. Der Deutsche war somit vom 90%igen Kapitalschnitt nicht betroffen. Dadurch, dass er nicht in Reichsmark, sondern in der neuen Deutschmark-Währung entschädigt werden sollte, konnte eine markante Besserstellung deutscher Gläubiger in der Schweiz vor Sparern in Deutschland erzielt werden.<sup>302</sup>

An dieser Stelle soll eine kurze Zwischenbilanz gezogen werden. Nach der langen Kontroverse über die Kursfrage war die Irritation sowohl im Lager der Alliierten als auch der Schweizer gross. Das Dilemma war nicht einfach zu lösen: Wollte man den Deutschen für die weggenommenen Schweizerfranken wirklich eine Entschädigung ausrichten, so kam man um die Bewertung der Reichsmark nicht herum; der anzuwendende Kurs entschied direkt über den Gegenwert, den die Enteigneten erhalten sollten. Welcher Kurs konnte nach dem Währungskollaps in Deutschland der Reichsmark zugewiesen werden? Musste nicht jedem Kursvorschlag etwas Beliebiges, ja Spekulatives anhaften?

Alliierte Akteure argwöhnten, dass es Bern bloss darum zu tun sei, das Abkommen von Washington zu sabotieren. In ihren Augen lieferte die Kursfrage Bern lediglich einen willkommenen Vorwand, die ungeliebte Vereinbarung nicht durchzuführen. Eine exhaustive Durchsicht der schweizerischen Quellen ergibt keine Anzeichen, welche diese These stützen könnten; umgekehrt finden sich mehrere falsifizierende Indizien. Die Schweizer Delegierten waren mit der Überzeugung aus Washington zurückgekehrt, eine komplexe, aber durchaus durchführbare Vereinbarung unterzeichnet zu haben. Die Landesregierung in Bern war zum Zeitpunkt ihrer Note vom 2. Juli 1946 fest davon überzeugt, dass die Alliierten diesen Kurs demnächst annehmen würden. Es konnte nicht davon die Rede sein, dass vorsätzlich eine unerfüllbare Bedingung gestellt worden wäre. Der Wille zur Implementierung des Abkommens war nicht bloss verbal bekräftigt worden; in Bern wurden zu diesem Zeitpunkt bereits alle zur Durchführung der Vereinbarung notwendigen Vorkehrungen getroffen. Es wurden nicht nur die erforderlichen

<sup>300</sup> Das Abwertungsverhältnis betrug grundsätzlich auch 10 zu 1; Sparguthaben bis zu 100 RM wurden indes- sen zu 1:1, weitere 900 RM zu 5:1 umgetauscht. Das Kopfgeld betrug 70 RM. Benz (1984: Besatzungsherrschaft), S. 144.

<sup>301</sup> Jerchow (1982), S. 269-275.

<sup>302</sup> Stucki versuchte diesen theoretischen Gewinn (bzw. den verhinderten Verlust) rechnerisch zu erfassen: Hät- ten die Alliierten 1946 den schweizerischen Kursvorschlag 43 sFr. = 100 RM zur Grundlage der Entschädigung ge- macht, so wäre den Deutschen nach der Umstellung auf DM bloss noch 23 DM je 100 sFr. geblieben; bei der An- nahme des von den Alliierten vorgeschlagenen Clearingvorschlages wäre die Werteinbusse noch viel grösser gewe- sen: 100 liquidierten sFr. wäre ein Wert von 5,80 DM gegenübergestanden. Stucki rechnete es z.T. der bisherigen schweizerischen Durchführungspolitik als Verdienst an, dass es nicht zu einer Entschädigung auf einer solchen Basis gekommen war. Er ging auch nach der Währungsreform von einem Kurs von ungefähr 1 sFr. = 1 DM aus, was den deutschen Besitzern die Ausrichtung einer wesentlich höheren Entschädigung gebracht hätte. 30. AK-Sitzung, 14. 12. 1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

organisatorischen und personellen Vorbereitungen zur Liquidation angeordnet, so dass in vergleichsweise kurzer Zeit der Liquidationsapparat operationell geworden war; auch in der Goldfrage bemühte sich die Regierung um eine rasche Ausführung ihrer Zahlungsverpflichtung. Zwei weitere Indizien bezeugen die Ernsthaftigkeit der Schweizer Regierung. Zum einen erklärte sie sich im Frühjahr 1947 zu sogenannten Umwandlungen bereit, wenn Wertvermindierungen zu befürchten waren. Dieses Verfahren kam einer Vorstufe der Liquidierung gleich. Andererseits war die Schweizer Regierung 1947 auch bereit, einen von den Alliierten verlangten Vorschuss zuhanden der Flüchtlingsorganisationen auszubehalten, auch wenn noch kein eigentlicher Liquidationserlös vorhanden war. Die Goldzahlung, die Umwandlungen sowie auch die Vorschussgewährung machten nur Sinn in der Perspektive einer Durchführung des Abkommens. Der Schweizer Regierung ging es nicht um die Torpedierung des Abkommens, das ja trotz heftiger Kritik im Parlament mit sehr deutlichem Mehr angenommen worden war. Es wäre verfehlt, Bern pauschal eine Sabotageabsicht zu unterstellen.

Wenn die Kursfrage rasch zur Schicksalsfrage werden sollte, so lag das in erster Linie daran, dass Alliierte und Schweizer einen völlig unterschiedlichen Erwartungshorizont hatten. Für die alliierten Regierungen stand eine rasche Aufnahme der Liquidation der deutschen Werte im Vordergrund. Ihnen war daran gelegen, schnell in den Besitz der ihnen zukommenden Geldbeträge zu gelangen. Die Behörden in Washington, London und Paris handelten nicht nur für sich selbst; hinter ihnen standen 15 weitere, in der Reparationsagentur zusammengeschlossene Regierungen, die dringend auf den Eingang der ihnen nach einem genauem Verteilungsschlüssel zustehenden Werte warteten.

Stellte die Ausrichtung einer Entschädigung für die Alliierten mehr eine lästige Konzession dar, die man schnell wieder zu vergessen bereit war, so mass man in Bern dieser Bestimmung eine ganz zentrale Rolle zu. Dieser Standpunkt war schon in Washington betont worden. Im Laufe der Parlamentsdebatte hatte er sich verhärtet. Diese Auffassung war fortan zur handlungsleitenden Maxime der schweizerischen Durchführungspolitik geworden. Beide Sehweisen lagen in der janusköpfigen Mehrdeutigkeit des Abkommenstextes begründet: Durch selektive Wahrnehmung und unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Bestimmungen konnten beide Parteien zu recht gegensätzlichen Schlussfolgerungen gelangen. Die Situation präsentiert sich, wie wenn beide Seiten nach dem Abschluss des Abkommens plötzlich den mühseligen Weg der Kompromisse und der langsamen Annäherungen vergessen hätten und wieder in das Stadium ihrer Forderungen und Erwartungen aus der Zeit vor den Verhandlungen zurückgefallen wären. Die idée fixe der Alliierten war, so rasch als möglich in den Besitz der ihnen zufallenden Frankenbeträge zu gelangen; die Frage der Entschädigung war für sie dagegen völlig nebensächlich. Umgekehrt war für die Schweizer Regierung die Entschädigungsfrage zum absoluten Prüfstein für eine korrekte Durchführung des Abkommens geworden, dem alle anderen Grundsätze des Abkommens unterworfen werden mussten. Nach dem Ringen um eine negoziabile Konsensfindung an den Verhandlungen hatten einseitige Autonomiereflexe den delikaten Balanceakt aus dem Gleichgewicht gebracht. Ausserdem hatte sich erwiesen, dass das Abkommen im dichten Gestrüpp alliierter Administrativentscheide für Deutschland nur sehr schlecht seinen Platz fand. Es lag quer zu der vom Kontrollrat initiierten Finanz- und Währungspolitik, die während den Gesprächen in Washington viel zu wenig berücksichtigt worden war. Das Abkommen erwies sich als zu kompliziert für eine bereits schon mächtig vorbelastete Wirklichkeit. Es hatte es schwer, einen Platz in der sich zudem rasch ändernden Nachkriegswirklichkeit zu sichern.

«High policy decision seems indicated to break stalemate on implementation Washington accord. [...] In order to expedite completion German external assets program in Switzerland, it might be even more desirable to explore possibility negotiating lump sum settlement and abolishing joint commission [...]»  
J. C. Vincent, US Minister in Bern, an G. C. Marshall,  
5.12.1947.<sup>303</sup>

«The present U. S. proposals appear to be futile in this respect: All they amount to is acceptance of the Swiss offer to 'transform', a quite unnecessary proposal [...]. The further suggestion of scrapping the Accord and Joint Commission in favour of a lump sum settlement is both childish and futile; [...] the lump sum which they would part with would not be remarkable for its size. The Accord, which the Swiss heartily regret having ever signed, is our one and only card now and we should play it – not tear it up.»  
R. C. R. Goodchild, MEWFO, 13.4.1948.<sup>304</sup>

### 3.4.5. Die Suche nach Auswegen aus der Sackgasse: Die gescheiterte alliierte Neuorientierung 1947-1948

In einem Punkte waren sich die alliierten Regierungen einig: Die Lage bei der Durchführung des Abkommens von Washington war desolat. Mehr als ein Jahr nach dem Abschluss der Vereinbarung war die Liquidation der deutschen Vermögenswerte nicht nur noch nicht abgeschlossen; entsprechende Arbeiten waren überhaupt noch nicht aufgenommen worden. In den drei Hauptstädten bemühte man sich intensiv, Auswege aus der verworrenen Situation zu finden.

Im Oktober 1947 sollten die amerikanischen Behörden wieder die Vordenkerrolle übernehmen. Die veränderten Rahmenbedingungen der Deutschlandpolitik verlangten nach einer grundlegenden Neuorientierung. Die Überprüfung der allgemeinen Lage ging vom Office of Economic Security Policy in Washington aus. George W. Baker hielt fest, dass das Abkommen bis anhin völlig unzureichend implementiert worden sei: «It is now seventeen months since the Accord on the liquidation of German assets and the restitution of looted gold was signed with the Swiss. To date the only action by the Swiss [...] has been the restitution of gold and the liquidation of a few small properties which were rapidly deteriorating [...]. The Swiss have been adamant in their refusal to proceed with liquidation until a satisfactory rate of exchange between the reichsmark and the Swiss franc has been established.»<sup>305</sup>

In der Perspektive des State Departments musste das Abkommen von Grund auf neu überdacht werden. Die in der schweizerischen Note vom 8. Oktober 1947 unterbreiteten Vorschläge erschienen allesamt misslich. Die Beibehaltung des status quo bei gleichzeitiger Ausdehnung der Umwandlungen löste das Problem des Finanzbedarfes der IARA nicht; der Erlös solcher Verkäufe sollte auf einem schweizerischen Konto blockiert bleiben. Auch die Anrufung des

303 In: USNA, RG 59, 800.515, 4238.

304 In: PRO, FO 837/1289.

305 Office Memorandum G. W. Baker an Edwin Martin, Office of Economic Security Policy DoSt, 24.10.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4237.

Schiedsgerichtes wurde als zeitraubendes Verfahren verworfen; gerade dem Zeitfaktor käme aber wachsende Bedeutung zu.<sup>306</sup>

Für Baker gab es nur zwei Auswege: Der erste basierte auf dem schweizerischen Angebot zur Ausdehnung der Umwandlungen. Dieses Vorgehen konnte angenommen werden, wenn sich Bern gleichzeitig zu einer Vorschussleistung verpflichtete. Sie sollte den Alliierten 20 Mio. sFr. für Flüchtlingsorganisationen und 40-80 Mio. sFr. für die IARA als Vorauszahlung zur Verfügung stellen. Die Vorteile einer solchen Lösung lagen auf der Hand: «We would get some funds for immediate distribution and thus partially satisfy our objective of pacifying IARA and promoting European recovery.»<sup>307</sup>

Beruhete diese Anregung noch auf einer Durchführung des Abkommens, so entfernte sich der zweite Vorschlag von der im Mai 1946 unterzeichneten Regelung. Baker schwebte nichts mehr und nichts weniger vor als Verhandlungen über die Ablösung der Vereinbarung gegen eine Abschlagszahlung an die alliierten Vertragspartner: «Renegotiation of the entire Accord. [...]

We would offer (a) to dissolve the Joint Commission; (b) to make the liquidation of assets an exclusively Swiss affair with the Allies participating only in a general supervisory capacity as in Sweden; (c) to agree that the Swiss will liquidate the assets at such time as they find it possible in the light of their views on the exchange rate, provided that complete blocking [...] continues; and in return for our almost complete withdrawal from the program, request that the Swiss give us immediately our 50% share – i. e. 250 million Swiss francs.»<sup>308</sup>

Baker verhehlte nicht, dass er dieser Lösung den Vorzug gab. Die Alliierten erhielten dadurch unverzüglich die entsprechenden Gelder zu einem Zeitpunkt, wo sie dem europäischen Wiederaufbau noch dienen konnten; ausserdem könnten Scherereien und administrative Kosten vermieden werden.<sup>309</sup>

An einer Sitzung mit dem Vorsitzenden des Office of Financial and Development Policy im Staatsdepartement, Norman T. Ness, wurden diese Empfehlungen angenommen. Man war sich einig, dass die Zeit drängte<sup>310</sup> und kam überein, die beiden Vorschläge mit einander zu verbinden. In einem ersten Schritt sollte Bern zur Zahlung eines Vorschusses von 100 Mio. sFr. aufgefordert werden. Falls die Schweizer Regierung dieser Aufforderung nicht nachkäme, sollte ihr mitgeteilt werden, dass die Alliierten bereit seien, gegen eine sofortige Auszahlung von 250 Mio. sFr. auf die ihnen aus dem Abkommen zustehenden Rechte zu verzichten und die Liquidation der deutschen Werte der schweizerischen Verantwortung zu überlassen.

Der für Wirtschaftsfragen zuständige Assistenz-Staatssekretär segnete diese Empfehlungen ab. Willard L. Thorp meinte, der Moment sei gekommen, um das Safehaven-Programm in aller nächster Zeit definitiv abzuschliessen: «I feel that it is worthwhile at this time to make a determined effort to clear up the various difficulties in the German external assets program. The

---

306 «The time element must also be considered. The arbitration proceedings may drag on for months [...].» Ebd.

307 Baker gab sich freilich Rechenschaft, dass es wohl schwierig wäre, die Schweizer Behörden zu einer Vorschussleistung zu bewegen, da diese die Haltung einnehmen könnten, dass eine solche Zahlung mangels eines vorliegenden Liquidationserlöses direkt aus Bundesgeldern geleistet werden müsste. Ebd.

308 Ebd.

309 Diesen bedeutenden Vorteilen standen gemäss Baker folgende Nachteile entgegen: – wahrscheinlich etwas geringere Geldsumme als bei ordentlicher Durchführung; – Alliierte hätten weniger Kontrollmöglichkeiten über Sicherheitsziele; – Kursfrage müsse wohl gleichwohl einvernehmlich geregelt werden. Ohne eine solche Regelung sei die Schweizer Regierung wohl kaum zu einer Zahlung bereit. Ebd.

310 «Time is of the essence, [...], especially with reference to the possible split of Germany.» Memorandum J. A. Todd, 24.10.1947, ebd.

basic objective of a revised program would be solution of outstanding difficulties within a relatively brief time – say six months – or discharge of U. S. responsibilities [...] by means of a comprehensive report to IARA. [...] The intensified effort proposed would enable the U. S. both to ward off possible IARA criticism and to take a reasonable way out of continued responsibility for negotiating out the then-present problems without participation in that responsibility by IARA countries.»<sup>311</sup>

Der interne Konzertierungsprozess im Staatsdepartement war damit abgeschlossen; Thorps Plazet hatte den von Baker entworfenen Plan zu einer offiziellen Handlungsrichtlinie der amerikanischen Regierung gemacht. Diese war des schleppenden Fortganges der noch aus den Kriegstagen herrührenden Politik überdrüssig. Sollte es nicht gelingen, bis Mitte 1948 das Safehaven-Programm erfolgreich abzuschliessen, so wurde der einseitige Rücktritt der amerikanischen Regierung von den Verpflichtungen des Pariser Reparationsabkommens in Aussicht gestellt.

Briten wie Franzosen waren mit der Zielsetzung einer möglichst raschen Auszahlung der den Alliierten zustehenden Beträge einverstanden; sie hielten aber den vom Staatsdepartement vorgeschlagenen Weg für untauglich. Sie wiesen darauf hin, dass Bern bisher keine Neigung gezeigt habe, über die vertraglich vorgesehenen 50 Mio. sFr. hinaus weitere Vorschüsse zu leisten.<sup>312</sup> Noch vehementer wurde freilich die Empfehlung zurückgewiesen, das Abkommen gegen eine Abschlagszahlung abzulösen. G. H. Villiers zögerte nicht, diese Anregung als «this latest American tomfoolery» zu bezeichnen.<sup>313</sup> Seine Kollegen teilten seine Einschätzung; sie hielten ein solches Vorgehen für verhängnisvoll, weil es der Schweizer Regierung einen willkommenen Vorwand zu Abänderungsgesuchen und damit zum Rückzug vom Abkommen bieten könnte: «The proposal [...] is equivalent to scrapping the Accord, which is our one and only sheet-anchor. No doubt it would please the Swiss, who have never liked the Accord, and they would probably seize the opportunity to follow suit and suggest other changes. [...] The accord specifically provides that questions of its interpretation should be referred to arbitration. Such a question has now arisen. Surely the proper course is not to scrap the Accord, but to seek arbitration.»<sup>314</sup>

Der Quai d'Orsay lehnte den Ablösungsvorschlag aus ähnlichen Erwägungen ab. Die französischen Offiziellen befürchteten, dass die Alliierten dadurch die einzige Rechtsgrundlage und Mitsprachemöglichkeit verlieren würden. Sie kamen jedoch zu einer anderen Schlussfolgerung als ihre englischen Kollegen: Im Gegensatz zum Schiedsgerichtsvorschlag vertrat man in Paris immer noch die Ansicht, dass der von der Schweizer Regierung vorgeschlagene Umrechnungskurs von 43 sFr. = 100 RM angenommen werden sollte.<sup>315</sup>

311 Memorandum W. L. Thorp für E. Martin/G. W. Baker, 13.11.1947, ebd.

312 Telegr. MEWFO an GB Emb. Washington, 29.11.1947, in: PRO, FO 837/1288; Note AmbaF Washington an DoSt, 11.12.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4239.

313 Brief G. H. Villiers an J. E. Abbott, 27.11.1947, in: PRO, FO 837/1288. Ähnlich R. C. R. Goodchild: «I am totally opposed to the State Dept's proposals. [...] Proposal b) is tantamount to requesting that the Accord be scrapped [...]. Moreover, it would not get over the rate of exchange/compensation difficulty which is the crux of the present deadlock.» Minutes R. C. Goodchild, MEWFO, 27.11.1947, ebd.

314 Brief MEWFO an GB Emb. Washington, 29.11.1947, in: PRO, FO 837/1288. A. F. Geolot von der englischen Botschaft in Washington teilte G. W. Baker mit: «[...] the Accord [...] is the Allied mainstay and therefore an essential element. Any suggested change in the Accord is to be feared for the opportunity it would provide for counter suggestions to make other alterations. [...] in our view the desirable course is not to seek to change the Accord but to secure its implementation by arbitration, if necessary.» Brief A. F. Geolot an G. W. Baker, 3.12.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4238.

315 Note AmbaF Washington an DoSt, 11.12.1947, ebd.

Im Staatsdepartement hatte man versucht, einen Ausweg aus dem Teufelskreis des sterilen und zeitintensiven Notenkrieges zu finden. Die amerikanischen Safehaven-Beamten mussten sich indes überzeugen, dass ihre Anregung in Paris und London nicht auf Gegenliebe stiess. Damit war dieser erste Versuch einer grundlegenden Neuorientierung der alliierten Strategie gescheitert. Das Patt war vollständig: In jeder der drei Hauptstädte wurde ein unterschiedlicher Weg aus der Sackgasse vorgeschlagen. Es blieb den amerikanischen Behörden nichts anderes übrig, als die Segel zu streichen. Sie lehnten umgekehrt freilich auch die Vorschläge ihrer Partner ab: Weder die Anrufung des Schiedsgerichtes noch die Annahme des schweizerischen Kursvorschlages hätte ihrer Ansicht nach die Alliierten ihrem Ziel näher gebracht.<sup>316</sup> Sie wollten in dieser verworrenen Situation warten, bis die deutsche Währungsreform durchgeführt sei.<sup>317</sup>

Da bei einem solchen Vorgehen mit einem gewissen Zeitverzug zu rechnen war, sollte das schweizerische Angebot angenommen werden, in grösserem Ausmasse als bisher Umwandlungen vorzunehmen und den Erlös auf ein blockiertes Konto einzubezahlen. Dadurch wäre es möglich geworden, dass gleich nach Abschluss der Währungsreform flüssige Gelder ausbezahlt werden könnten.<sup>318</sup> In der Verlegenheit, in der sich die Alliierten befanden, mochte eine Einigung auf dieser Grundlage am wenigsten kosten: Es handelte sich ja dabei um einen Nullentscheid, der die Aufnahme von konkreten Schritten im Wesentlichen auf später verschob.

Im Januar 1948 hatten die alliierten Vertreter die schweizerischen Delegierten in der Commission Mixte ersucht, dass die Verrechnungsstelle vermehrt deutsche Werte umzuwandeln sollte.<sup>319</sup> Ihre Hoffnungen wurden indes enttäuscht. Ernst Speiser und Direktionspräsident Max Schwab wiesen das alliierte Gesuch ab. Die Verrechnungsstelle habe keine rechtliche Grundlage zu einer Ausdehnung ihrer Umwandlungspraxis: Gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 29. April 1947 sei sie bloss ermächtigt, im Falle eines drohenden Wertverlustes deutsche Guthaben umzuwandeln.<sup>320</sup>

Den alliierten Vertretern in Bern erschien diese Antwort als weiterer Beweis der schweizerischen Obstruktionspolitik: In der Note vom 8. Oktober 1947 hatte sich das Politische Departement zu einer ausgedehnteren Umwandlungspraxis bereit erklärt; die Auskunft der schweizerischen Delegierten musste ihnen als Rückzieher einer einmal gemachten Zusage erscheinen. Jedenfalls war klar geworden, dass der Weg der Umwandlungen für die Beschleunigung der Auszahlung des Liquidationserlöses nicht geeignet war.<sup>321</sup> Überhaupt entstand immer mehr der Eindruck, dass sich die schweizerische Haltung verhärtet habe.<sup>322</sup>

Diese Einsicht hatte Rückwirkungen auf die alliierte Taktik. Zweifel am Durchführungswillen der Schweizer Regierung machten sich breit. Der amerikanische Delegierte in der LARA, Russel H. Dorr, warf im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Auffassung zwischen der Schweiz

316 «[...] it is recommended: [...] (2) That we not accept the French proposal since it is unlikely to yield results. (3) That we not accept the British offer since arbitration would be time consuming and probably yield no faster results [...]» Memorandum N. T. Ness, Office Of Financial and Development Policy DoSt, an AsstSecState W. L. Thorp, 8.1.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4222.

317 Diese Empfehlung war von Unterstaatssekretär W. L. Thorp am 17.1.1948 angenommen worden. Ebd.

318 Telegr. UnderSecState R. A. Lovett an US Leg. Bern, 23.12.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4238.

319 25. CM-Sitzung, 16.1.1948, in: BA 2801, 1968/84, 58.

320 Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 5.2.1948/7.4.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4241/4244.

321 Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 5. 2.1948, ebd.

322 «In plain language, Stucki more or less put a stop on everything when he went to Havanna, and progress under the Accord awaits his pleasure.» Brief H. L. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 9.3.1948, in: PRO, FO 8347/1289. Randbemerkung R. C. R. Goodchild, MEWFO: «Yes. Umbricht [CH Leg. London] more or less confirms this.» Ebd.

und den meisten IARA-Staaten auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte die bange Frage auf, ob die Schweizer Regierung nicht auch nach einer allfälligen einvernehmlichen Regelung der Kursfrage in den Komplexitäten des Abkommens begründete Vorwände für einen Aufschub der Liquidation finden könnte: «If Switzerland has adopted the exchange rate pretext for avoiding what seem to us her perfectly clear obligations under the Washington Agreement, what hope is there that she will not adopt other excuses which can be advanced even more reasonably for not carrying out the proposed re-negotiated agreement? Must we not face the fact that Switzerland is extremely unlikely to turn over any German assets which she is not compelled to deliver? And is not any suggestion of renegotiation of the Washington Agreement sure to be read by her as an indication that her stone-walling tactics are bearing fruit and that the best thing for her is to therefore maintain this attitude?»<sup>323</sup>

Aber auch die inneralliierten Schwierigkeiten der deutschen Währungsreform böten der Schweizer Regierung eine willkommene Gelegenheit, erneut Zusatzbedingungen zu stellen, führte G. P. Hampshire im Foreign Office aus: «A new complication is that it seems to be increasingly certain that currency reform will not be carried out by quadripartite agreement [...]. If this happens, it is going to give the Swiss another good reason for holding up the implementation of the Accord. It seems to me to be getting clearer all the time that the Swiss have no intention of implementing the Accord [...] and I think they will use every excuse they can find to buttress their delaying action. I am quite sure that if we have two separate rates for the new Mark, both quite possibly of dubious international value, they will have a splendid opportunity for stalling further.»<sup>324</sup>

Der englische Safehaven-Beauftragte in Bern, Hugh J. Legg, unterstellte, dass die Behörden in Bern die Liquidation gar nicht durchführen wollten: «It is obvious that, all along, the Swiss have been playing for time, and, with the situation in Germany, and internationally, developing in the way it is, they are hoping that future events will lead to their never having to execute the Accord.»<sup>325</sup>

Unter diesen Umständen geriet die vom Staatsdepartement angeregte Strategie des Abwartens bis zur Währungsreform unter Beschuss. Bereits Anfangs Februar kritisierte der amerikanische Gesandte in Bern, dass sich die alliierte Position weiter verschlechtere; wiederum erschien ihm eine Ablösung des Abkommens als der aussichtsreichste Weg aus der Sackgasse.<sup>326</sup> In der Washingtoner Zentrale gelangte man zu gleichen Einsicht. G. W. Baker zweifelte zunehmend an der Zweckmässigkeit eines weiteren Wartens: «He was clearly rather dejected about it [Abkommen von Washington]. He doubted whether an agreement on the rate of exchange would be reached between the three zones such as as to induce the Swiss to accept it as a basis for the Accord. In other words, he doubts the practicability of his own proposals [...]. He thought that

323 Brief R. H. Dorr, IARA Brüssel, an SecState, 16.2.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4242.

324 Brief G. P. Hampshire, German Finance Dept. FO, an G. W. Villiers, MEWFO, 24.3.1948, in: PRO, FO 837/1289.

325 Brief H. J. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 9.3.1948, ebd. Die Schweizer Behörden seien nämlich über den schleppenden Fortgang der Durchführung des Abkommens alles andere als unglücklich: «Far from being irritated, the Swiss appear to be quite content with the present slow tempo of operation of the Accord. Nearly two years ago they stated the conditions [...] to begin liquidation, and they have unconcernedly continued to do and say practically nothing while awaiting the time when the Allies should come round to their point of view.» Brief Legg an MEWFO, 21.4.1948, ebd.

326 «Almost two years after signature Washington Accord, practically nothing has been accomplished and situation is rapidly going from bad to worse.» Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 4.2.1948, in: USNA, RG 59, 800.515,4241. Telegr. Vincent an SecState, 5.2.1948, ebd.



the Swiss were playing for time in the hope that we should eventually become so anxious to reach a settlement that we would leap at anything and in the hope that the desire to restore the German economy as a contribution to Western European recovery would gradually dominate the desire to liquidate the potential resources for future German aggression.»<sup>327</sup>

Andere Stimmen mischten sich in den Chor der Kritiker. Der englische Safehaven-Beamte in Bern befürchtete, dass die Alliierten mehrere Monate ungenützt verstreichen liessen und der schweizerischen Verzögerungstaktik Vorschub leisteten: «We hope that nobody is under the impression that a monetary reform in Germany will automatically solve the rate of exchange impasse [...], for, according to the Swiss point of view, it will do no such thing. The only exchange rate resulting from a monetary reform which the Swiss will automatically accept will be one which is entirely free and unfettered, uncontrolled and freely convertible. We cannot imagine that a monetary reform in Germany could possibly go as far as this, and, if it does not do so, we shall have waited the 6 to 9 months [...] for no purpose whatever, as the position will then be precisely what it is today and has been since 2nd July 1946.»<sup>328</sup>

So stürzte die alliierte Abwartestrategie in sich zusammen. Die als Ausweg intendierte Taktik erwies sich in den Augen der Verantwortlichen in den alliierten Hauptstädten als Irrweg, der lediglich der Schweizer Regierung in die Hände spielte.<sup>329</sup>

Am 7. April 1948 überreichte Assistenzsekretär Willard L. Thorp persönlich dem französischen Botschafter und dem britischen Geschäftsträger in Washington ein Aide-Mémoire, worin er die Partnerregierungen zu einer Konferenz über die Durchführung des schweizerischen Safehaven-Abkommens einlud. Ziel dieser Besprechungen müsse sein, den Stillstand zu überwinden und Bern endlich zur überfälligen Liquidation der deutschen Guthaben zu bewegen.<sup>330</sup> Thorp rügte die Hilflosigkeit der Alliierten: «The difficulties [...] have been partially augmented, it must be frankly admitted, by the inability of the three Allied Governments to arrive promptly at agreed positions vis-a-vis the Swiss authorities. It will be noted [...] that the Swiss proposals of July 2, 1946 were answered in joint communications by the three Allies only on July 22, 1947. Moreover, the Swiss note of October 11, 1947, reiterating the Swiss position on the rate of exchange issue but offering certain alternative solutions, has not yet been answered.»<sup>331</sup>

Bei diesem Antwortsentwurf auf die schweizerische Note handelte es sich um eine Neuauflage des amerikanischen Doppelvorschlages vom Spätherbst 1947: Der Bundesrat sollte aufgefordert

327 Brief A. F. Maddocks, GB Emb. Washington, an G. H. Villiers, MEWFO, 27.2.1948, in: PRO, FO837/1289.

328 Brief H. J. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 9.3.1948, ebd.

329 Grundsätzlich wurden die gleichen Möglichkeiten erwogen wie im November/Dezember 1947: 1. Anrufung des Schiedsgerichtes, was von G. P. Hampshire (Brief an Villiers, 24.3.1948, in: PRO, FO 837/1289) und R. H. Dorr (Brief an SecState, 16.2.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4242) als beste Variante empfohlen wurde. 2. Annahme des Militärkurses 43 sFr. = 100 RM: F. McCombe (Brief an L. McMillan, US Emb. London, 31.12.1947, in: USNA, ebd., 4241) und H. J. Legg halten diesen Weg für das geringste Übel: «It appears to be a case of Hobson's choice, and, much as we dislike the prospect, we feel that reasons of expediency dictate acceptance of the Swiss proposed rate. [...] In view of the present Swiss attitude, it is not outside the bounds of possibility that they are already turning over in their minds how they can withdraw their proposal [...] in order to avoid the automatic commitment which our acceptance would involve.» Es gelte deshalb, die Schweizer Behörden rasch bei ihrem Wort zu nehmen und sie zum Handeln zu zwingen. Brief Legg an MEWFO, 9.3.1948, in: PRO, FO 837/1289. 3. Aushandeln eines Rücktrittes vom Abkommen gegen eine Abschlagszahlung. Diese Variante wurde vor allem von Washington und den US Safehaven-Behörden in Bern begrüsst. Brief GB Emb. Washington an MEWFO, 10.3.1948, in: PRO, FO 837/1289.

330 Memorandum W. A. Silver, Economic Security Policy Office DoSt, an Allison, Intern. Conferences Office DoSt, 16.4.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4244.

331 Aide-Mémoire DoSt an F/GB Emb. Washington, 7.4.1948, ebd.

werden, die Umwandlungen zu beschleunigen; sollte man in Bern dazu nicht bereit sein, so müssten Neuverhandlungen über die Ablösung des Abkommens aufgenommen werden.<sup>332</sup> In London und Paris waren man mit dieser Anregung einverstanden.<sup>333</sup> Man einigte sich darauf, die Gespräche bereits am 26. April aufzunehmen.<sup>334</sup> Regierungsstellen in London nahmen das Dossier sorgfältig unter die Lupe. Inhaltlich war man mit dem im amerikanischen Notentwurf enthaltenen Vorgehen gar nicht einverstanden. Der Umwandlungsvorschlag bringe die Alliierten dem Ziel einer baldigen Devisenauszahlung um keinen Zoll näher; die Idee, Ablösungsverhandlungen zu führen, riskiere den alliierten Anteil sehr stark zu schmälern: «Clearly, some means must be devised by which the assets are sold and money is paid over to the Allies, and it seems a waste of time considering any proposals which could not be expected to cover both these objectives. The present U. S. proposals appear to be futile in this respect: All they amount to is acceptance of the Swiss offer to 'transform', a quite unnecessary proposal [...] The further suggestion of scrapping the Accord and Joint Commission in favour of a 'lump sum settlement' is both childish and futile; [...] the lump sum which they would part with would not be remarkable for its size. The Accord, which the Swiss heartily regret having ever signed, is our one and only card now and we should play it – not tear it up.»<sup>335</sup>

Man gab sich freilich auch im Foreign Office Rechenschaft, dass es schwierig sei, Bern zum Einlenken zu bewegen. Auf der Suche nach geeigneten Mitteln verfiel man in London auf den Gedanken, es mit Druckmassnahmen zu versuchen: «In my view political and moral pressure offer the best prospects. It is a fact that the Swiss are extremely sensitive to critical publicity [...], and I believe that some suitable publicity (starting, perhaps, with the I. A. R. A. Resolution) might influence them sufficiently to make them receptive to a high-level diplomatic approach. [...] we should therefore attempt to make them realize that failure to carry out freely contracted agreements merely leads to condemnation in the eyes of the world, and if we succeed in this the Swiss would, in my view, be receptive to a political approach by the Allies.»<sup>336</sup>

Auch wirtschaftliche Pressionen wurden in Erwägung gezogen. Im Western Department spielte man mit dem Gedanken, dem schweizerisch-deutschen Handelsverkehr allenfalls Einschränkungen aufzuerlegen. Ein solcher Schritt wurde jedoch verworfen: Da die Handelsbilanz für die Bizone positiv war, wäre die deutsche Wirtschaft davon wesentlich stärker betroffen gewesen als schweizerische.<sup>337</sup> Von Pressionen im Finanzsektor wurde ebenfalls Abstand genommen.

---

332 Proposed Note to the Government of Switzerland, 30.3.1948, ebd.

333 Die britischen Behörden wollten auch über das portugiesische Safehaven-Abkommen Besprechungen führen; im DoSt sprach man sich schliesslich für eine generelle Ausdehnung auf alle neutralen Länder und Nicht-IARA-Staaten aus, wobei aber das schweizerische Abkommen trotzdem das Haupttraktandum sein sollte. Memorandum Thorp an Kelchner, Intern. Conferences DoSt, 15.4.1948, ebd.

334 Eine solche Konferenz wurde vor allem begrüsst, weil sie zeitsparender war als das Verfahren des Telegrammaustausches zwischen den alliierten Regierungen: «[...] a meeting such as the proposed for Paris would be the quickest and most effective way of securing agreement. Failing a meeting, the usual exchanges of telegrams between London, Paris, Washington and Berne would be the only way of lining up views, and we know from experience that this process can go on for 3 months or more without yielding a useful result.» Minutes R. C. R. Goodchild, MEWFO, 13.4.1948, in: PRO, FO 837/1289.

335 Ebd.

336 Ebd.

337 «[...] publicity [...] would be more likely to succeed than attempting to slow down on trade between Switzerland and Germany. At the moment the Bizone is selling far more goods to Switzerland than they are taking from that country.» Im ersten Quartal 1948 habe der Handelsbilanzüberschuss der Bizone gegenüber der Schweiz 7,37 Mio. \$ betragen; 1947 seien deutschen Exporten von 6 Mio. \$ schweizerische Importe im Wert von bloss 308'000 \$ gegenübergestanden. Minutes J. L. B. Titchener, German Trade Dept FO, 20.4.1948, ebd.

Es wurde geltend gemacht, dass die Schweiz im Rahmen der europäischen Wiederaufbaupläne eine bedeutende Rolle zu spielen habe; es musste vermieden werden, die Schweizer Behörden vor den Kopf zu stossen, um ihre Mitwirkung im Rahmen der OEEC nicht zu gefährden.<sup>338</sup> Schliesslich einigte man sich auf eine Publizitätskampagne. Durch eine parlamentarische Anfrage im Unterhaus sollte Druck auf die Schweizer Regierung ausgeübt werden.<sup>339</sup> Die Beamten in der Kriegswirtschaftsabteilung im Foreign Office hatten Anfangs Mai sowohl den Text der Anfrage wie auch einen Entwurf zu einer Antwort redigiert.<sup>340</sup> Die Anfrage des Unterhausabgeordneten Martin A. Lindsay und ihre Beantwortung durch Unterstaatssekretär Christopher P. Mayhew am 28. Mai 1948 ging also nicht auf eine spontane Regung eines besorgten Abgeordneten zurück; sie war Teil eines von der Verwaltung ausgeheckten Planes, der es erlauben sollte, Bern zur Aufnahme der Liquidation zu bewegen.

Am 27. April 1948 kamen Vertreter der alliierten Regierungen in Paris zu Besprechungen zusammen.<sup>341</sup> Gemessen an ihren eigenen Zielsetzungen war der Konferenz ein Erfolg beschieden: Es gelang den Unterhändlern, sich in kurzer Zeit auf eine gemeinsame Handlungsbasis zu einigen. Die Strategie des Abwartens der Währungsreform wurde über Bord geworfen; die Delegierten kamen überein, die schweizerische Note zu beantworten. Die Behörden in Bern sollten zu einer Ausweitung der Umwandlungen deutscher Werte aufgefordert werden; gleichzeitig wollten die alliierten Regierungen einen Vorschuss von 100 Mio. sFr. für die IARA und von 20 Mio. sFr. für die Flüchtlingsorganisationen verlangen. Die Alliierten zeigten der Schweizer Regierung ihre Bereitschaft zu Neuverhandlungen über alle ausstehenden Probleme an.<sup>342</sup> In der Frage von allenfalls anzuwendenden Druckmassnahmen konnte keine Einigung erzielt werden. Keine der Regierungen war bereit, zu wirtschaftlichen Pressionen Zuflucht zu nehmen.<sup>343</sup> Schliesslich war die Frage aufgeworfen worden, was geschehen solle, wenn sich die Schweizer Regierung weiterhin weigern sollte, auf die alliierten Begehren einzugehen. Diese Frage lag vor allem den Amerikanern am Herzen. Für sie stand fest, dass es sich um den letzten

338 «The Swiss Government have an important role to play under E. R. P. and I think we count on them to give more than they get. In these circumstances it may be unwise to push them too far on this question of German assets [...]» Minutes Summerhayes, Western Dept. FO, 20.4.1948, ebd. Im Treasury Department sprach man sich ebenfalls für massvolle Pressionen aus; es gelte vor allem, die erst zaghafte Öffnung der schweizerischen Aussenpolitik in Richtung auf eine stärkere wirtschaftliche Kooperation in Europa nicht zu verscherzen: «I think it quite reasonable to press the Swiss as long as this pressure is not bullying or menacing. They should as reasonable people explain why they signed the Agreement, if they do not make some effort to make it work. After 140 years of isolation, the Swiss are joining in with the 16 [OEEC] nations to rebuild warshattered Europe; and we want this help. Otherwise, our relations are excellent and should remain so.» Minutes H. Ellis-Rees, Treasury, 21.4.1948, in: PRO, T 236/1607.

339 «I strongly feel, however, that a P. Q. [Parliamentary Question] in London should immediately follow the presentation of the note [an die Schweizer Regierung], and I suggest that preferably a Conservative member [...] should be asked to put the following as soon as possible after May 11th: [es folgt der von Goodchild entworfene Text der Anfrage].» Minutes R. C. R. Goodchild, 4.5.1948, in: PRO, FO 837/1289.

340 «My reasons for suggesting that a Conservative member might best be asked to put the question are mainly to emphasize that people in this country are dissatisfied with the Swiss attitude, irrespective of party.» Minutes R. C. R. Goodchild, 6.5.1948, ebd.

341 Die Chefdelegierten der drei Regierungen waren: Seymour J. Rubin, USA; Francis McCombe, GB; François de Panafieu, F (P. Charguéraud war Mitte Dezember 1947 aus dem Quai d'Orsay ausgeschieden). Sie waren begleitet von Safehaven-Beamten der alliierten Ausssenministerien sowie aus Bern. Brief J. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 3.5.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4245.

342 Sie waren zu bilateralen Sequesterkonfliktverhandlungen bereit; ausserdem deuteten sie an, dass sie im Falle einer befriedigenden Gesamtlösung zur Abschaffung der CM bereit seien. Brief J. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 3.5.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4245.

343 Minutes R. C. R. Goodchild, 4.5.1948, in: PRO, FO 837/1289.

alliierten Schritt handeln musste. Falls Bern auch auf diese Vorschläge nicht eingehen wollte, waren sie gewillt, ihr Verhandlungsmandat der IARA zurückzugeben und sich aus ihren Verpflichtungen zurückzuziehen: «[...] if the new Allied approach is rejected by the Swiss, or if the Swiss reply is not satisfactory, or if negotiations entered into with the Swiss are not satisfactorily concluded [...] the US Government takes the view [...] to file a full report with the Inter Allied Reparation Agency [...]; such report would state that, having exerted its best efforts, for a period of several years, the Government of the United States must ask that it be relieved of its obligations under the Accord. Any further participation, under such circumstances, would seem to the United States to be futile, deceptive and to be damaging to the practice of the Allies. It would be hoped that the other Allied Governments could join with the United States in such an approach to IARA.»<sup>344</sup>

Briten und Franzosen antworteten ausweichend; sie wollten sich noch nicht über die zu ergreifenden Schritte im Falle einer schweizerischen Ablehnung einlassen. Für die britischen Konferenzteilnehmer stand aber fest, dass sie nicht bereit waren, sich mit einem unilateralen Rückzieher der amerikanischen Partner abzufinden. In ihrer Sicht kam ein solches Verhalten einem Verrat alliierter Interessen gleich: «If such a situation arises, we shall have to make every effort to prevent the Americans from throwing in their hand. On the contrary, it is their duty to join us and the French in persuading or in the last resort compelling the Swiss in one way or another to implement obligations which they (the Swiss) freely undertook. The Americans are every bit as responsible as the French and ourselves to see that this international agreement is not repudiated unilaterally.»<sup>345</sup>

Die Pariser Besprechungen hatten nicht alle Meinungsunterschiede ausgeräumt; es war den Delegationen aber gelungen, eine Plattform für eine gemeinsame Demarche gegenüber der Schweizer Regierung zu errichten. Die Konferenz war sehr kurzfristig angesagt worden; die Abgabe der Noten in Bern sollte ebenfalls sehr rasch erfolgen. Dies konnte unzweifelhaft als Fortschritt gewertet werden. Die alliierte Safehavenpolitik hatte an Schwung und Durchschlagskraft wesentlich gewonnen. Die Partner in Washington, London und Paris waren wieder handlungsfähig geworden. Betrachtet man den Notenentwurf indessen von seinem Inhalt her, so wird man enttäuscht feststellen, dass lediglich der amerikanische Vorschlag vom Oktober des Vorjahres wieder aufgenommen worden war. Ausserdem hatten sich die alliierten Partner nicht verständigt, mit welchen Argumenten sie die Regierung in Bern zu Annahme des Vorschlages bewegen könnten. Die Einigung war wiederum bloss bruchstückhaft.

Am 11. Mai 1948 war den schweizerischen Gesandten in Washington, London und Paris die neue Note übergeben worden. Die alliierten Regierungen liessen sich nicht mehr auf rechtliche Kompetenzfragen über die Kursfestsetzung ein. Sie gaben zu verstehen, dass die strittige Frage derzeit nicht abschliessend geregelt werden könne, bekräftigten indes feierlich die Abkommen verankerte Entschädigungsverpflichtung: «It is clear that no immediate solution to the rate of exchange problem is attainable, although the three Governments emphasize that they fully stand by the obligation, guaranteed by their signature of the Accord, in regard to compensation of the German owners.»<sup>346</sup>

In einer wesentlich pragmatischeren Manier als bislang stellten sie Forderungen. Sie gaben ihrer Erwartung Ausdruck, dass unverzüglich mit der Umwandlung der wichtigsten deutschen

---

344 Memorandum US Delegation, 29.4.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4246.

345 Minutes R. C. R Goodchild, MEWFO, 4.5.1948, in: PRO, FO 837/1289.

346 Note DoSt an CH Leg. Washington, 11.5.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4245.

Guthaben in der Schweiz begonnen werde. Überdies reichten sie zwei Vorschussbegehren ein: Entsprechend der IARA-Resolution verlangten sie, dass der Brüsseler Agentur sofort 100 Mio. sFr. als Vorschuss auf den Liquidationserlös überwiesen werden sollten; gleichzeitig wiederholten sie ihren Antrag, dass die Schweiz der Internationalen Flüchtlingshilfeorganisation die versprochenen 20 Mio. sFr. ausbezahle. Im Übrigen erklärten sie ihr Einverständnis, über alle Streitfragen zu diskutieren. Die alliierten Regierungen instruierten ihre Vertreter in Bern, Bundesrat Petitpierre persönlich über den Neuvorstoß in Kenntnis zu setzen und zur Annahme der alliierten Vorschläge zu bewegen. Der schweizerische Außenminister blieb indes ungerührt.

Er antwortete höflich, dass es ihm schwerfiele, dem Bundesrat Vorschussanträge zu stellen, solange die Entschädigungsfrage nicht geregelt sei. Er zeigte sich beunruhigt: Die Währungsreform und Gerüchte über eine allfällige Streichung der deutschen Aussenschulden schienen ihm einer Ausrichtung eines effektiven Gegenwertes an die enteigneten Deutschen im Wege zu stehen. Mehrfach hatte er auf die Anrufung des Schiedsgerichtes als Ausweg aus der Sackgasse hingewiesen.<sup>347</sup>

In Bern war man sich einig, dass von einer Vorschussleistung in diesem Umfang nicht die Rede sein konnte. Vor der endgültigen abschlägigen Antwort wollte Stucki eine Zwischenphase einschalten. Die Alliierten sollten auf die zunehmenden Schwierigkeiten der Kompensationszahlung aufmerksam gemacht werden. In Absprache mit dem Departmentschef arbeitete er ein Schreiben aus, in dem Bundesrat Petitpierre von den Alliierten konkrete Zusicherungen über die Entschädigungszahlung verlangte.<sup>348</sup> Die Anfrage kam einem Nein in Raten gleich: Die Behörden in Bern drehten den Spieß kurzerhand um und erkundigten sich nach den alliierten Garantien für die Ausrichtung der Entschädigung in Deutschland; sie signalisierten, dass sie ohne für sie ausreichende Zusicherungen zur Liquidation keineswegs bereit seien.

Die Alliierten durchschauten das Manöver. Sie waren erbost, weil unterstellt wurde, dass sie nicht mehr in der Lage wären, die im Vertrag niedergelegte Entschädigungsverpflichtung auch tatsächlich zu erfüllen. Die Frage traf sie an einem wunden Punkt: «The Swiss questions are, of course, pretty outrageous. They ask us whether we will carry out the compensation provisions of the Accord [...] 'en tout état de cause' – in any eventuality. At all times, so far as the future is concerned, no government can guarantee to do more than its best and it must always have been obvious to the Swiss that circumstances might arise – if they have not arisen already – which might make the precise application of the compensation provisions [...] difficult to carry out at any given moment.»<sup>349</sup>

Auch im Staatsdepartement reagierte man ungehalten; es sei nicht möglich, den Deutschen Besitzern auf alle Ewigkeit eine vollständige Entschädigung zu garantieren: «Against the effect of a 'future German monetary reform', neither the Western Allies nor anyone else can guarantee the original value of the assets in perpetuity. It must be assumed that the [...] credit worth of the 'countervalue' will move in step with the German economy.»<sup>350</sup>

347 Telegr. J. C. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 14.5.1948, ebd.

348 Petitpierre stellte die Frage, ob die alliierten Behörden in Deutschland trotz der geplanten Währungsreform und der Tatsache, dass der Sitz der Verrechnungskasse in Ostberlin lag, die Auszahlung einer angemessenen Entschädigung noch garantieren könnten. Brief BR Petitpierre an F/GB/US Missionschefs in Bern, 20.5.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

349 Brief R. C. R. Goodchild, MEWFO, an J. E. Abbott, Treasury, 10.6.1948, in: PRO, FO 837/1289.

350 Telegr. UnderSecState R. A. Lovett an US Leg Bern, 2.6.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4245.

Trotz Warnungen, dass es den Schweizern Behörden bloss um einen Zeitaufschub und um die Spaltung ihrer Einheitsfront zu tun sei,<sup>351</sup> verstrickten sich die Alliierten in interne Meinungs-differenzen. Im Quai d'Orsay und im Foreign Office war man geneigt, den Status des schweizerischen Guthabens bei der Verrechnungskasse abklären zu lassen. In Washington wurde ein solches Vorgehen als reine Zeitverschwendung abgelehnt.<sup>352</sup> Erst Ende Juni gelang es den Alliierten, eine gemeinsame Antwort abzugeben. Ohne auf die vom schweizerischen Aussenminister gestellten Fragen im Detail einzugehen, sicherten sie bloss allgemein zu, dass sie keine Schritte ergreifen würden, welche die schweizerischen Lasten aus dem Abkommen vergrössern würden.<sup>353</sup>

In Bern war man durch diese Erklärung nicht zufrieden gestellt.<sup>354</sup> Gleichwohl war man überrascht über den milden Ton der Noten. Es wurde mit Genugtuung vermerkt, dass nicht mehr von der Liquidation der deutschen Werte, sondern nur vom sofortigen Beginn von Umwandlungen die Rede war; das Fehlen des Anspruches, den Kurs ohne Zutun der schweizerischen Regierung festlegen zu können, wurde ebenfalls positiv aufgenommen. Dagegen war man verwundert, dass die in der letzten Note des Politischen Departementes erwähnte Variante einer Schiedsgerichts-anrufung in der Note mit keinem Wort erwähnt worden war.<sup>355</sup> Bei einem beidseitigen Festhalten an den eigenen Positionen mochte sich lediglich eine arbiträre Regelung als Ausweg anbieten. Eines Vorwandes zur Anrufung des Schiedsgerichtes hätte es nicht bedurft. Der französische Notentext, welcher den Schweizer Behörden ihre engstirnige und kleinliche Haltung in der Kursfrage vorwarf,<sup>356</sup> wurde in Bern indes als Affront empfunden. Zusammen mit den erneuten Attacken der IARA gegen die Schweiz sowie den als unfreundlich empfundenen Äusserungen im englischen Unterhaus<sup>357</sup> brachte der Vorwurf das Fass zum

351 «Legation's opinion is that the letter is red herring to delay reply to Allies not until monetary reform accomplished in Trizona particularly in view fact that questions raised in letter are not new. [...] Petitpierre's letter seems designated put Washington accord situation back on exchange rate question which after full deliberation by Allies at Paris was expressly avoided in May 11. note. [...] The Swiss can be expected continue make capital Allied delays as justifying Swiss nonaction. Past inability Allies to agree on policy is one of principal reasons nothing has been accomplished in two years since signing accord. Swiss seem be exploiting this situation again.» Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 2.6.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4246.

352 Telegr. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 4. 6. 1948; Telegr. Douglas, US Emb. London, 14.6.1948, ebd.

353 Briefe AmbaF/US Leg./GB Leg. an BR Petitpierre, 24.6.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95. Diese Antwort übernahm ganz einfach die vom DoSt bereits im Dezember 1946 erteilte identische Zusicherung. Aide-Mémoire DoSt an CH Leg. Washington, 19.12.1946, ebd.

354 Déclarations aux membres alliés de la CM [von W. O. Stucki], 28.6.1948, in: BA 2801,1968/84, 58.

355 27. AK-Sitzung, 1.6.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

356 Im Gegensatz zu den britischen und amerikanischen Noten, die von der engen schweizerischen Auslegung des AvW sprachen, war in der französischen Note von «interprétation mesquine» die Rede. F/GB/USA Noten an EPD, 11.5.1948, ebd.

357 Die von R. C. R. Goodchild als politisch-moralisches Druckmittel vorgeschlagene parlamentarische Anfrage an die Regierung hatte die Zustimmung der FO-Verantwortlichen erhalten. Der konservative Abgeordnete Martin A. Lindsay erklärte sich bereit, eine vom FO selbst inspirierte kleine Anfrage über die Durchführungsschwierigkeiten des AvW an die Regierung zu richten; diese wurde am 28. 5.1948 von Unterstaatssekretär Christopher P. Mayhew beantwortet. Mayhew beschuldigte die Schweizer Behörden der Verletzung des AvW; er drückte die Besorgnis seiner Regierung über die schleppende Behandlung des Abkommens in der Schweiz aus und gab der Hoffnung Ausdruck, dass die Behörden in Bern sehr bald ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkämen. Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, Official Reports 1948, in: PRO, FO 192/200. Der ganzen Angelegenheit wurde eine grosse Publizität eingeräumt: Die Agentur Reuter verbreitete sie in ihren Meldungen, im BBC World Service wurde sie ebenfalls ausgestrahlt. In der Schweizer Presse wurde die Information an prominenter Stelle übernommen und kommentiert. Stucki war verärgert über die journalistischen Übertreibungen: «Wenn man die schweizerischen Zeitungsberichte liest, so erhält man den Eindruck, dass im Unterhaus von nichts anderem als von dieser angeblichen Vertrags Widrigkeit der Schweiz gesprochen worden wäre. [...] Es ist

Überlaufen: «Nachdem man uns sogar eine mesquine, als Vorwand für die Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen dienende Interpretation glaubte vorhalten zu müssen, gibt es keinen Raum mehr für Verhandlungen. Jetzt soll das Schiedsgericht darüber entscheiden, ob wir unsere Verpflichtungen erfüllt haben oder nicht.»<sup>358</sup>

Dieses Raisonement konnte eine doppelte Kohärenz für sich beanspruchen. Zum einen entsprach es dem Abkommenstext. Darin war vorgesehen, dass andauernde Streitfragen an ein Schiedsgericht überwiesen werden sollten. Andererseits fügte sich dieser Vorschlag nahtlos ein in die bisherige schweizerische Durchführungspraxis. Bereits im Oktober des Vorjahres hatten die Schweizer Behörden ihren Vertragspartnern mitgeteilt, dass sie im Falle einer fehlenden Einigung die Kursfrage schiedsgerichtlich abklären lassen wollten. Die Mitglieder der Aufsichtskommission redigierten einen Antwortsentwurf auf die alliierten Noten.<sup>359</sup> Am 6. Juli erklärte die Landesregierung ihr Einverständnis zum vorgeschlagenen Vorgehen. Am gleichen Tag konnten die Schweizer Behörden den alliierten Regierungen die Anrufung des Schiedsgerichtes notifizieren.<sup>360</sup>

Damit war der langatmige Disput um die Kursfrage fürs erste beendet. Die Schweizer Behörden warfen ihren Vertragspartnern das Tuch. Sie hielten weitere Gespräche und die Fortführung eines Notenaustausches unter diesen Umständen für unergiebig. Deshalb informierten sie die alliierten Aussenministerien, dass sie die strittigen Fragen durch das im Vertrag vorgesehene Schiedsgericht entscheiden lassen wollten. Prozessural mochte dieser Schritt einem Wendepunkt gleichkommen; inhaltlich handelte es sich indes nur um eine graduelle Verschärfung. Im Zentrum der schweizerischen Überlegungen stand immer noch die Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung für die enteigneten Deutschen. Es gab indes bereits Stimmen in Bern, die nicht mehr an eine Liquidation der deutschen Guthaben glaubten. Beide Strömungen trafen sich in ihrer Überzeugung, dass nun das Schiedsgericht entscheiden müsse.

---

aber nichts gesprochen worden, sondern es wurde lediglich eine Kleine Anfrage eingereicht, auf die der Unterstaatssekretär im Aussenministerium, Mayhew, mit wenigen Zeilen antwortete.» 27. AK-Sitzung, 1.6.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

358 27. AK-Sitzung, 1.6.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

359 «Die Aufsichtskommission [...] ist zur einstimmigen Auffassung gelangt, dass, angesichts der gegenüber der Schweiz erhobenen Vorwürfe, das Abkommen von Washington verletzt zu haben, die Note dahin beantwortet werden sollte, dass nun in aller Form das vertraglich vorgesehene Schiedsgericht entscheiden solle, ob die Schweiz wirklich verpflichtet sei, die deutschen Vermögenswerte zu liquidieren, bevor der zu entrichtende Gegenwert bestimmt bzw. bestimmbar ist. Sie ist auch der Meinung, dass dem Schiedsgericht eine Reihe von weiteren Fragen unterbreitet werden solle, bei welcher die Haltung der Alliierten mit dem Abkommen [...] nicht vereinbar ist.» BRB über die Durchführung des AvW, 6. 7. 1948, in: BA 1004, 1, 1948.

360 BRB über die Durchführung des AvW, 6.7.1948, in: BA 1004.1, 1948.

«Man muss aber auch davon ausgehen, dass es gar nicht zu einem Schiedsgerichtsentscheid kommen wird, sondern zu Verhandlungen. Wenn der Bundesrat das Schiedsgericht angerufen hat, so war er dabei der Ansicht, er werde sich eine gute Ausgangsposition sichern für Revisionsverhandlungen.»  
W. O. Stucki an der 28. AK-Sitzung, 28.9.1948.<sup>364</sup>

### 3.4.6. Zwischen Notwehr und Kalkül: Die Schiedsgerichtsanhörung als Instrument auf dem Weg zu Revisionsverhandlungen

Der Bundesrat hatte die Empfehlungen der Aufsichtskommission zu seinem Beschluss erklärt.<sup>362</sup> Am gleichen Tag wurde den alliierten Gesandten notifiziert, «[...] dass das vertraglich vorgesehene Schiedsgericht darüber entscheiden soll, ob die Schweiz verpflichtet ist, die deutschen Vermögenswerte unabhängig davon zu liquidieren, welchen Gegenwert den Betroffenen auszurichten ist.»<sup>363</sup>

Bereits im Herbst 1947 hatten die Schweizer Behörden auf diesen Ausweg verwiesen, falls eine gütliche Einigung der Kursfrage nicht möglich sei. Anlässlich der Übergabe der Noten vom 11. Mai 1948 hatte der Vorsteher des Politischen Departementes gegenüber den alliierten Missionschefs erneut diese Möglichkeit betont. Die schweizerische Öffentlichkeit war auf einen solchen Schritt vorbereitet worden. In der Beantwortung einer Anfrage im Nationalrat führte Bundesrat Petitpierre aus, dass die Landesregierung als ultima ratio auf die Arbitrage zurückgreifen könnte. Am 1. Juli eröffnete Stucki den alliierten Vertretern, dass nach den Vorwürfen gegen seine Regierung nur noch an eine schiedsgerichtliche Regelung der Streitfragen zu denken sei.<sup>364</sup> Der Inhalt der Note kam nicht überraschend. Seit dem Herbst 1947 war die schweizerische Durchführlingspolitik zweigleisig: Einerseits wurde versucht, die bestehenden Differenzen durch einvernehmliche Gespräche auszuräumen. Andererseits war die parallel verlaufende Nebenspur der Arbitrage die ganze Zeit schon präsent. Im Sommer 1948 hielt man es nun in Bern für vorteilhafter, das Gleis zu wechseln und einen Schiedsgerichtsentscheid herbeizurufen. Das hiess nun freilich nicht, dass man tatsächlich auf die Durchführung eines Schiedsverfahrens spekulierte. Es schien vielen auch in Bern zweifelhaft, ob dieser Weg besser geeignet war, um zu einer Lösung zu gelangen. Für Stucki handelte es sich zunächst dämm, die Schweiz aus der Angriffslinie zu bringen. Hinter seinen Absichten versteckte sich ein taktisches Kalkül. Die Schiedsgerichtsanhörung ergab die Möglichkeit, sich für geraume Zeit des alliierten Druckes zu entziehen. Es ging aber nicht nur um Zeitgewinn. Es handelte sich auch dämm, die Alliierten ihrerseits unter Druck zu setzen und ihre Kohäsion einer Belastungsprobe zu unter-

361 In: BA 2801, 1968/84, 55.

362 BRB über die Durchführung des AvW, 6.7.1948, in: BA 1004,1,1948.

363 CH Note an F/GB/US Leg. Bern, 6.7.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95. Stucki hatte den Umfang der Schiedsgerichtsanhörung mit Absicht unklar umschrieben. In der Note waren als weitere Gegenstände, die dem Schiedsgericht vorgelegt werden sollten, bloss die Sequesterkonflikte und die Einführung neuer schwarzer Listen aufgeführt. 27. AK-Sitzung, 1.6.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

364 «Le Gouvernement suisse a ainsi perdu l'espoir d'arriver à un arrangement amiable des questions en suspens. Etant donné les reproches publics qui lui ont été adressés, il ne voit pas d'autre possibilité que de recourir à un arbitrage.» Déclarations aux membres alliés de la CM, 1.7.1948, in: B A 2801,1968/84, 58.



ziehen. Stucki wusste, dass dieser Schritt zumindest dem Staatsdepartement höchst ungelegen kam. Da ein solches Verfahren im Abkommen vorgesehen war, konnten die Alliierten den Vorschlag schwerlich zurückweisen. Überdies durfte der propagandistische Vorteil nicht äusser Acht gelassen werden. Diese Demarche war dazu angetan, der Schweiz in der öffentlichen Meinung eine moralisch einwandfreie Weste verleihen: So konnte deutlich werden, dass man ein Urteil einer neutralen Schiedsinstanz nicht fürchtete und gelassen davon ausging, Recht zu bekommen.<sup>365</sup>

In der Aufsichtskommission wurde das alliierte Vorschussbegehren abgelehnt, weil es einer versteckten Aufnahme der Liquidation gleichkäme. Die Anrufung des Schiedsgerichtes erschien als logische Folge des Scheiterns einer einvernehmlichen Kursfestsetzung. Die Motive waren sehr uneinheitlich. Die Mehrzahl der Kommissionsvertreter war bemüht, nach dem Schiedsgerichtsentscheid, den sie als eine Art passage obligé betrachteten, die im Abkommen festgelegte Liquidierung der deutschen Werte so rasch als möglich aufzunehmen. Sie bestanden auf den Grundsätzen des Abkommens und waren bestrebt, die vertraglichen Verpflichtungen integral durchzuführen. Ein überzeugter Befürworter dieser Linie war Nationalrat R. Schümperli: «Wer den Vertrag ehrlich durchführen will, der hat das Bedürfnis, sicher zu sein, dass durch Zuzwarten die Durchführung des Abkommens nicht verunmöglicht wird. [...] Wenn wir mit der Durchführung jahrelang zuwarten, so ist der Verdacht der Sabotage begründlich.»<sup>366</sup>

Dagegen klangen auch andersartige Motive an. Eine kleine Minderheit in der Kommission war im Sommer 1948 davon überzeugt, dass das Abkommen nicht in seiner ursprünglichen Form durchgeführt werden könnte. Die Liquidation des deutschen Aussenvermögens schien ihnen schlecht zum Einbezug Deutschlands in den Marshall-Plan zu passen; sie glaubten, dass die Alliierten weder gewillt noch fähig seien, den enteigneten Besitzern eine angemessene Entschädigung auszurichten. Diese Kreise, zu denen die beiden Wirtschaftsvertreter in der Kommission gehörten, sahen es als Glücksfall an, dass die fehlende Einigung in der Kursfrage es ermöglicht hatte, die Liquidation der deutschen Werte bisher zu verschieben.<sup>367</sup> Für sie stellte die Schiedsgerichtsanhörung ein probates Mittel zur weiteren Verschleppung der Durchführung dieser ungeliebten Abkommensbestimmung dar.

Stuckis Haltung war ambivalent. Zwar versicherte er, dass er das Abkommen nach wie vor durchführen wollte;<sup>368</sup> andererseits war es offensichtlich, dass er die Schiedsgerichtsanhörung taktisch instrumentalisierte. Nach aussen musste er glaubhaft machen, dass die angerufene richterliche Instanz tatsächlich die nötige Klärung der Lage bringe. Wenn er glaubwürdig sein

365 Bereits im Juni 1948 hatte Stucki darauf hingewiesen: «Der Vorschlag der Schweiz, das Schiedsgericht anzurufen, hat auch strategische Bedeutung. Da die Alliierten das Schiedsgericht nicht wollen, ist es für uns ein Grund mehr, es vorzuschlagen. [...] Ich müsste mich sehr täuschen, wenn unser Vorschlag von den Alliierten gut aufgenommen würde. Wenn das Schiedsgericht zu entscheiden hat, besteht für sie das Risiko, dass es uns recht gibt. Solange kein Entscheid vorliegt, können weder den Flüchtlingen noch der IARA Schweizerfranken zur Verfügung gestellt werden. Durch unsere Note können wir vielleicht ein günstiges Terrain für Besprechungen vorbereiten.» 27. AK-Sitzung, 1.6.1948, in: BA 2801, 1958/84, 55.

366 Ähnlich auch NR Th. Holenstein: «Wir müssen unbedingt eine Linie einhalten, die erkennen lässt, dass wir gewillt sind, das Abkommen durchzuführen, und die von der Gegenseite nicht als Sabotage ausgelegt werden kann.» Ebd.

367 «Hier ist uns das Schicksal entgegengekommen, weil unser Kursvorschlag von der Gegenseite nicht akzeptiert wurde. Jede Relation, die heute aufgestellt würde, wäre willkürlich und könnte nicht massgeblich sein. Voraussetzung einer Kursfixierung ist die Währungsreform in Deutschland.» Ebd.

368 «Zunächst möchte ich Herrn Schümperli sagen, dass ich immer noch, ebenso fest wie bisher, auf dem Boden stehe, dass das Abkommen durchgeführt werden muss. Nach den letzten Ereignissen hat sich daran kein Jota geändert. Im Gegenteil. Sie zeigen mit aller Deutlichkeit, dass das Abkommen nicht begraben werden kann. Auf eine negative Lösung können wir nicht spekulieren.» Ebd.

wollte, musste er in der Öffentlichkeit mit allem Nachdruck auf der Praktikabilität und den Vorteilen des vorgeschlagenen Vorgehens bestehen. Davon war er aber keineswegs überzeugt. Er war der Ansicht, dass ein Schiedsverfahren auch für die Schweiz unerwünscht sei<sup>369</sup> und ging von Anfang an davon aus, dass es gar nie dazu kommen werde. Ihm ging es in erster Linie darum, Neuverhandlungen von einer für die Schweiz günstigeren Warte aus zu führen.

In Zusammenarbeit mit Bundesrat Petitpierre hatte er einen Plan entworfen: In Fühlung zu den Vertragspartnern wollte er versuchen, Zeit zu gewinnen und gleichzeitig das Terrain für umfassende Neuverhandlungen zu präparieren. Die Schiedsgerichtsanhörung sollte beibehalten werden; das Einlenken auf neue Besprechungen sollte als Konzession dargestellt werden.<sup>370</sup> So fand am 23. August 1948 eine Unterredung zwischen Stucki und Assistenz-Staatssekretär Willard L. Thorp statt.<sup>371</sup> Stucki bezeugte, dass seine Regierung loyal zu ihren Verpflichtungen stehe. Er hielt an der Anrufung des Schiedsgerichtes fest und präzisierte, dass auch das Problem der Sequesterkonflikte und andere ungelöste Fragen dieser Instanz vorgelegt werden sollten. Thorp vermied es, diesen Vorschlag offiziell anzunehmen; er ersuchte um eine schriftliche Zusammenfassung aller aus schweizerischer Sicht unbefriedigender Probleme im Umkreis des Abkommens.<sup>372</sup>

Im September 1948 befand sich Seymour J. Rubin, der ehemalige Vizedirektor des Office of Economic Security Policy im Staatsdepartement, an einer ILO-Konferenz in Genf. Durch die Vermittlung von IKRK-Kreisen gelang es ihm, mit Bundesrat Petitpierre eine Unterredung über die Durchführung des Abkommens zu führen. Zur Überwindung der bisherigen Durchführungsprobleme schlug der amerikanische Offizielle eine Teilablösung des Abkommens vor: Gegen eine Zahlung von 125-150 Mio. sFr. zuhanden der IARA und 20 Mio. sFr. für die Flüchtlingsorganisationen sollte die Schweizer Regierung frei sein für eine ihr gut scheinende Regelung. Die Gemischte Kommission würde dann aufgelöst werden können.

Die alliierten Regierungen wären bereit zu bilateralen Verhandlungen über Sequesterkonflikte; sie würden ihre Mitarbeit bei der Entschädigungsauszahlung in Deutschland zur Verfügung stellen.<sup>373</sup> Stucki war pikiert darüber, dass er links liegen gelassen worden war. Er sprach Rubin jede Seriosität ab und warf ihm vor, dass er die Demarche unternommen habe, um den Flüchtlingsorganisationen weitere Vorschüsse zu verschaffen.<sup>374</sup> Auch inhaltlich machte er Einwände

---

369 «Ein langjähriger Schiedsprozess hätte ja für uns den grossen Nachteil, dass die nun seit bald 4 Jahren bestehende Sperre weiter endlos verlängert werden müsste, wobei ein unerfreuliches Element der Unsicherheit in weite Kreise der schweizerischen Wirtschaft getragen würde. Wir könnten auch, was nicht unwesentlich ist, noch lange nicht über den schweizerischen Anteil, auf den insbesondere die Rückwanderer aus Deutschland immer lauter Anspruch machen, verfügen.» Stucki an Bruggmann, 20.12.1948, in: BA 2801,1968/84, 89.

370 28. AK-Sitzung, 28.9.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

371 W. L. Thorp wollte an einer Konferenz des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO in Genf. Neben seiner Besprechung mit Stucki über Fragen des AvW sprach er auch mit Minister Alfred Zehnder, Chef der Abt. Politisches, EPD, über die schweizerische Beteiligung am europäischen Wiederaufbau. Abends gab BR Petitpierre zu Ehren des amerikanischen Gastes ein Diner im Wattenwyl-Haus. Brief J. C. Vincent an SecState, 25.8.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4248.

372 Memorandum J. C. Vincent, 23.8.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4248.

373 Memorandum S. J. Rubin, 8.9.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4249. Rubin hatte versucht, weitere einflussreiche Leute für seinen Plan zu gewinnen. Er warb auch beim ehemaligen Direktor der EPVw, Eberhard Reinhardt, den er von den Washingtoner Verhandlungen von 1946 kannte, für eine solche Lösung. Brief E. Reinhardt an BR Petitpierre, 24.9.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89.

374 «Nach Ansicht von Herrn Vincent ist die Initiative Rubin so zu erklären: Er wird in kürzester Zeit den [...] Staatsdienst verlassen und in eine leitende Stellung bei einer jüdischen Organisation eintreten. Das von ihm in Bern verfolgte Hauptziel besteht darin, der internationalen Flüchtlingsorganisation und damit den Juden durch die Beschaffung weiterer 20 Millionen sFr. einen Dienst zu erweisen.» Notiz Stucki, 4.10.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89.

gegen den Ablösungsvorschlag geltend: «Es ist klar, dass die Alliierten kein Interesse mehr haben an einer gerechten Regelung der Kursfrage, wenn sie durch eine Abschlagszahlung zum Voraus in den Besitz des ihnen zufallenden Anteils an den deutschen Vermögenswerten in der Schweiz gelangen. Dies hätte zur Folge, dass das Odium des Eingriffes in das Privateigentum deutscher Staatsangehöriger nicht mehr auf den drei Alliierten und der schweizerischen Regierung gemeinsam ruhen, sondern ausschliesslich auf die Schweiz zurückfallen würde. Eine [solche] Lösung [...] kommt daher nicht in Frage.»<sup>375</sup>

Auch wenn Rubin der Schweiz im Falle eines lump sum-settlements einen Ablösungsrabatt einräumen wollte,<sup>376</sup> hätten die Alliierten ohne Gegenleistung zuviel erhalten.<sup>377</sup> Stucki sah keine Veranlassung, vom eingeschlagenen Weg abzuweichen. Die Doppelstrategie von Schiedsgerichtsanhörung bei gleichzeitiger Verhandlungsbereitschaft hatte sich als richtig erwiesen: «Selbstverständlich halten wir an unserer Anrufung des Schiedsgerichtes fest und zwar nicht nur in der Frage des Umrechnungskurses, sondern auch mit Bezug auf alle die übrigen im Memorandum enthaltenen Punkte, wo unserer Ansicht nach Amerika, bzw. die Alliierten das Abkommen verletzen. Wir sind aber durchaus bereit, wenn möglich alle Streitfragen auf dem Verhandlungswege zu lösen.»<sup>378</sup>

Damit hatte sich die schweizerische Haltung klar profiliert. Wenn man sich auch noch nicht offen von der arbitraren Regelung trennte, so war doch deutlich geworden, dass die Verhandlungslösung nun wieder im Vordergrund stand. Im Dezember hatte Stucki die Parole ausgegeben, es gäbe nur ein Entweder-Oder. Man würde in der Schweiz darauf bestehen, dass entweder alle strittigen Fragen der Schiedsinstanz vorgelegt oder aber neuverhandelt werden müssten. Ein Mischvorschlag, wie er den amerikanischen Behörden vorgeschwebt haben mochte, sei für Bern nicht annehmbar.<sup>379</sup>

Personell-organisatorische Vorkehrungen für die Einrichtung eines Schiedsgerichtes waren schon zuvor getroffen worden. Der Anstoss ging von alliierter Seite aus: Im Dezember 1946 regten englische Safehaven-Vertreter in Bern an, Schiedsrichter zu ernennen, worauf Franzosen und Amerikaner entsprechende Vorschläge unterbreiteten.<sup>380</sup> Bis zu einer Einigung verstrich aber noch etliche Zeit; die alliierten Missionen in Bern konnten dem Politischen Departement erst im November 1947 anzeigen, dass sie Francis Shea zum alliierten Schiedsrichter ernannt hatten.<sup>381</sup> Die Schweizer Behörden reagierten zügig; im Januar 1948 notifizierten sie den alli-

---

375 28. AK-Sitzung, 28.9.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

376 «I indicated that in my opinion it would be fair, in effect, to give Switzerland what would amount to a discount for an advance lump sum payment.» Memorandum S. J. Rubin, 8.9.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4249.

377 Notiz Stucki, 4.10.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89.

378 Brief Stucki an Bruggmann, 25.11.1948, ebd. Diese Leitlinie war bereits anfangs Oktober festgelegt worden: «Eine Lösung der Gesamtprobleme soll angestrebt werden auf der Basis der Besprechung Thoip-Vincent-Stucki vom 23. August 1948. Die Schweiz ist bereit, trotz Anrufung des Schiedsgerichtes über die verschiedenen Streitpunkte in Besprechungen mit Amerika allein oder mit den drei Alliierten einzutreten.» Notiz Stucki, 4.10.1948, ebd.

379 Brief Stucki an Bruggmann, 20.12.1948, ebd.

380 Brief J. C. Vincent an SecState, 18.2.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4223. Der Quai d'Orsay schlug Joseph Hamel, das Staatsdepartement Francis W. Shea vor. Memorandum W. S. Surrey, DoSt, 16.4.1947, ebd., 4226.

381 Note F/GB/US Leg. Bern an EPD, 21.11.1947, in: BA 2801, 1968/84, 89. Im DoSt hatte man einen französischen Schiedsrichter kategorisch abgelehnt, weil man befürchtete, dass dieser den Pressionen Charguérauds, der als Querulant im alliierten Lager betrachtet wurde, allzu sehr ausgesetzt gewesen wäre. Teleg. Marshall an US Leg. Bern, 19. .1947, ebd., 4234. Vgl. S. 173-174; 183-185.

ierten Vertretungen, dass sie Professor Hans Huber zu ihrem Schiedsrichter ernannt hätten.<sup>382</sup> Die Vertragsparteien einigten sich darauf, dass die beiden Schiedsrichter gemeinsam den im Abkommen vorgesehenen Schiedsrichter aus einem Drittstaat aussuchen sollten.<sup>383</sup> Dazu sollte es jedoch nicht kommen: Trotz der offiziellen Anrufung des Schiedsgerichtes durch die Schweizer Regierung traten die beiden Schiedsrichter nie miteinander in Kontakt, um ihren dritten Kollegen zu küren. Als Huber im Juli 1948 einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete, winkte Stucki ab; er teilte dem verdutzten Professor mit, dass er ungeachtet der Anrufung des Schiedsgerichtes davon ausgehe, dass es gar nie zu einem Schiedsverfahren kommen werde.<sup>384</sup>

Die amerikanischen Vertreter in Bern beklagten, dass die Alliierten gewissermassen Gefangene der schweizerischen Schiedsgerichtsanhufung waren. Sie konnten sich der Anrufung der arbitralen Instanz nicht entziehen: «I do not see how we can flatly refuse arbitration although we do not believe arbitration feasible.»<sup>385</sup>

Im Staatsdepartement sah man die Dinge anders. Als beste Möglichkeit wurde die Wiederaufnahme von Verhandlungen in Betracht gezogen: «Despite Swiss public announcement they will arbitrate, renegotiation can be accepted by them as broader and more satisfactory form of arbitration; Dept [DoSt] has every confidence in ability Swiss turn their acceptance of renegotiation into a 'victory'. [...] Present view of Dept [DoSt] prefers outright renegotiation and no arbitration at all; and attempting persuade British and] Fr[ench] to agree.»<sup>386</sup>

In London wie auch in Paris wollte man von Verhandlungen nichts wissen. R. C. R. Goodchild hielt klar fest, dass die Alliierten zur Annahme des schweizerischen Vorschlages verpflichtet seien: «We have now exhausted 'other ways' of trying to settle the main problem of the application of the Accord, and we are consequently obliged to accept arbitration. To refuse to do so could and would be interpreted by the Swiss not only as a lack of confidence in our case, but also, and more important, as a virtual repudiation of our signatures.»<sup>387</sup>

Im Foreign Office war man verärgert über diesen Vorschlag. Man hatte den Eindruck, dass man in den letzten zwei Jahren schon allzu oft auf die Amerikaner gehört habe, ohne dass dadurch positive Ergebnisse erzielt werden konnten.<sup>388</sup> Die englischen Behörden warfen ihren Kollegen in Washington vor, das gemeinsame Safehaven-Programm amerikanischen Geschäftsinteressen zu opfern; ihre Weigerung der Schiedsgerichtsannahme sei vorwiegend dadurch motiviert, den Streitfall der in den USA gelegenen Werte der Interhandel AG einem arbitralen Entscheid zu entziehen: «The nigger in the woodpile is the Department of Justice, who are obsessed with fear that arbitration on the main issue will necessarily entail arbitration on other issues, notably

382 Noten EPD an F/GB/US Leg. Bern, 28.1.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89.

383 Noten F/GB/US Leg. Bern an EPD, 26.2.1948; Note EPD an F/GB/US Leg. Bern, 8.3.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89.

384 Auf die Anregung, einen gut ausgewiesenen schwedischen Juristen zum dritten Schiedsrichter zu küren, teilte Stucki dem schweizerischen Schiedsrichter, Professor H. Huber schon wenige Tage nach der Abgabe der Note streng vertraulich mit: «Wir wissen, dass den Alliierten nichts so ungelegen kommt wie unsere Anrufung des Schiedsgerichtes. Dieses ist für uns denn auch weniger Selbstzweck als Mittel zum Zweck. Wir gehen von der Erwartung aus, dass unsere letzte Note mit dem Ersuchen beantwortet wird, die Schiedsgerichtsfrage noch zurückzustellen und einen letzten Versuch zu machen, die bestehenden Differenzen auf dem Verhandlungswege zu erledigen. Die Anrufung des Schiedsgerichtes soll uns vor allem eine günstige Verhandlungsposition für die auch von uns wenn möglich angestrebte Verhandlung schaffen. Es ist somit durchaus nicht sicher, dass es zum Prozesse kommen wird.» Brief Stucki an Prof. H. Huber, 12. 7.1948, in: BA 2801,1968/84, 89.

385 Telegr. J. C. Vincent an SecState, 18.8.1948, in: USNA, RG 59, 800.515,4248.

386 Telegr. Marshall an US Leg. Bern, 28.7.1948, ebd.

387 Brief R. C. R. Goodchild, MEWFO, an GB Emb. Washington, 13.7.1948, in: PRO, 837/1290.

388 Brief R. C. R. Goodchild an GB Emb. Washington, 10. 8.1948, ebd.

American right to vest in the American Custodian the shares of the General Aniline Corporation. Nothing short of an atomic bomb will persuade them to relinquish their grip of these shares. As implementation of the Accord brings no profit or advantage to the Americans, they prefer [...] to take no risks and leave the Accord unimplemented.»<sup>389</sup>

Eine Mandatsrückgabe an die IARA wurde als Akt der Verzweiflung und der Pflichtvergessenheit gerügt. Neuverhandlungen könnten von der Regierung in Bern als alliiertes Eingeständnis aufgefasst werden, dass das Abkommen ungerecht und nicht durchführbar sei; es müsste damit gerechnet werden, dass sie sich unter diesen Umständen ganz von ihren Verpflichtungen zurückziehen könnte. Die Safehaven-Behörden in London hielten es für möglich, zunächst nur die Kursfrage arbitral zu regeln. Es sei anzunehmen, dass sich das Schiedsgericht der alliierten Auffassung anschliessen werde, was bedeuten würde, dass die Schweizer Behörden zur Aufnahme der Liquidation verpflichtet würden: «Arbitration of the main issue holds out the hope, as no other course, that the Swiss Government would be deprived of its last excuse for failing to implement the Accord.»<sup>390</sup>

Der Quai d'Orsay lehnte Neuverhandlungen strikte ab und sprach sich ebenfalls für eine auf die Kursfrage beschränkte Schiedsgerichts Vorlage aus.<sup>391</sup>

Die britischen Safehaven-Behörden beklagten die Lähmung im alliierten Lager. Sie stellten die Frage, ob nicht doch ein Wechselkurs für die Entschädigung der enteigneten Deutschen im Einvernehmen mit den Schweizer Behörden festgelegt werden könnte. Der Anstoss zu diesem Vorschlag ging von einer privaten Publikation aus. Im Augustheft der englischen Ausgabe des «Bulletin», einer Monatsschrift des Schweizerischen Bankvereins, war ein Artikel über die Auswirkungen der deutschen Währungsreform auf die Durchführung des Abkommens von Washington erschienen. Hatte der ungewisse Wert der Reichsmark es bisher verunmöglicht, einen Entschädigungskurs festzulegen, so war das nach der Sanierung der deutschen Währung nicht mehr der Fall. Die neu eingeführte Deutsche Mark hatte eine richtige Kaufkraft; die Besatzungsbehörden in den Westzonen hatten für den Reiseverkehr und den Truppeneinsatz eine Umrechnungsparität festgesetzt. Damit stand einer Festlegung eines Entschädigungskurses nichts mehr im Wege, insinuierte der anonyme Autor. Schweizer und Alliierte sollten ganz einfach die sich aus dem \$-DM-Verhältnis ergebende Crossrate als Entschädigungsbasis annehmen.<sup>392</sup> Die englischen Safehaven-Behörden waren von den Darlegungen der Bankverein-

389 Minutes G. H. Villiers, 28.10.1948, in: PRO, FO 837/1290. «The Department of Justice is resolutely opposed to the intercustodial question ever going to arbitration [...] [it] will not countenance any step which might jeopardise U. S. control of General Aniline Corporation. [...] it would seem that the pure doctrine of Safehaven has long since ceased to be of account. Nor also is the secondary aim of Safehaven's assistance in the rehabilitation of Europe in any better state. In these circumstances, we grow pessimistic of seeing those provisions of the Accord relating to German assets ever coming into operation.» Brief H. J. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 8.10.1948, ebd.

390 Note GB Emb. Washington an DoSt, 4.9.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4249.

391 Brief F. Guindey, Dir. Finances Extérieures, an Ministre des Finances, 24.11.1948, in: ArchFin, B 9444. «Mr. de Margerie stated that the French favor arbitration of the Rate of Exchange issue only [...] the French would be willing to accept arbitration of this issue upon an agreement by the Swiss to implement the Accord after arbitration. [...] [they] are strongly opposed to renegotiation of the Accord.» Memorandum E. M. Adams, DoSt, über Besprechung mit de Margerie, F Emb. Washington, 25.8.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4248.

392 «By the monetary reform [...] Western Germany again has a currency of real purchasing power. Moreover, in practice, the American government has itself fixed the rate of exchange between the Swiss franc and the Deutsch Mark. [...] There would therefore seem to be no reason for any further hesitation in fixing the rate of exchange for the computation of the 'counter value' payable to Germans in Germany whose property in Switzerland has been compulsorily liquidated.» Artikel «Why German assets have not been liquidated», Supplement to

Publikation angetan. Das Foreign Office instruierte seinen Gesandten in Bern, er solle sondieren, ob der Artikel die offizielle Haltung der Schweizer Behörden reflektiere.<sup>393</sup> Die Kontaktführer Thomas M. Snows<sup>394</sup> ergaben, dass der Vorschlag nicht von der schweizerischen Regierung inspiriert war.<sup>395</sup> In einer Besprechung mit Stucki regte Snow an, dass nach der deutschen Währungsreform ein provisorischer Umrechnungskurs festgesetzt werden könne und empfahl, die im Bankverein-Bulletin genannte Crossrate anzunehmen.<sup>396</sup> Stucki lehnte nicht von vornherein ab. Die Anregung des britischen Ministers gab ihm zu drei Bemerkungen Anlass: Zunächst betonte er, dass die auf dem amerikanischen Umrechnungskurs für deutsche Exporterlöse fussende Crossrate dem freien Handelskurs in der Schweiz nicht entspreche: 100 DM würden hierzulande gegenwärtig gegen etwa 20 sFr. gehandelt. Des Weiteren konnte er sich mit einer bloss buchhalterischen Gutschrift für die betreffenden Deutschen nicht einverstanden erklären: «[...] meines Erachtens [könne] keine Rede davon sein, dass dem enteigneten Deutschen nur eine provisorische Gutschrift und keinerlei Auszahlung gemacht würde. Diese Leute seien nun über drei Jahre des Genusses ihres Vermögens beraubt und hätten zudem die schweren Einschränkungen der deutschen Währungsreform über sich ergehen lassen müssen. Man sollte ihnen deshalb unter allen Umständen mindestens eine ordentliche Akontozahlung ausrichten.»<sup>397</sup>

Schliesslich führte Stucki an, dass auch bei der Annahme eines provisorischen Kurses Bern daran festhalten müsste, den definitiven Kurs schiedsgerichtlich bestimmen zu lassen, falls sich die Parteien darüber nicht einigen könnten.

Diese Antwort liess Raum für eine gründliche Prüfung des englischen Vorschlages. Durch die vom Foreign Office initiierte Demarche kam Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen. Die Aufsichtskommission spaltete sich in zwei Lager. Der Vororts Vertreter führte die Reihe der Gegner an. H. Homberger war der Ansicht, dass auch nach der Währungsreform die Voraussetzungen für eine Kursfestsetzung nicht gegeben seien. Die DM sei noch nicht konsolidiert; es

---

the Swiss Bank Corporation Bulletin, No. 10, August 1948. Die offizielle US Kursrelation war 1 DM = 0,30 \$; 1 \$ war 4,30 sFr. wert. Die sFr.-DM-Crossrate war folglich 1 sFr. = 0,77 DM bzw. 1 DM = 1,29 sFr.

393 Minutes G. H. Villiers, MEWFO, 28.10.1948; Minutes R. B. Stevens, Chef Econ. Relations Dept. FO, 29.10.1948, in: PRO, FO 837/1290.

394 T. M. Snow hatte anfangs November selbst einen Lösungsvorschlag vorgelegt. Ausgangspunkt bildete die Überlegung, dass das Abkommen überholt sei und nicht mehr unverändert durchgeführt werden könne. Er schlug Aussenminister E. Bevin vor, dass die alliierten Regierungen vom Abkommen zurücktreten sollten. Die deutschen Werte in der Schweiz sollten nicht zu Reparationszwecken, sondern für den Wiederaufbau Deutschland verwendet werden. Snow glaubte, dass die Schweizer Regierung einer solchen Verwendung dieser Werte eher zugänglich sei. Schweizer und Alliierte sollten auf die ihnen zustehende Entschädigungshälfte verzichten. Die deutschen Guthaben in der Schweiz sollten an die alliierten Behörden in Deutschland ausgeliefert werden; diese würden dann die Besitzer in DM entschädigen. Brief T. M. Snow an AMin E. Bevin, 2.11.1948, in: PRO, FO 837/1291. Das Schreiben scheint nie bis zu Bevin vorgestossen zu sein. Im MEWFO lehnte man den Vorschlag als unrealistisch ab; der Kursfrierungsversuch schien viel verheissungsvoller. Minutes R. C. R. Goodchild/G. H. Villiers, MEWFO, 8.11.1948, ebd.

Snows Initiative befremdet in der Tat. Sie verkannte nicht bloss das immer noch rege materielle Interesse der IARA am Liquidationserlös; sie überging auch wesentliche schweizerische Interessen. Nach Durchsicht der schweizerischen Akten steht fest, dass diese Anregung in Bern keine Chancen gehabt hätte, angenommen zu werden. Sie lief ja mehr oder weniger auf eine Auslieferung an die Alliierten hinaus, ohne dass die Schweiz materiell am Liquidationserlös beteiligt worden wäre. Ausserdem hätten die Schweizer Behörden jede Mitsprachemöglichkeit bei der Ausrichtung einer Entschädigung an die deutschen Besitzer verloren. Diese Frage war ja aber für die Schweizer Regierung gerade der Prüfstein des Abkommens; daran war die Liquidation bisher gescheitert. Es ist nicht ersichtlich, wie Bern einseitig zu einem so weitgehenden Verzicht hätte gebracht werden können.

395 Telegr. T. M. Snow, GB Leg. Bern, an FO, 16.11.1948, in: PRO, FO 837/1291.

396 Telegr. T. M. Snow an FO, 1.12.1948, ebd.

397 Notiz Stucki, 29.11.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

könne nicht gesagt werden, welcher Kurs eine gerechte Entschädigung erlaube. R. Pfenninger, der Vertreter der Nationalbank, erachtete es als unmöglich, den Aussenwert der DM annähernd zu bestimmen. Nationalrat E. Speiser räumte ein, dass der englische Vorstoss einen Annäherungsschritt darstelle; er bezweifelte indessen, ob die Crossrate eine wirkliche Entschädigung ermögliche. Zusammen mit Gerichtspräsident F. Pedrini, der aus grundsätzlichen Motiven die Streitfragen schiedsgerichtlich regeln wollte, empfahlen diese Vertreter, an der Schiedsgerichts-anrufung bedingungslos festzuhalten und nicht auf den englischen Vorschlag einzugehen.<sup>398</sup> Nationalrat Th. Holenstein trat dieser Ansicht bestimmt entgegen. Der Sanierung der deutschen Währung sei Erfolg beschieden gewesen; auch wenn die DM noch keinen Aussenkurs habe, so sei doch unübersehbar, dass sie als Zahlungsmittel in Deutschland einen festen Wert habe. Ein weiterer Aufschub der Liquidation liege nicht im Interesse der Schweizer Regierung: «Bis die Mark einen festen Kurs hat können Jahre verstreichen. Was wird mittlerweile geschehen? Führen wir das Abkommen durch? Lassen wir unsere Markguthaben [sic!] in Deutschland [...] weiter bestehen? An der Fortdauer dieses unbefriedigenden Zustandes haben wir kein Interesse. Heute ist die Situation so, dass in Deutschland grosse Knappheit an Barmitteln herrscht. Die Deutsche Mark hat dort eine reale Kaufkraft und die Deutschen wären froh, bald Markbeträge zu erhalten. Wir sollten meines Erachtens keinen Vorschlag von der Hand weisen, der geeignet ist, uns unserem Ziele näherzubringen. [...] viele Deutsche [wären] froh, wenn sie für ihre Schweizerfranken Deutsche Mark erhielten, denn sie sind zum Teil in grosser Not. Wir leisten ihnen keinen Dienst, wenn wir sie weiterhin vertrösten.»<sup>399</sup> Holensteins Plädoyer bewirkte einen Umschwung in der Kommission. Es zeigte sich, dass eine deutliche Mehrheit der Ansicht war, die englischen Fühler nicht einfach abzuweisen; man sollte sie als Diskussionsbasis annehmen und versuchen, in Besprechungen mit den Alliierten einen angemessenen Entschädigungskurs zu fixieren. Nationalrat K. Renold und Professor G. Sauer-Hall kritisierten den Hombergerschen Purismus. Das auf dem Grundsatz eines Kapitalclearings beruhende Abkommen habe nie eine vollständige Entschädigung garantieren können. Es handle sich um ein Kompromissabkommen. Ziel müsse sein, den Deutschen eine gewisse Kaufkraft zu erhalten; dies scheine auf der Basis der Crossrate durchaus der Fall zu sein.<sup>400</sup> Nationalrat R. Schümperli pflichtete dem bei; er hielt es für unverantwortlich, den englischen Vorschlag zurückzuweisen. Der Vertreter der Liquidationsbehörde, M. Ott, betonte mit einem Hinweis auf das fortgeschrittene Alter eines Grossteils der deutschen Gläubiger, dass der Mehrheit mit einer baldigen Auszahlung zu einem mehr oder weniger annehmbaren DM-Kurs mehr gedient sei als mit einem besseren Kurs nach unabsehbarer Zeit: «Ott verweist auf die zahlreichen, täglich bei der Verrechnungsstelle eintreffenden Schreiben, worin die betreffenden Deutschen dringend Geld verlangen. Der Deutsche braucht es jetzt und nicht erst, wenn er hungert ist. [...] das Durchschnittsalter der ca. 17'000 deutschen Privatpersonen, deren Guthaben in der Schweiz gesperrt sind, [liegt] zwischen 60 und 70 Jahren [...].»<sup>401</sup> Homberger gab sich nicht geschlagen; er ermahnte die Mitglieder der Kommission, fest zu bleiben. Im Übrigen verwahrte er sich gegen den Vorwurf, dass er die Vereinbarung torpedieren

398 30. AK-Sitzung, 14.12.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

399 NR Th. Holenstein (KK, SG), ebd.

400 So meinte NR Renold (BGB, AG): «Wir müssen uns bewusst sein, dass die Frage der Entschädigung der Deutschen in Deutschland doch von Anfang an problematisch war. Sie war es insbesondere solange, als die deutsche Währung in keiner Weise stabilisiert war. Wenn wir das Abkommen durchführen wollen, so sollten wir jetzt die Gelegenheit ergreifen und auf den englischen Vorschlag positiv reagieren.» Ebd.

401 Ebd.

wolle: «Ich spekuliere nicht darauf, dass durch den Faktor Zeit das Abkommen aufgelöst werde, ich sage nur, das Abkommen bedürfe einer Revision, und ich hoffe, dass auf diese Weise die Härtefälle beseitigt werden können.»<sup>402</sup>

Für den Vorsitzenden der Aufsichtskommission stellte der englische Vorstoss eine willkommene Gelegenheit dar, von der Schiedsgerichtsanhörung auf das Gleis der Verhandlungen zurückzuwechseln. Stucki hatte sich bisher bemerkenswerterweise sehr zurückgehalten; nun warb er mit grossem Nachdruck für ein Eintreten auf neue Verhandlungen: Die dem Abkommen zugrunde liegende Idee eines Zwangsclearings habe immer schon die Möglichkeit eingeschlossen, dass der enteignete Deutsche nicht Anspruch auf den vollen Gegenwert geltend machen konnte. Das Abkommen bezwecke eben, den Deutschen ihre Devisen zu entziehen und ihnen dafür Mark zu geben. Es sei schon zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens klar gewesen, dass der Wert der deutschen Währung problematisch sei.<sup>403</sup> Es könne jedenfalls nicht angehen, abzuwarten bis die Mark wieder eine konvertible Devise darstelle. Vier Gründe legten aus Stuckis Sicht eine dringende Annahme nahe. Den Ausschlag gab der spontane Eindruck, dass bei einem Kurs von 77 DM für 100 sFr. eine reelle Gegenleistung möglich schien. Die Lösung schloss eine gewisse Flexibilität nicht aus. Der fixierte Kurs stellte eine Art Mindestgarantie dar. Bei einer krassen Veränderung des DM-Aussenkurses konnte versucht werden, den Kurs zugunsten der deutschen Nutzniesser zu verbessern. Aber auch komparatistische Kosten-Nutzen-Berechnungen sprachen für die Annahme der neuen Crossrate: Wäre der von den Schweizer Behörden 1946 als angemessen erachtete Kursvorschlag von den Alliierten angenommen worden, so hätten die betroffenen Deutschen 232 RM für 100 sFr. erhalten; nach dem durch die Währungsreform operierten 90%igen Kapitalschnitt wäre den Gläubigern bloss noch 23,20 DM geblieben.<sup>404</sup> Auf der Grundlage des englischen Vorschlages sollte der Deutsche für 100 sFr. einen Gegenwert von 77 DM erhalten, drei Mal mehr als bei einer Annahme des ursprünglichen schweizerischen Vorschlages: «Die Alliierten könnten deshalb bei Ablehnung der englischen Anregung mit einer gewissen Berechtigung sagen: Ihr Schweizer lehnt diesen Vorschlag ab, obschon die Liquidation auf dieser Basis für die Deutschen günstiger wäre, als bei der Annahme des von Euch vorgeschlagenen Kurses. Ohne uns dem Vorwurf der Bösgläubigkeit auszusetzen, können wir wohl nicht einzig und allein wegen der unstabilen deutschen Währung die Anregung der Engländer ablehnen. [...] Falls wir [ihn] ohne Weiteres ablehnen würden, begingen wir einen taktischen Fehler.»<sup>405</sup>

Freilich musste Stucki auch einräumen, dass auf dem freien Devisenmarkt in der Schweiz der Gegenwert zu 100 sFr. gegen 500 DM ausgemacht hätte; er hielt aber diese Relation, die überdies gewissen Schwankungen ausgesetzt war, nicht für ausschlaggebend. Wesentlich sei, dass dem Deutschen ein Gegenwert ausbezahlt werde, der eine gewisse Kaufkraft habe. Und schliesslich gab das schon angesprochene hohe Durchschnittsalter der deutschen Gläubiger den

---

402 Ebd.

403 Stucki war nun auch ganz klar auf diese Linie eingeschwenkt: «Das Abkommen ist [...] eine Art Zwangsclearing. Es war dies die einstimmige Auffassung der vorbereitenden Kommission, bevor wir nach Washington gingen. Dort haben wir uns von dieser Doktrin leiten lassen. Wer von Clearing spricht, spricht von der Möglichkeit, dass [...] mit einem unvollständigen Gegenwert gerechnet werden muss. [...] Im Moment, wo man sich auf den Clearingstandpunkt stellte, musste man damit rechnen, dass es sich bei der zu leistenden Entschädigung nicht um den vollen Gegenwert handeln kann.» Ebd.

404 Wenn der von den Alliierten angeregte schweizerisch-deutsche Clearingkurs von 100 RM = 173 sFr. angewendet worden wäre, so hätte dem deutschen Gläubiger für 100 liquidierte Franken gar bloss noch 5, 80 DM zur Verfügung gestanden.

405 Ebd.



Ausschlag für eine baldige Aufnahme der Liquidation und Entschädigungszahlung. Stucki plädierte deshalb dafür, dass die Aufsichtskommission den englischen Vorschlag annehmen und für Neuverhandlungen auf dieser Basis eintreten solle. Mit sieben gegen zwei Stimmen nahm die Kommission die Anträge ihres Vorsitzenden an.<sup>406</sup> Damit hatten die massgeblichen Schweizer Behörden der Schiedsgerichtsanhörung nun wieder offiziell den Rücken gekehrt.

Wenige Tage später informierte Stucki den englischen Gesandten, dass die Schweizer Behörden einen von allen drei alliierten Regierungen unterbreiteten provisorischen Kursvorschlag von 100 sFr. = 77 DM als Verhandlungsgrundlage nicht ablehnen würden. Falls der definitive Kurs nicht einvernehmlich festgelegt werden konnte, musste freilich an der Schiedsgerichtsanhörung festgehalten werden; im Übrigen bestand er auf einer sofortigen Baranzahlung an die deutschen Besitzer. Der Präsident der Aufsichtskommission signalisierte nun ganz klar Verhandlungsbereitschaft: «Im Laufe des Gesprächs betonte ich noch ausdrücklich, dass auch wir eine Lösung vorziehen würden, die den Schiedsgerichtsprozess vermeiden liesse. Wir seien bereit, über alle hängigen Fragen in Verhandlungen einzutreten. Selbstverständlich könnten wir aber nicht zustimmen, dass je nach Belieben der Amerikaner die eine Frage schiedsgerichtlich und die andern durch Verhandlungen erledigt würden. Entweder müsse das Schiedsgericht über sämtliche Streitfragen entscheiden oder es müsse mindestens der Versuch gemacht werden, über sämtliche Streitfragen auf dem Verhandlungswege eine Erledigung zu erzielen.»<sup>407</sup>

In ihrer Berichterstattung ans Foreign Office strichen die englischen Vertreter in Bern die positive Annäherung der Standpunkte heraus. Auf dieser Basis war eine Einigung in der Kursfrage in Reichweite gerückt.<sup>408</sup> Sie realisierten aber auch sehr bald, dass durch Stuckis Bestehen auf einer sofortigen Teilauszahlung neue Probleme geschaffen wurden. Es sollte in einem Rechtsgutachten abgeklärt werden, ob die deutschen Besitzer ein Anrecht auf eine Barzahlung hätten, während die Deutschlandabteilung und angefragt wurde, ob sich eine Entschädigungszahlung praktisch verwirklichen liesse. Die Antworten waren entmutigend: Der Rechtsberater im Foreign Office kam zur Auffassung, dass der Deutsche durch das Abkommen ein Anrecht auf volle Auszahlung erhalte.<sup>409</sup> Der Vorsteher des German Finance Departments in London stellte umgekehrt klipp und klar fest, dass keine Mittel zur Ausrichtung einer Entschädigung vorhanden seien. Im Übrigen verwies er auf ein altes Credo alliierter Deutschlandpolitik: Es könne nicht angehen, dass deutsche Besitzer enteigneter Werte in der Schweiz besser behandelt würden als andere Gläubiger. Die Lastenausgleichsgesetzgebung werde diese Fragen regeln. Wann und wieviel der enteignete deutsche Gläubiger erhalten würde, sei noch völlig unklar. Es wurde angedeutet, dass die Deutschen glücklich sein könnten, wenn sie eine Entschädigung in der Grössenordnung von 5% erhalten würden.<sup>410</sup> Die Komplexitäten der alliierten Deutschlandpolitik standen einmal mehr einer raschen Lösung der Frage im Wege: Nachdem festzustehen schien, dass die Schweizer Regierung im Falle einer Teilauszahlung an die deutschen Besitzer

<sup>406</sup> Homberger und Pedrini verharren ablehnend; alle andern AK-Mitglieder stimmten dem Antrag des Vorsitzenden zu. Ebd.

<sup>407</sup> Notiz Stucki für BR Petitpierre, 16.12.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>408</sup> «We need hardly stress the point that, after two and a half years, the Swiss have suddenly come a very long way along the road to meet us, and moreover that this position has been reached in a more cordial atmosphere than has hitherto existed, which is evidenced by the Swiss expression of desire to negotiate on all bones of contention [...]» Brief H. J. Legg, GB Leg. Bern, an MEWFO, 27.12.1948, in: PRO, FO 837/1291.

<sup>409</sup> «The Legal Adviser, having studied the papers, gave the opinion that the Accord unquestionably obliges the Allies to see that the German owners are indemnified in full for their assets.» Brief R. C. R. Goodchild, MEWFO, an GB Leg. Bern, 11.1.1949, in: PRO, FO 837/1174.

<sup>410</sup> Minutes R. S. Crawford, German Finance Dept. FO, 10.12.1948, in: PRO, FO 837/1291.

bereit war, den offiziellen alliierten Kurs als provisorischen Entschädigungskurs anzunehmen, war eine Lösung in allernächste Nähe gerückt.

Diese wurde nun aber wieder durch die alliierten Behörden in Deutschland verunmöglicht. Der britische Finanzattaché in Bern, Hugh J. Legg, fasste das Dilemma in eine materielle Gleichung. Die Alliierten hätten die Gelegenheit, 100 Mio. sFr. zu erhalten, wenn sie ungefähr 15 Mio. DM für die Teilauszahlung an die deutschen Gläubiger in der Schweiz aufbrächten: «It is tantalising, to say the least, to see Swiss francs 100'000'000 almost within reach but receding because the one essential of an interim provision [...] of a mere Deutsche Mark 15'500'000 pending confirmatory legislation can only be made by an administration which has yet to be bom. It would amount to a position in which the three Powers, offered their 80 per cent share of the 100'000'000 Swiss francs, nevertheless refused the offer, on the ground that if they put 80'000'000 Swiss francs into one pocket, they could find no way of taking 15'500'000 Deutsch Marks out of the other pocket.»<sup>411</sup>

Der Enthusiasmus wich Niedergeschlagenheit. Nachdem es den Anschein hatte, dass die Kursfrage einvernehmlich geregelt werden könnte, trat wieder ein neues Hindernis auf. Man realisierte, dass die Ausrichtung einer wirklichen Entschädigung zu einer neuen Belastungsprobe führen konnte.

Die Sondierungen des britischen Ministers in Bern waren ohne Wissen der amerikanischen und französischen Partner erfolgt. Im Foreign Office wollte man zuerst intern das weitere Vorgehen abklären, bevor Paris und Washington orientiert werden sollten. Das Staatsdepartement und der Quai d'Orsay wurden von schweizerischen Vertretern über die Entwicklung in der Kursfrage unterrichtet. Minister Carl Bruggmann führte entsprechende Weisungen am 29. Dezember 1948 aus.<sup>412</sup> Er gab Assistenz-Sekretär W. L. Thorp gegenüber zu erkennen, dass Bern geneigt sei, auf der Grundlage des englischen Kursvorschlages über alle offenen Fragen neue Besprechungen aufzunehmen und die Schiedsgerichtsanhörung vorerst fallen zu lassen. Der Chefbeamte im Aussenministerium nahm diese Erklärung mit Genugtuung auf: «Thorp bezeichnete neue Anregung als konstruktiv, weil man in neuen Verhandlungen Zukunft vor Augen habe anstatt wie in Schiedsgerichtsverfahren Vergangenheit. Er halte Lösung, die alle Parteien befriedige, für möglich und wahrscheinlich.»<sup>413</sup>

Die mit dem Abkommen betrauten Beamten im Staatsdepartement waren überrascht über Bruggmanns Ankündigung; für sie kam die schweizerische Bereitschaft zu Verhandlungen einem vollständigen Umschwung der Position Berns gleich.<sup>414</sup> Die amerikanischen Safehaven-Beamten in Bern schlossen sich dieser Sicht an: «I am highly gratified with developments mentioned. [...] Legation believes such negotiation offers only prompt and realistic approach to entire Washington Accord situation. [...] The Swiss suggestion seems to afford an opportunity for the long overdue settlement of the vexatious situation created by the Washington Accord [...] An entirely fresh approach to the whole problem is indicated [...].»<sup>415</sup>

411 Minutes R. C. R. Goodchild, 18.12.1948, ebd., in: PRO, FO 837/1291.

412 Brief Stucki an Bruggmann, 20.12.1948, ebd.

413 Telegr. Bruggmann an Stucki, 29.12.1948, ebd.

414 Telegr. UnderSecState R. A. Lovett an US Leg. Bern. 30.12.1948, in: USNA, RG59, 800.515, 4251; Memorandum E. M. Adams, Division of Econ. Property Policy DoSt, 30.12.1948, ebd., 4252.

415 Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 4.1.1949, ebd., 4252.

Britische und französische Diplomaten in Washington hielten die sich abzeichnende Entwicklung ebenfalls für verheissungsvoll; sie waren mit ihren amerikanischen Kollegen einig, dass Gespräche so rasch wie möglich aufgenommen werden sollten.<sup>416</sup> Obwohl die Neuverhandlungen massgeblich von der britischen Regierung vorbereitet worden waren, übernahm nun das Staatsdepartement wieder die Führung. Am 10. Januar 1949 legte es den alliierten Botschaften in Washington einen Entwurf zu einer Einladungsnote an die Schweizer Regierung vor.<sup>417</sup> Der Quai d'Orsay erteilte rasch seine Zustimmung,<sup>418</sup> während das Foreign Office sein Einverständnis von der Abhaltung einer Vorbereitungskonferenz abhängig machte; nachdem eine solche interalliierte Konzertierung Mitte März 1949 in London stattgefunden hatte, erteilte auch das Foreign Office grünes Licht. Im April 1949 übergaben die alliierten Vertreter in Bern gleichlautende Noten, in welchen sie zu Gesprächen nach Washington einluden.<sup>419</sup> Das Politische Departement nahm die alliierte Einladung an. Damit hatte Bern der arbitralen Lösung offiziell den Rücken gekehrt. Der Umschwung mochte nach aussen dramatischer aussehen, als er es in Wirklichkeit war. Der Vorschlag, die strittigen Fragen durch ein Schiedsgericht entscheiden zu lassen, war mit Hintergedanken verbunden; bereits im Juli 1948 hatten es Chefbeamte in Bern für unwahrscheinlich gehalten, dass es je zu einem Prozessverfahren kommen werde. Der Schritt stellte in erster Linie ein taktisches Manöver dar: Er sollte es ermöglichen, die heftigen alliierten Angriffe zu parieren. Die Anrufung des Schiedsgerichtes kam eine Unschuldsbeteuerung gleich; man konnte unter Beweis stellen, dass man sich keineswegs fürchtete, es auf eine rechtliche Kraftprobe ankommen zu lassen. Der Einsatz war nicht sonderlich hoch, da man sehr wohl wusste, dass die Alliierten einem Arbitrage-Prozess aus vielerlei Gründen sehr ablehnend gegenüber standen. Letztlich ging es den Schweizer Behörden darum, sich für allfällige Revisionsverhandlungen eine gute Ausgangsposition zu sichern. Dieses Manöver schien fürs erste geglückt zu sein: Es gelang der Schweizer Regierung, die Angriffe zum Verstummen zu bringen und einen Zeitaufschub zu erwirken. Die Schiedsgerichtsanhörung stellte keinen Ausweg aus dem Dilemma dar; es handelte sich um einen Rundweg, der nach sechs Monaten wieder an den Ausgangspunkt zurückführte. Nach der Währungsreform und der Einführung der neuen Deutschen Mark schien eine Einigung in der Kursfrage plötzlich möglich. Damit wäre das bisherige Haupthindernis der Durchführung des Abkommens aus dem Wege geräumt gewesen. Der Enthusiasmus der alliierten Partner hielt sich indes in Grenzen: Sie mussten erkennen, dass sich dahinter andere Barrieren auftrüben, die einer raschen Liquidation im Wege standen: Das Problem der Sequesterkonflikte war ungelöst; die Frage der Ausrichtung einer Entschädigung an die enteigneten Deutschen war kontro-

416 Memorandum E. M. Adams über Besprechung mit A. Percival und A. Wapler, GB/F Emb. Washington, 30.12.1948, ebd., 4252.

417 Note DoSt an GB/F Emb. Washington, 10.1.1949, ebd., 4251.

418 Telegr. UnderSecState Acheson an US Emb. London, 15.2.1949, ebd., 4253.

419 Noten F/GB/US Missionen Bern an EPD, 8.4.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89. Im Staatsdepartement hatte man von Anfang als Verhandlungsort Washington vorgesehen; britische und französische Vertreter wollten dagegen alles verhindern, was nach einer Einschüchterung der Schweiz durch die Alliierten aussehen konnte. Sie gaben deshalb Bern oder einer andern alliierten Hauptstadt den Vorzug. Für Bern spreche überdies, dass Stucki als Gastgeber wohl versöhnlicher sein werde denn als Gast, meinte man im Foreign Office. Memorandum E. M. Adams, DoSt, 30.12.1948/14.2.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4252/4253. Stucki zog Bern oder Paris vor. Telegr. EPD an CH Leg. Washington, 31.12.1948, in: BA 2801, 1968/84, 89. Wichtiger als der Verhandlungsort war ihm aber, wer die US Delegation anführte: Wenn Unterstaatssekretär W. L. Thorp US Delegationschef war, so war er bereit in Washington zu verhandeln. Telegr. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 14.2.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4253.

vers. Immerhin bestand nun Einverständnis zwischen Schweizern und Alliierten, dass über alle Fragen neue Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Sollten die Besprechungen wiederum ergebnislos verlaufen, so wollte man schweizerischerseits die strittigen Fragen wiederum dem Schiedsgericht vorlegen. Vorderhand bemühte man sich aber wiederum ernsthaft um eine negoziabile Lösung.

«[...] Stucki entered upon the conference expecting to get more or less his own way against relatively weak opposition. When, however, he found that this was not going to be so, he was immediately in personal difficulties [...]. Having already accepted the basis of a provisional rate on which to begin liquidation he was on the horns of a dilemma, for he could not allow liquidation to begin and go back to Switzerland with nothing to show on the other main issues. [...] he quite unscrupulously adopted the expedient of linking general liquidation with a settlement of the intercustodial problem which affects only one quarter of the total assets.»  
 Bericht Hugh J. Legg, GB Embassy Bern, an MEWFO, 20.6.1949.<sup>420</sup>

«Als sich dann im Verlauf der Verhandlungen immer deutlicher zeigte, dass die Alliierten den Zweck verfolgten, in der Kursfrage eine Einigung zu erzielen, uns damit zur Liquidation der deutschen Vermögenswerte zu zwingen, um möglichst rasch Schweizerfranken zu erhalten, in der andern so wichtigen Hauptfrage aber, derjenigen der Sequesterkonflikte, keinerlei Entgegenkommen zu zeigen, lehnten wir zunächst eine weitere Diskussion der Frage des Umrechnungskurses ab. [...] das hauptsächlich taktische Problem [...] lag darin, den durch die Anrufung des Schiedsgerichts erhaltenen Trumpf nicht aus den Händen zu geben, ohne auch in der Frage der Sequester-Konflikte eine erträgliche Lösung erzielt zu haben. [...] Die Delegation stellte sich deshalb, sehr zum Verdruss der Alliierten, auf den Standpunkt, die Schweiz könne nur dann auf das von ihr angerufene Schiedsgericht verzichten, wenn mit der Frage des Umrechnungskurses [...] auch diejenige der Sequester-Konflikte befriedigend geregelt sei.»  
 Bericht Walter Stucki an den Bundesrat, 23.6.1949 <sup>421</sup>

#### 3.4.7. Die Verhandlungen von 1949: Weitgehende Einigung in der Kursfrage oder: Die Kunst, neue Hindernisse zu schaffen

Die Interessen der Alliierten an den Neuverhandlungen waren uneinheitlich. Den Beamten im Staatsdepartement ging es in erster Linie darum, die alte Streitfrage beizulegen; sie wollten - ganz auf der Linie der Thorpschen Instruktionen vom Herbst 1947 - einen Anlauf unternehmen, um von diesem Abkommen wegzukommen, das nach wie vor die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen trübte und das sich nur schwerlich mit den Interessen der amerikanischen Deutschlandpolitik vereinbaren liess. Für die Briten und Franzosen standen die materiellen Anreize im Vordergrund. Der französische Finanzattaché in Bern sprach dieses Motiv klar aus: «H s'agit donc essentiellement pour la France d'obtenir, que l'on reste ou non dans le cadre

---

420 In: PRO, FO 837/1293.

421 BRB betr. Neuverhandlungen AvW, 8.7.1949, in: BA 1004, 1.1949.

de l'accord de Washington, que la Suisse verse, au titre de la liquidation des biens allemands dans ce pays, une somme de francs suisses d'un montant raisonnable, ce versement devint intervenir dans un délai aussi rapproché que possible.»<sup>422</sup>

Vor Aufnahme der Besprechungen war es erforderlich, inneralliierte Meinungsdivergenzen zu beseitigen.<sup>423</sup> Die Regierungen in Washington, London und Paris kamen überein, vorgängig eine Vorbereitungskonferenz abzuhalten.<sup>424</sup> Diese Besprechungen auf Expertenebene fanden vom 14. bis zum 17. März 1949 in London statt.<sup>425</sup> Das alliierte Verhandlungsprogramm lässt sich mit wenigen Worten umreißen. Zunächst galt es, das bisherige Haupthindernis zu beseitigen: Bern sollte dazu gebracht werden, den vom britischen Gesandten sondierten Umrechnungskurs als Berechnungsgrundlage für die Ausrichtung der Entschädigung anzunehmen. Der Kurs sollte definitiv sein; die Alliierten wollten eine spätere schiedsgerichtliche Festlegung vermeiden und die Schweiz zu einer raschen Durchführung der Liquidation zwingen.<sup>426</sup> Ein weiteres Ziel stellte die Liquidation der ostdeutschen Werte dar. Die Delegationschefs wollten auf der Verwertung aller deutscher Werte bestehen, unter Einschluss der Guthaben, welche in Ostdeutschland ansässigen Personen gehörten. Diese Guthaben machten – nach alliierten Schätzungen – nahezu 60 Mio. sFr. aus; wenn sie nicht liquidiert würden, hätte der Verkaufserlös eine nicht unbedeutende Schmälerung erlitten. Im Bereich der Sequesterkonflikte gelang es den amerikanischen Experten, ihre Kollegen davon zu überzeugen, dass diese Frage ausserhalb der Reichweite des Abkommens von Washington läge. Solche Konflikte mussten in bilateralen Verhandlungen gelöst werden. Anreize sollten es der Schweizer Delegation erleichtern, auf diese Forderungen einzugehen. Die Alliierten waren einverstanden, die Abschaffung der Commission Mixte und andere administrative Entgegenkommen beim Liquidationsverfahren zuzugestehen; überdies waren sie geneigt, schweizerische Forderungen in für sie nicht zentral wichtigen Bereichen zu berücksichtigen.<sup>427</sup>

Nach der Abgabe der alliierten Note vom 8. April 1949 hatte Stucki die Aufsichtskommission zu einer Sitzung aufgeboten. Die Kommissionsmitglieder sprachen sich alle für eine rasche Aufnahme von Verhandlungen aus. Der englische Vorschlag, die Crossrate zur Berechnung der Entschädigungszahlung zu verwenden, wurde gutgeheissen. Auf der Grundlage von 78 DM für 100 liquidierte sFr. schien es möglich, von einem akzeptablen Gegenwert zu sprechen. Zwei Motive bestärkten die Kommission in ihrer Sehweise. Zum einen hatte sich der Wert der west-

422 Compte-rendu M. Vaidie, Attaché financier AmbaF Bern, o. D. [März 1949], in: ArchFin, B 9444.

423 Note DoSt an GB/F Emb. Washington, 10.1.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4251; Brief A. E. Percival, GB Emb. Washington, an DoSt, 18.2.1949, ebd.

424 «The tripartite conference is a prelude to an important negotiation with Switzerland which, it is hoped, will resolve long standing difficulties which have been a source of irritation between the Swiss and the Allies and, the more regrettably, between the Allies themselves.» Memorandum C. T. Oliver, Division of Economic Property Policy DoSt, 10.3.1949, ebd., 4253.

425 Telegr. R. S. Crawford, German Dept. FO, an GB Militärregierung in Berlin, 30.3.1949, in: PRO, FO 837/1174.

426 «Intention is elimination possibility arbitration exchange rate. If Swiss agree, they will be debarred requiring adjustment rate any future date re payments previously made.» Telegr. Douglas, US Emb. London, an SecState, 19.3.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4254.

427 Die Konzessionen, die den Schweizern gemacht werden sollten, umfassten folgende Bereiche: Abschaffung der JEIA-Black List, Annahme des schweizerischen Standpunktes in der Frage der deutschen Patente und Handelsmarken sowie der Behandlung der Doppelbürger, Exemption der Enklave Büsingen, der EWs am Rhein. Telegr. Douglas, US Emb. London, 19.3.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4254. Eine alliierte Expertengruppe hatte am 9.5.1949 sogar eine generelle Freigabe aller Werte unter 5.000 sFr. als Härtefallregelung angenommen; diese Empfehlung war von den Delegationschefs aber nicht abgesegnet worden. Compte-rendu M. Vaidie, o. D. [Mai 1949], in: ArchFin, B 9444.

deutschen Währung auf dem freien Markt seit Dezember 1947 mehr als verdoppelt: Wurden damals 100 DM in der Schweiz für circa 20 sFr. gewechselt, so waren im Frühjahr 1949 für die gleiche Summe schon über 50 sFr. zu bezahlen. Die Deutsche Mark hatte sich unzweifelhaft stabilisiert.<sup>428</sup> Zum andern hatte Stucki Rücksprache mit den deutschen Finanzbehörden gehalten. Ein Chefbeamter in Bonn hatte ihm inoffiziell zu verstehen gegeben, dass eine auf diesem Kurs fussende Entschädigung als angemessen betrachtet werden könne.<sup>429</sup> Die Aufsichtskommission bestand aber auf einer Revisionsmöglichkeit: Falls es nicht möglich sein sollte, sich über den endgültigen Kurs mit den Alliierten zu einigen, müsste das Schiedsgericht die Frage regeln.<sup>430</sup>

Da die westlichen Besatzungsmächte nicht garantieren konnten, dass in der Ostzone ansussige Gläubiger entschädigt würden, mussten diese Werte auch weiterhin blockiert bleiben. Man wollte aber die Schwierigkeiten mit der Entschädigungszahlung in der Ostzone nicht zum Vorwand nehmen, die Durchführung des Abkommens zu torpedieren. Stucki hielt lakonisch fest, dass eine Liquidation zu drei Vierteln besser sei als gar keine.

Auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte beharrte die Aufsichtskommission grundsätzlich auf der Theorie des legal ownerships; gleichzeitig wollte man pragmatisch verhandeln.<sup>431</sup> Gegen materielle Kompromisse war man zur Aufgabe dieses Standpunktes durchaus bereit. Die strittigen Sequesteranspruche wurden durchaus als Terrain für Kompromisse betrachtet. In den bundesrätlichen Instruktionen war festgehalten worden, dass man es dieser Frage wegen nicht zu einem Bruch kommen lassen wollte: «Wir haben uns [...] bei der hartnäckigen und konsequenten Vertretung unserer Auffassung nie Illusionen darüber gemacht, dass wenig Hoffnung besteht, damit durchzudringen. Da sich aber der schweizerische Standpunkt mit trefflichen Argumenten sowohl rechtlicher als praktischer Natur vertreten lässt, so sollte ihn die Delegation jedenfalls zu Beginn der Verhandlungen [...] einnehmen. Es handelt sich aber um einen Punkt, wo schliesslich Konzessionen gemacht werden können und eventuell auch gemacht werden müssen, und es dürfte sich kaum lohnen, einzig dieser Frage wegen auf einen schiedsgerichtlichen Entscheid, der mehr als unsicher wäre, zu dringen.»<sup>432</sup>

In anderen Punkten wurde die Verhandlungsdelegation aber angewiesen, auf dem schweizerischen Standpunkt zu bestehen: Die von der Bizonen-Verwaltung herausgegebene JEIA-Schwarze-Liste müsse ohne Verzug beseitigt werden. Ausserdem sollten gewisse Werte beson-

428 31. AK-Sitzung, 12.4.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

429 «Im Weiteren fand eine Fühlungnahme zwischen dem Sprechenden [Stucki] und dem stellvertretenden Leiter der Finanzverwaltung der Bizone [Alfred Hartmann, der im Frühjahr 1949 drei Tage nach Bern kam] statt. Schweizerischerseits gingen wir von der Idee aus, dass wir nichts tun sollten, was als Missbrauch der deutschen Misere ausgelegt werden könnte. [...] Wir haben auch die Kursfrage besprochen. Ich stellte ihm die klare Frage ob ein Gegenwert fussend auf der Relation 100 Fr. = 78 DM seines Erachtens als eine anständige Entschädigung betrachtet werden könne. Er antwortete mir, dass er diesen Kurs nicht nur als Vertreter einer deutschen Behörde, sondern auch als Privatmann als akzeptabel ansehen würde. [...] Die Unterredung diene eher zur Entlastung unseres Gewissens.» Ebd.

430 Ebd.

431 «Es ist unwahrscheinlich, dass wir in Washington mit unserer These durchdringen werden. Sie wird von keinem anderen Land geteilt, da deren materielle Interessen in umgekehrter Richtung gehen. Zudem hat die IARA eine besondere Resolution gefasst, wonach die ihr angeschlossenen Staaten hinsichtlich der Sequesterkonflikte der Schweiz übereinstimmend die gleiche negative Antwort erteilen sollen. Trotzdem werden wir mit allem Nachdruck unseren Standpunkt verfechten.» Stucki, ebd.

432 Bericht EPD an BR, 25.4.1949; BRB betr. neue Verhandlungen über das AvW, 29.4.1949, in: BA 1004, 1, 1949.

deren Charakters überhaupt von der Liquidation ausgenommen werden.<sup>433</sup> Weiter war es wichtig, dass ein Grossteil von kleinen Werten ohne administrative Umtriebe befreit werden konnte. Die Delegation wurde beauftragt, von den alliierten Verhandlungspartnern die Annahme einer generellen Freigrenze von 5.000 sFr. zu verlangen. Diese Richtlinien wurden in dem Bundesrat vorgelegt; dieser nahm sie unverändert in sein Verhandlungsmandat auf.<sup>434</sup>

Die schweizerische Verhandlungsvorbereitung war wenig aufwendig. Die fortlaufende Reflexionsarbeit, die von der Aufsichtskommission geleistet wurde, erlaubte eine rasche Festschreibung der schweizerischen Position. Die grundsätzliche Haltung war bereits im Dezember 1948 festgelegt worden. Auf diese Vorarbeiten konnte nun zurückgegriffen werden; sie waren den letzten Ereignissen anzupassen und schärfer zu fassen. Im Vergleich zu 1946 fällt auf, dass die Vorbereitung der Besprechungen auf der schweizerischen Seite sich einfacher gestaltete. Eine externe Vernehmlassung war diesmal nicht notwendig. Durch die wichtige politische Strömungen und bedeutende wirtschaftliche Kräfte repräsentierende Aufsichtskommission konnte die gegensätzlichen Interessen organisch in den Entscheidungsprozess eingebaut werden. Die Überwachungskommission bereinigte die Richtlinien mehr redaktionell, bevor sie von der Landesregierung zu offiziellen Instruktionen erhoben wurden.

Zwei Dinge fallen auf: Die Frage der deutschen Vermögenswerte hatte nicht mehr die gleiche Bedeutung wie 1946. Eine Einigung mit den Alliierten in dieser Frage war weniger dringlich. Handelte es sich damals um einen Entscheid, der auf oberster Stufe nach breiter Befragung aller interessierten Kreise gefällt werden konnte, so war das Abkommen mittlerweile auch schweizerischerseits zu einer politischen Marginalie geworden. Das hatte umgekehrt zur Folge, dass der Freiraum des streitbaren Vorsitzenden der Aufsichtskommission grösser geworden war. Stucki legte die schweizerische Politik in diesen Fragen weitgehend selbständig fest.

Es war abgemacht, die Gespräche am 10. Mai 1949 aufzunehmen.<sup>435</sup> Die Expertengespräche schienen sich verheissungsvoll zu entwickeln. In einer knappen Woche gelang es, die Mehrzahl der Traktanden zu regeln. Die schweizerischen Exemptionswünsche wurden berücksichtigt. Die Alliierten erklärten sich bereit, die Kraftwerke am Rhein, die deutsche Enklave Büsingen, das Tägermoos sowie die deutschen Sanatorien vom Abkommen auszunehmen. Bei der Verwertung der deutschen Patente und Handelsmarken schlossen sie sich ebenfalls den schweizerischen Vorschlägen an: Solche Werte sollten in der Schweiz liquidiert werden. Aber auch über einzelne im Abkommen zu wenig klar festgelegte Begriffe konnte Einigung erzielt werden.<sup>436</sup>

433 «Es handelt sich zunächst um gewisse deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, an deren ganz besonderem Charakter bei Abschluss des AvW nicht gedacht worden ist und mit Bezug auf welche die Durchführung der Liquidation entweder schlechterdings nicht möglich oder doch so ausserordentlich schwierig wäre, dass sie wenn irgendwie möglich vom Abkommen ausgenommen werden sollten.» Dabei handelte es sich in erster Linie um die Grenzkraftwerke am Rhein, die Enklave Büsingen sowie das Tägermoos. Ebd.

434 BRB betr. Neu Verhandlungen über das AvW, 29.4.1949, in: BA 1004, 1, 1949. Vorgängig hatte der BR bereits die Verhandlungsdelegation ernannt. BRB betr. Durchführung AvW, 13.4.1949, ebd.

435 Personelle Zusammensetzung der Delegationen: USA: Willard L. Thorp, Assistant Secretary of State for Economic Affairs; Covey T. Oliver, R. Burr Smith, Edwin M. Adams (Division of Economic Property, DoSt); Henry Koch, G. McMurtrie Godley (Division of Western European Affairs, DoSt); Ely Maurer (Office of the Legal Adviser, DoSt); Nat B. King (American Legation Bern); Donald Sham (Office of Alien Property, DoJ). GB: J. H. Penson (GB Embassy Washington); R. C. R. Goodchild (MEWFO); H. J. Legg (GB Legation Bern). F: François de Panafieu (Accords Techniques, AffEtr.); Marcel Vaidie (AmbaF Bern); Christian de Margerie, Gilles de Boisgelin (AmbaF Washington). CH: Walter Stucki; Max Ott (SVS); Rudolf Pfenninger (SNB); Raymond Jeanprêtre (Rechtsberater); Olivier Long (Sekretär); Hans Lacher, Guy de Rham (CH Leg. Washington). Official Report of the U. S. Delegation, o. D. [Juni 1949], in: USNA, RG 59, 800.515,4258.

436 Die wichtigste Präzisierung betraf den Begriff «Deutscher in Deutschland»: Man einigte sich darauf, darunter alle deutschen Staatsbürger zu verstehen, die sich zwischen 1945 und 1947 mindestens zwei Monate in



Nach einem positiven Abschluss der Hauptverhandlungen sollte überdies die JEIA-Black-List abgeschafft werden; in der Frage, wie Werte zu behandeln seien, die Sudetendeutschen gehörten, wurde der Verrechnungsstelle freie Hand gelassen.<sup>437</sup>

Die Ergebnisse waren ermutigend. Das Staatsdepartement meldete, dass die meisten technischen Fragen gelöst werden konnten.<sup>438</sup> Die britischen Delegierten stimmten ein in dieses Unisono: «A large number of thorny subsidiary difficulties were resolved by the experts of the four delegations in a welcome spirit of compromise.»<sup>439</sup>

Die Schweizer Experten teilten diese Einschätzung. Sie drückten ihre Genugtuung über den Verlauf der ersten Runde aus.<sup>440</sup> Am 22. Mai 1949 traf der schweizerische Unterhändler in Washington ein. Er beglückwünschte seine Kollegen zur geleisteten Arbeit und versicherte, dass es auch ihm um eine Verständigung ginge: «[Il] explique que son but est de supprimer la mentalité de négociateur [...], d'éviter les marchandages bilatéraux et de rechercher un arrangement multilatéral en faisant valoir que le produit de la liquidation va dans un pool. Nous nous trouvons en fait être les associés des alliés, sauf pour le clearing et les conflits de séquestre.»<sup>441</sup>

Stucki gab sich in seiner Eröffnungsrede versöhnlich. Seine Regierung stehe zur erteilten Unterschrift; sie sei nach wie vor bereit, das Abkommen loyal durchzuführen. Er insinuierte, dass Alliierte und Schweizer Vertragspartner seien, deren gemeinsame Interessen die Gegensätze bei Weitem überwögen. Dabei ging er nicht nur von materiellen Interessen aus; er wies auch darauf hin, dass alle Vertragsparteien die gleichen politischen und gesellschaftlichen Ideale teilten.<sup>442</sup> Diese sentimentale *Captatio benevolentiae* wurde mit einem guten Schuss Antikommunismus angereichert. Stucki versuchte die schweizerische Durchführung des Abkommens als wertvolle Leistung im Kampf gegen die Übergriffe auf das Privateigentum darzustellen. Durch die Beschwörung des kommunistischen Feindes – ein für einen Unterhändler eines neutralen Staates zumindest fragwürdiges Verfahren – sollten die Alliierten dazu gebracht werden, die Schweizerischen Anliegen mit mehr Entgegenkommen zu behandeln.

Die alliierten Delegationschefs holten Stucki von seinen panegyrischen Höhenflügen<sup>443</sup> zurück auf den Boden der Verhandlungen. Für sie ging es nicht um die Wahrung des Privateigentums;

---

einer oder mehreren deutschen Besatzungszonen aufgehalten hatten. Grundsätzlich wurde die Vermutung aufgestellt, dass ein sich in Deutschland aufhaltender Deutscher unter diese Legaldefiniotion fiel. Die Beweislast wurde den einzelnen Deutschen überbunden: Sie hatten den Nachweis zu erbringen, dass sie vor 1948 nicht mindestens zwei Monate in Deutschland waren. 4. Plenarsitzung, 17. 5. 1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

437 3.-7. Plenarsitzung, 16.-20.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89. Keine Lösung konnte für den schweizerisch-deutschen Clearing, die Werte ehemaliger Schweizerinnen und in der Frage der Freigrenze erzielt werden. Diese Probleme wurden auf die Hauptverhandlungen verschoben.

438 Telgr. UnderSecState James E. Webb an US Leg. Bern, 19.5.1949, ebd.

439 Minutes R. C. R. Goodchild, 15.6.1949, in: PRO, FO 837/1293.

440 SNB-Vertreter R. Pfenninger konstatierte mit Erleichterung den Umschwung in der amerikanischen Haltung: Im Gegensatz zu 1946, wo die US-Delegierten die Heisssporne im alliierten Lager gestellt hätten, seien die US-Vertreter nun ganz eindeutig das vermittelnde Element. 2. Interne Sitzung, 23.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

441 Ebd.

442 «All of us who signed the 1946 agreement are [...] working towards a common pool on a 50-50 basis, 50 percent for you, 50 percent for us. On the one hand, we are working with a common interest, that is to fill the pool; on the other hand, there are still other common interests of legal, political and moral nature.» Opening remarks by Mr. Stucki, 8. Plenarsitzung, 23.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

443 «All the capitalistic countries are worried because they know that other countries behind the iron curtain have launched an all-out attack on private property. And, may I remind you again that the American, the French, the Swiss and the British are all aware of this importance of private property and they should not lose it from view for a single instant. [...] one way of not arming our enemies against us in the field of argument is for ourselves to avoid mishandling this very important question of private property. In other words, we must avoid

es handelte sich darum, für technische Einzelfragen praktikable Lösungen zu finden. Am Anfang standen die Besprechungen ganz im Zeichen der Kursfrage. Die Alliierten versuchten die Schweizer Vertragspartner zur Annahme eines definitiven Umrechnungskurses zu bewegen. Sie hatten einen dreistufigen Plan: Wenn die Crossrate für die Schweizer Behörden als definitiver Kurs nicht annehmbar war, so sollte im Sinne eines Entgegenkommens die Parität eines künftigen schweizerisch-deutschen Zahlungsabkommens angenommen werden; stiess auch diese auf Ablehnung, so schlugen sie vor, dass der allgemeine Aussenkurs der DM, wie er später festgelegt werden sollte, als abschliessende Berechnungsbasis für die Entschädigung angenommen werden sollte.<sup>444</sup> Stucki hatte bereits in der ersten Sitzung die Bereitwilligkeit gezeigt, den vom englischen Gesandten in Bern sondierten Kurs von 100 sFr. gleich 77 DM als provisorischen Entschädigungskurs anzunehmen; die alliierten Aufforderungen zur Annahme eines definitiven Kurses wies er indes ab. Zunächst machte er formelle Gründe für die Ablehnung geltend. Er führte aus, dass ihm die entsprechenden Vollmachten fehlten; er sei von seiner Regierung nur zu einer provisorischen Kursfestsetzung ermächtigt.<sup>445</sup>

Er brachte aber auch inhaltliche Einwände gegen die alliierten Vorschläge vor. Es schien zu jenem Zeitpunkt noch immer nicht möglich, den Aussenwert der westdeutschen Währung verlässlich zu bemessen. Die DM war noch grösseren Schwankungen unterworfen; es wäre aber ungerecht, die Deutschen etwa in späteren Jahren zu einem Kurs zu entschädigen, der schon längst nicht mehr den realen Austauschverhältnissen zwischen dem Schweizer Franken und der Deutschen Mark entspreche. Die in einem schweizerisch-deutschen Clearingabkommen verankerte Kursrelation wurde als arbiträr abgelehnt. Bei solchen Verträgen standen ganz klar Motive der Aussenhandelspolitik im Vordergrund; für die Verrechnung der Franken in Deutsche Mark nach dem Abkommen von Washington seien indes Kaufkraftverwägungen massgebend. Ausserdem sei die Geltungsdauer solcher Verträge in Anbetracht der labilen Wirtschaftsverhältnisse in Deutschland nur sehr kurz; es könne nicht angehen, einen solchen Kurs endgültig als Entschädigungsgrundlage festzuschreiben.<sup>446</sup> Deshalb bestand Stucki mit grossem Nachdruck auf einer mit einer Nachzahlungspflicht gekoppelten Revisionsklausel: Falls sich der Wert der Mark beträchtlich veränderte, sollte jede Vertragspartei das Recht haben, bis Ende 1951 Neuverhandlungen zur abschliessenden Bestimmung des Kurses zu verlangen. Sollten solche Verhandlungen zu keiner Einigung führen, so wäre der endgültige Kurs nach schweizerischer Ansicht durch einen Schiedsgerichtsentscheid festzulegen gewesen.<sup>447</sup>

Den Alliierten war eine mit einem Schiedsgerichtsvorbehalt verbundene Revisionsklausel ein *Dom im Aug'*. Auch der schweizerischerseits geforderten Nachzahlungspflicht standen sie ablehnend gegenüber. Im Sinne eines Kompromisses gestanden sie jedoch schliesslich einen revidierbaren Kurs zu; von einer Schiedsgerichtsregelung wollten sie freilich nichts wissen.<sup>448</sup> Stucki gab sich unversöhnlich; er verwarf grundsätzlich jeden Vorschlag ohne arbiträre Klausel

---

by all means to make things easier for the enemies of private property, this private property which we consider practically as one of the very bases of our accepted and cherished way of life. Ebd.

444 Die britische Delegation war mit dem Referat über die Kursfrage betraut worden. Der Dreistufenplan wurde in wenigen Tagen durchgeführt: Nach der schweizerischen Ablehnung der Crossrate als definitivem Kurs legte der englische Delegierte J. H. Penson am 24.5.1949 den Vorschlag des schweizerisch-deutschen Clearingkurses und – nachdem auch dieser von Stucki abgewiesen worden war – am 25.5.1949 den des allgemeinen Handelskurses, wie er später festgelegt werden sollte, vor. 9./10. Plenarsitzung, 24J25. 5.1949, ebd.

445 8. Plenarsitzung, 23.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

446 9. Plenarsitzung, 24.5.1949, ebd.

447 Swiss proposal rate of exchange, 26.5.1949, ebd.

448 Rate of exchange proposed by British Delegation, 27.5.1949, ebd.

und ohne rückwirkende Kursrevision.<sup>449</sup> Damit kamen die Verhandlungen sehr rasch zum Stillstand. Beide Seiten hatten ihre Konzessionen ausgeschöpft; der Schiedsgerichtsvorbehalt entzweite Schweizer und Alliierte. Was für die Ersteren eine notwendige Voraussetzung ihrer Annahme des vorgeschlagenen Umrechnungskurses darstellte, war für die Letzten eine unerwünschte Bedingung.

Es ist indes unübersehbar, dass auch in der Kursfrage eine bedeutende Annäherung stattgefunden hatte. Es gab auch in der Schweizer Delegation Stimmen, die für einen definitiven Kurs eintraten. R. Pfenninger hatte an einer internen Sitzung mit einer definitiven Kursfestsetzung geliebäugelt; der Vertreter der schweizerischen Liquidationsbehörde, M. Ott, sah darin auch für die Liquidationsarbeit und die Kontrolle der Auszahlung grosse Vorteile.<sup>450</sup> Ein Telegramm aus Bern schien in dieselbe Richtung zu weisen. Das Politische Departement hatte nämlich eine rückwirkende Nachschusspflicht im Falle einer Wertänderung der DM abgelehnt.<sup>451</sup> Unter diesen Umständen fragte sich Stucki ernsthaft, ob es nicht sinnvoll wäre, der Landesregierung die Annahme eines definitiven Kurses zu empfehlen. Es machte ganz den Anschein, dass er einer Regelung der Kursfrage auf dieser Basis zugestimmt hätte,<sup>452</sup> wenn nicht andere Überlegungen imperativ dagegengesprochen hätten.

Der Schweizer Unterhändler hatte unversehens den Eindruck, in eine Falle zu laufen. Seit 1946 wurde Bern nicht müde, zu betonen, dass erst nach der Festlegung eines angemessenen Wechselkurses mit der Liquidation der deutschen Werte begonnen würde. Nachdem die Meinungsdivergenzen unüberbrückbar waren, hatte die Schweizer Regierung das Schiedsgericht angerufen. Wenn jetzt ein definitiver Umrechnungskurs akzeptiert würde, so wäre das einem Verzicht auf die Schiedsgerichtsanhörung gleichgekommen. Die Schweiz wäre zur Aufnahme der Liquidationsarbeiten verpflichtet gewesen, auch wenn wichtige Nebenfragen nicht befriedigend gelöst worden wären. Nach einem Liquidationsbeginn wäre es schwergefallen, von den Vertragspartnern noch Zugeständnisse zu erreichen.

Umgekehrt war es ausgeschlossen, die Durchführung des Abkommens von der vorgängigen Regelung weiterer Fragen abhängig zu machen; das wäre zu Recht als eine neue Vorbedingung kritisiert worden. Wollte die Schweiz eine Einflussmöglichkeit auf die Erledigung der für sie bedeutsamen Nebenfragen behalten, so durfte sie die Trumpfkarte des Wechselkurses nicht ausspielen. Indirekt lief dies darauf hinaus, die Liquidation von der Erfüllung weiterer schweizerischer Forderungen abhängig zu machen. Die Kursfrage als einzig möglicher Bremsklotz sollte nicht aufgegeben werden. Stucki kam davon ab, den vorgeschlagenen Kurs definitiv anzunehmen: «Si nous nous entendons sur le cours de change, il est impossible de refuser de commencer la liquidation, même si on ne s'entend pas sur le reste. La clef de toutes les négociations est la question du cours. [...] M. le Ministre Stucki retiendra cet atout majeur aussi longtemps que possible.»<sup>453</sup>

449 6. Interne Sitzung, 28.5.1949, ebd.

450 3. Interne Sitzung, 24.5.1949, ebd.

451 Dahinter schienen sich fiskalische Motive zu verstecken: Es sollte vermieden werden, dass die der Eidgenossenschaft aus der Entschädigung der deutschen Besitzer anfallenden Lasten vergrössert wurden. Teleg. EPD an CH Leg. Washington, 28.5.1949, ebd.

452 «Vu les divergences entre les Alliés et nous, et entre Berne et nous, ne faudrait-il pas accepter un cours définitif et faire une telle proposition à Berne?», fragte Stucki seine Mitdelegierten. Für diese Annahme spricht auch, dass Pfenninger anfragte, ob die Delegation vor der Annahme eines definitiven Kurses nochmals konsultiert werde. 6. Interne Sitzung, 28.5.1949, ebd.

453 6. Interne Sitzung, 28.5.1949, ebd.

Wäre eine Einigung in den anderen wichtigen Fragen möglich gewesen, so wäre eine abschliessende Kursfestsetzung für Stucki durchaus annehmbar gewesen. Der Schweizer Unterhändler vermisste aber jegliches Entgegenkommen in anderen Fragen. Er glaubte die alliierte Taktik zu durchschauen: «[...] la tactique alliée consiste à chercher une entente sur le cours de change, de façon que la liquidation puisse commencer, et à laisser traîner le reste en longueur en attendant un arbitrage éventuel. Nous ne devons pas nous laisser entraîner sur cette voie.»<sup>454</sup> Wenn die Alliierten ihre Haltung nicht ändern würden, so wollte Stucki die Gespräche platzen lassen.<sup>455</sup> Die Alliierten vertraten mit grossem Nachdruck die Forderung, dass die Schweizer Behörden verpflichtet seien, die Werte der in der Ostzone ansässigen Eigentümer zu liquidieren.<sup>456</sup> Sie beriefen sich auf den Abkommenstext: Die Sowjetunion sei keine Vertragspartei. Diese Guthaben müssten auch verwertet werden; umgekehrt anerkannten die drei Regierungen ihre Entschädigungsverpflichtung.<sup>457</sup> Das war der springende Punkt: Für die Schweizer Delegierten stand fest, dass nicht garantiert werden konnte, dass die Gläubiger aus der sowjetischen Besatzungszone wirklich angemessen entschädigt würden. Technische Probleme wurden von heiklen politischen Konflikten überlagert: Aus neutralitätspolitischen Gründen wurde abgelehnt, die Ostguthaben ohne Zustimmung der sowjetischen Behörden zu liquidieren und die Hälfte des Erlöses den Westalliierten auszuliefern. Diese Gelder sollten weiterhin blockiert bleiben. Bloss die Werte von Ostdeutschen, die sich in der Westzone aufhielten, sollten liquidiert werden.<sup>458</sup> Das Anliegen einer Freigrenze war bereits in den Expertengesprächen aufgeworfen worden. Anstelle einer kasuistisch definierten, in der Anwendung aber schwer durchzusetzenden Härtefallklausel versuchte M. Ott seinen Gesprächspartnern eine allgemeine Freigrenze beliebt zu machen. Er führte aus, dass es nahezu 10'000 natürliche Personen mit gesperrten Werten unter 10'000 sFr. gebe; es wäre angezeigt zu prüfen, ob man nicht diese Guthaben bis zu einem bestimmten Maximalbetrag freigeben könne.<sup>459</sup> Eine alliierte Expertengruppe hatte die Freigabe geringfügiger Beträge ebenfalls vorgesehen;<sup>460</sup> die drei Verhandlungschefs waren sich aber einig, dass die von Ott angeregte Regelung weit über eine Härtefallregelung hinausging, und lehnten sie ab.<sup>461</sup> Der Vertreter der Verrechnungsstelle führte aus, dass humanitäre Erwägun-

454 8. Interne Sitzung, 2. 6. 1949, ebd.

455 «M. le Ministre Stucki résume la situation générale. [...] Le bilan est négatif. Il faudra bientôt établir ce bilan devant les Alliés, déclarer que la situation n'est pas satisfaisante et que, dans ces conditions, nous préférons rentrer en Suisse sans arrangement. Dès maintenant le mot d'ordre pour tous est que ces négociations devront être arrêtées s'il n'y a pas de changement du côté des Alliés [...]» 7. Interne Sitzung, 30.5.1949, ebd.

456 Der Wert dieser Guthaben wurde von der SVS mit 57 Mio. sFr. beziffert; praktisch war der Betrag aber noch geringer, da gewisse Finnen auch im Westen Sitze besaßen und ursprünglich in der Ostzone ansässige Personen ihren Wohnsitz in die Westzonen verlegt hatten. 10. Interne Sitzung, 4.6.1949, ebd.

457 11. Plenarsitzung, 26.5.1949, ebd.

458 5. Interne Sitzung, 28.5.1949, ebd.

459 6. Plenarsitzung, 19.5.1949, ebd.

460 «Le Comité de Travail [USA: Koch; GB: Legg, Goodchild; F: Vaidie] [...] a soumis un rapport dont la conclusion est que, si l'on parvient à s'entendre avec les Suisses pour exempter de la liquidation les avoirs des personnes physiques dont la valeur ne dépasse pas 5.000 francs, aucune autre exemption sera accordée en faveur des persécutés ou dans les cas de rigueur induite.» Compte-rendu M. Vaidie, o. D. [Mai 1949], in: ArchFin, B 9444. Im Gegensatz zum schweizerischen Vorschlag, alle Werte – also auch die grossen Vermögen – in den Genuss der Freigrenze kommen zu lassen, wollten die alliierten Experten bloss relativ bescheidene Beträge bis zu einer Grenze von 5.000 sFr. befreien; höhere Werte sollten integral liquidiert werden.

461 «Mr. Goodchild felt that the Swiss proposal exceeded the bounds of hardship and expressed the belief that none of the signatories of the Washington Accord imagined that the operation of the Accord would be anything but hard for a great many Germans and that we aren't changing our views on this that time.» 6. Plenarsitzung, 19.5. 1949, in: BA 2801, 1968/84, 89. Briten und Franzosen lehnten eine solche Regelung ab, weil sie deutsche Sparer bessergestellt hätte als englische und französische Gläubiger, die ihren Devisenbesitz vollständig den Devisenbehörden abliefern müssten. Der US Delegierte R. B. Smith schlug W. L. Thorp aber vor, diese

gen dafür sprächen, den deutschen Kleinsparern ihren Alterspfennig zurückzugeben. Eine solche Lösung bedeute obendrein eine gewaltige administrative Erleichterung. Die Liquidationsbehörde hätte sich dann nämlich nicht mit Tausenden von einzeln zu prüfenden Härtefallgesuchen herumschlagen. Durch eine bezifferte Pauschalregelung wäre sie vom Ermessensentscheid enthoben, ob ein Deutscher als Nazi-Verfolgter wirklich einen Exemptionsanspruch habe. Mit einem Schlag wären bei einer auf 5.000 sFr. beschränkten Freigrenze circa 8'000 Fälle abschliessend erledigt worden. Im Übrigen berief er sich auf Präzedenzfälle: Nach dem Ersten Weltkrieg hätten die amerikanischen Behörden den Deutschen eine weit höhere Freigrenze gewährt.<sup>462</sup>

Der französische Delegierte lehnte ab. Er gab zu verstehen, dass seine Regierung sich an den Abkommenswortlaut halten wolle. Polemisch fügte F. de Panafieu bei, dass ihm die von Stucki oft bemühte Grosszügigkeit als reine Einbahnstrasse vorkomme: Eine Lösung werde immer dann als generös bezeichnet, wenn die Schweiz selbst daraus in irgendeiner Weise Profit ziehen könne; zu für die Alliierten konzilianter Regelungen sei Bern jedoch nie bereit. J. H. Penon verwarf die Freigrenze ebenfalls.<sup>463</sup> Der britische Unterhändler war nicht bereit, Entgegenkommen zu zeigen, solange überhaupt nicht feststand, ob die Schweizer Regierung die Liquidation durchzuführen gewillt war. Er stellte Stucki die entscheidende Frage: «I am asking you the question: Does the Swiss Government intend to carry out the Agreement at all because that is the point before us. [...] Mr. Penon further said the British Government stands on the wording of this Agreement [...] the question of whether the Agreement should be altered, which was the proposition laid before us, seems entirely secondary to the question he wished to put – that is – is it intended to carry out the Agreement?»,<sup>464</sup>

Der Schweizer Unterhändler mochte noch so sehr die Loyalität seiner Regierung betonen, die Alliierten waren nicht bereit, auf die vorgeschlagene Bestimmung einzugehen. Dabei ging es freilich weniger um die Freigrenze selbst, der ja auch alliierte Experten vor den Verhandlungen gewogen waren. Das allgemeine Klima der plötzlich ins Stocken geratenen Verhandlungen wirkte auf diese Sachfrage zurück: Nachdem festzustehen schien, dass die Schweizer Delegierten sowohl in der Kursfrage als auch bei der Behandlung der ostdeutschen Guthaben nicht auf die alliierte Linie einschwenkten, waren ihre Gegenspieler nicht geneigt, dieses schweizerische Desiderat anzunehmen. W. L. Thorp beklagte die schroffe Gegensätzlichkeit der Positionen. Er schlug vor, einen Ausweg auf der Basis einer Härtefallregelung zu suchen. Nach Stuckis Ablehnung einer solchen Lösung wurde die Frage vertagt; sie wurde schliesslich nicht wieder aufgenommen.

Die Hauptschwierigkeit stellten die Sequesterkonflikte dar. An der Frage, welche Feindgutbehörde über Drittländer gehaltenen deutschen Besitz zu liquidieren hatte, schieden sich die

---

Möglichkeit dennoch ins Auge zu fassen. Memorandum R. B. Smith für W. L. Thorp, 23.5.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4255.

462 Nämlich 5.000 \$ Ebd.

463 Die britische und die französische Ablehnung lässt sich zunächst materiell begründen: Die Annahme einer 5'000-sFr.-Freigabe-Pauschale hätte das Liquidationsergebnis um etwa 40 Mio. sFr. geschmälert, was den alliierten Anteil um 20 Mio. sFr. reduziert hätte. BRB betr. Neuverhandlungen AvW, 29. 4. 1949, in: BA 1004, 1, 1949. Eine fallweise Härtefallregelung hätte dem Pool wohl geringere Einbussen gebracht. Die Alliierten wären jedoch zu einem Kompromiss bereit gewesen, wenn die Schweizer Delegation umgekehrt ihre Desiderate besser berücksichtigt hätten.

464 Ebd.

Geister.<sup>465</sup> Der Rechtsberater der Schweizer Delegation, R. Jeanprêtre, kämpfte auf verlorenem Boden. Es gelang ihm nicht, die Gesprächspartner von der juristischen Fundiertheit der schweizerischen Thesen zu überzeugen.<sup>466</sup> Der amerikanische Unterhändler replizierte, dass diese Konflikte ausserhalb der Übereinkunft lägen; deshalb sei auch das Schiedsgericht dafür nicht zuständig. Er verwies die Schweizer Behörden auf bilaterale Verhandlungen: «[...] the United States Delegation would have to take an equally strong position that there is nothing in the Accord which transfers or establishes for the Swiss Compensation Office any authority with respect to German property that is in other countries. Mr. Thorp stated the basic legal authority extends to the property which was to be administered and liquidated under the Accord (German property in Switzerland) and does not extend to other property and other jurisdictions. [...] any differences in intercudial problems would have to be resolved bilaterally as between the countries involved.»<sup>467</sup>

Stucki antwortete geharnischt: Das Abkommen verpflichte die Verrechnungsstelle, deutsche Werte in der Schweiz zu liquidieren. Wenn zwischen den Vertragspartnern über diesen Begriff keine Einigkeit bestehe, so liege eine Interpretationsdifferenz vor.<sup>468</sup> Thorp wies darauf hin, dass die Vertragsmächte 1946 gar nicht kompetent gewesen waren, diese Fragen für alle IARA-Mitglieder verbindlich zu regeln. Die Reparationsagentur in Brüssel hatte sie nur damit beauftragt, mit den neutralen Regierungen über die Verfügung über deutsche Werte in diesen Ländern selbst Abmachungen zu treffen. Der englische Unterhändler J. H. Penson berief sich auf die Chronologie, um Stucki zu widerlegen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens von Washington hätten in den allermeisten europäischen Ländern schon Feindgutgesetzgebungen bestanden. Die IARA-Staaten hätten niemals die Absicht gehabt, ihre nationalen Gesetze im Nachhinein durch Bestimmungen eines schweizerisch-alliierten Vertrages abändern zu lassen.<sup>469</sup> F. de Panafieu ging davon aus, dass unter deutschem Eigentum in der Schweiz nur Werte zu verstehen seien, die bei der Liquidation Schweizer Franken ergäben: «Mr. De Panafieu suggested as a realistic definition of German assets in Switzerland those assets whose liquidation will produce good, honest Swiss francs.»<sup>470</sup>

Über eine deutschbeherrschte, nach schweizerischem Recht konstituierte Holdinggesellschaft in Belgien liegende Werte ergäben bei der Liquidation belgische Franken; es sei naheliegend, diese Guthaben durch den belgischen Feindgutverwalter und nicht durch die Verrechnungsstelle liquidieren zu lassen.

465 Inhalt, Verlauf und Interesselage der schweizerisch-alliierten Diskussion über die Sequesterkonflikte werden hier nicht ausführlich dargestellt. Diese Fragen werden systematisch behandelt auf den S. 244-282.

466 Exposé R. Jeanprêtre über die Sequesterkonflikte, 12. Plenarsitzung, 27.5.1949, und 13. Plenarsitzung, 31.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

467 13. Plenarsitzung, 31.5.1949, ebd.

468 12. Plenarsitzung, 27.5.1949, ebd. Trotz seiner scharfen Antwort hielt Stucki den Alliierten zugute, dass sie wohl schon zum Zeitpunkt des Abkommensabschlusses die Sequesterkonflikte als ausserhalb der Vereinbarung liegend betrachtet hätten; man könne ihnen keine Bösgläubigkeit vorwerfen: «M. Stucki croit que les Alliés n'ont effectivement pas compris l'Accord comme nous. On ne peut donc pas leur reprocher de manquer de bonne foi.» 8. Interne Sitzung, 2.6.1949, ebd.

469 «Mr. Penson pointed out that the date of the Washington Accord was May 1946. Previous to that a great deal had happened in the way of custodians' operations in the different countries affected by the recent war. He did not understand how it could be suggested that the Washington Accord could have altered what had already been accomplished by the custodians in all those different countries.» 12. Plenarsitzung, 27.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

470 Ebd.

Hinter den gegensätzlichen Rechtsprinzipien versteckten sich handfeste materielle Interessen. Nach den Ermittlungen der Verrechnungsstelle ging es um Werte in der Höhe von annähernd 130 Mio. sFr.<sup>471</sup> Für de Panafieu war die Rechnung schnell gemacht. Die Annahme des schweizerischen Standpunktes der Liquidation an der Quelle hätte für die IARA-Staaten grosse finanzielle Einbussen bedeutet: «On the question of the Intercustodial, the Swiss were quite insistent upon the liquidation of German assets outside of Switzerland. Looking at this from a practical point of view in the case of France on assets which have been liquidated in France and from which the French derived 100 per cent profit, that would only represent eight per cent for the French and the difference between those two figures is very obvious and shows clearly that the proposition of the Swiss [...] as definitely not generous at all when it comes to France.»<sup>472</sup> Die Schweizer Delegierten waren sich bewusst gewesen, dass die Vertragspartner nicht ohne Weiteres auf ihre Position einschwenken würden. Sie bestanden aus taktischen Gründen weiterhin auf ihrem Standpunkt; Stucki zog bald schon eine Aufteilung des Erlöses aus solchen Streitfällen in Betracht.<sup>473</sup>

Wesentlich war für ihn indessen, dass diese Fragen für alle IARA-Staaten durch eine multilaterale Vereinbarung gelöst wurde. Es galt, schwierige und wohl auch langatmige Verhandlungen mit 19 einzelnen Regierungen zu vermeiden. Vor der alliierten Abwehrfront geriet diese Position ins Wanken. Stucki misstraute dem Angebot zu bilateralen Verhandlungen; er befürchtete, dass es sich um einen Bluff handelte, mit dem die Alliierten die Schweiz zum Verlassen ihres Standpunktes ködern wollten, ohne dass sie später Entgegenkommen zeigen würden.<sup>474</sup> Er war aber schliesslich bereit, ihre Konzessionsbereitschaft zu testen. Die Frage sei von einem grundsätzlichen Standpunkt aus betrachtet nicht bedeutend; es könnte wohl in kurzer Zeit ermittelt werden, ob solche Gespräche zu günstigen Ergebnissen hätten führen können: «[...] on pourrait envisager d'essayer, sans abandonner notre position de principe [...], de traiter bilatéralement avec les Américains, puis avec les Français et les Anglais pour voir quel serait le résultat pratique de ces conversations. [...] Au cas où les résultats seraient satisfaisants, avec les trois grands Alliés, on pourrait continuer ensuite avec la Hollande, la Belgique, la Norvège et le Danemark par voie diplomatique. Une telle solution aurait pour avantage que nous pourrions obtenir plus de cette façon qu'en restant sur une position doctrinale. En outre, nous ferions une proposition constructive au stade présent des négociations.»<sup>475</sup>

Die Delegierten stimmten zu; Stucki signalisierte Bereitschaft zu bilateralen Gesprächen. Seinen Gegenspielern bedeutete er freilich, dass die Schweizer Behörden während dieser Zeit die Liquidation nicht aufzunehmen bereit seien.

Die Alliierten waren erbost. Die Verhandlungen kamen nicht mehr voran. Der streitbare französische Unterhändler warf Stucki vor, aus der Frage der Sequesterkonflikte einen neuen Vor-

471 9. Interne Sitzung, 3.6.1949, ebd.

472 14. Plenarsitzung, 1.6.1949, ebd. Bei einer Liquidation durch die französische Feindgutverwaltung hätte Frankreich in der Tat den deutschen Wert zu 100% für sich beanspruchen können. Bei einem Verkauf durch die Verrechnungsstelle wäre 50% des Liquidationserlöses an die Schweiz gegangen; die zweite Hälfte hätten die Schweizer Behörden an die alliierten Regierungen überwiesen, die diese Gelder wiederum der IARA in Brüssel übermacht hätten. Am IARA-Pool war die französische Regierung zu 16% beteiligt. Es trifft also zu, dass Frankreich letzten Endes bloss 8% des auf seinem Territorium befindlichen deutschen Wertes erhalten hätte, wenn durch die Schweizer Behörden an der Quelle liquidiert worden wäre.

473 «On pourrait éventuellement envisager un compromis en laissant 50% du produit de la liquidation aux pays intéressés et en gardant 50% pour le 'Pool' avec liquidation en Suisse, de façon à obtenir des francs suisses.» 6. Interne Sitzung, 28.5.1949, ebd.

474 11. Interne Sitzung, 7.6.1949, ebd.

475 8. Interne Sitzung, 2.6.1949, ebd.

wand für den Aufschub der Liquidation zu machen.<sup>476</sup> Er klagte ihn an, die Einigung in Kursfrage bloss zu verschieben, um seine Vorstellungen auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte durchzusetzen.<sup>477</sup> Goodchild analysierte das schweizerische Verhalten treffend: «The intercustodial question was discussed after only two meetings on the rate of exchange, and thereafter over-shadowed it. [...] The Allied delegations insisted upon the practical impossibility of a multilateral agreement, the futility of resorting to arbitration on such a matter, and the merits of bilateral negotiations as offering the only prospects of a reasonable and workable solution. Stucki must have been convinced that he was up against a brick-wall, for with all necessary face-saving he eventually accepted the thin end of the bilateral wedge by agreeing to treat selected cases in this manner. By then, however, he had declared that a satisfactory solution of the intercustodial question was a prior condition of his willingness to proceed with the liquidation of any assets [...]».<sup>478</sup>

Mit Druck versuchten die Alliierten, Stucki von diesem Junktim abzubringen. Dieser zeigte sich nicht beeindruckt. Unter Hinweis auf die öffentliche Meinung in der Schweiz führte er aus, dass er nicht mit einer Regelung der Kursfrage nach Bern zurückkehren könnte, wenn nicht gleichzeitig die Sequesterkonflikte befriedigend gelöst worden seien: «Tant que les Alliés sont totalement négatifs en ce qui concerne les conflits de séquestre, nous ne pouvons pas nous entendre sur le cours. [...] Aucune initiative positive n'est venue du côté des Alliés. Je leur ai alors expliqué que nous envisageons l'arbitrage seulement pour le cours de change et les conflits de séquestre.»<sup>479</sup>

Die Verlegenheit war gross. Die Verhandlungen waren definitiv festgefahren. In dieser Pattsituation suggerierte Stucki, die Besprechungen bis um Herbst zu unterbrechen. Zu diesem Zeitpunkt wäre es vielleicht möglich, einen definitiven Kurs anzunehmen; ausserdem könnten in der Zwischenzeit auf bilateraler Stufe Verhandlungen über die strittigen Ansprüche geführt werden.<sup>480</sup> Diese Anregung war weder von der Regierung in Bern gebilligt noch war sie in der Delegation diskutiert worden. Als Stucki nachträglich seine Kollegen konsultierte, hielten R. Pfenninger und M. Ott eine Unterbrechung für einen geschickten Schachzug.<sup>481</sup> Dagegen kritisierte R. Jeanprete den Schweizer Delegationschef offen. Er fragte, ob die Schweiz nicht ein Interesse habe an einer raschen Durchführung des Abkommens. Er hätte es vorgezogen, auch ohne eine Lösung der Sequesterkonflikte ein Abkommen zu unterzeichnen, wenn die Alliierten umgekehrt bei den Ostguthaben und der Freigrenze den schweizerischen Standpunkt

476 Bericht Stucki über Sitzung Delegationschefs, 2.6.1949,9. Interne Sitzung, 3.6.1949, ebd.

477 «Les Alliés ont demandé à connaître la position de la Suisse sur le cours de change et j'ai répondu qu'il faut arriver aussi à une solution satisfaisante pour les conflits de séquestre. [...] Les Alliés ont déclaré que je veux forcer une décision sur les conflits de séquestre.» Ebd.

478 Minutes R. C. R. Goodchild, 15.6.1949, in: PRO, FO 837/1293. Der britische Safehaven-Beamte räumte freilich ein, dass der Aufschub der Liquidation der deutschen Werte wohl den entscheidenden Trumpf der Schweiz für die bevorstehenden bilateralen Verhandlungen darstellte, und gab Stucki damit indirekt recht: «[...] it was clear that he did not, and could not, regard his concession in favour of bilateral negotiations as a solution in itself. Indeed, one of his few cards in the most important negotiations [über Sequesterkonflikte], those with the U. S. A., is the non-implementation of the Accord, and he could not be expected to throw it away without any assurance of a satisfactory return.» Ebd.

479 Sitzung der Delegationschefs, 2.6.1949, 9. Interne Sitzung, 3.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

480 Sitzung der Delegationschefs, 3.6.1949,10. Interne Sitzung, 4.6.1949, ebd.

481 Ott: «Dès que nous aurons commencé à liquider, il n'y aura plus de solution possible pour les conflits de séquestre. La suggestion de M. Stucki est bonne du point de vue tactique.» 10. Interne Sitzung, 4.6.1949, ebd. Pfenninger: «Nous pouvons attendre tranquillement. L'attitude des Alliés montre à quel point ils sont peu intéressés de commencer les discussions sur les conflits de séquestre. Nous ne devons pas modifier notre attitude.» 11. Interne Sitzung, 7.6.1949, ebd.



akzeptiert hätten, was durchaus im Bereich des Möglichen lag. Es war ihm unverständlich, dass die Ergebnisse der Verhandlungen nun plötzlich von der Regelung der Sequesterkonflikte abhängig gemacht werden sollten. Er erinnerte an die bundesrätlichen Instruktionen, welche diese Fragen nicht zu einer essentiellen Voraussetzung für einen Verhandlungsabschluss gemacht hatten.<sup>482</sup>

Hatte der Schweizer Delegationschef wirklich die bundesrätlichen Verhandlungsrichtlinien verletzt? Die Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Jeanprêtre hatte recht, wenn er darauf hinwies, dass die Erfüllung schweizerischer Desiderate auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte nicht Vorbedingung für ein Neuabkommen war. Das Verhandlungsmandat hielt nämlich fest, dass sich die schweizerische Position durchaus als *qui pro quo* im Austausch gegen alliierte Konzessionen auf anderen Gebieten eignete. Umgekehrt verpflichteten die Richtlinien die Delegation, auf dem Gebiet der verbindlichen Wirkung eines rechtskräftigen Entscheides der Verrechnungsstelle festzubleiben. Dieser Standpunkt sollte nicht ohne vorgängige bundesrätliche Ermächtigung aufgegeben werden.<sup>483</sup> Diese Frage liess sich nicht klar von den Sequesterkonflikten trennen. Es ist unverkennbar, dass die Instruktionen dem Unterhändler auch bei diesen Fragen durchaus einen Freiraum liessen. Es wäre möglich gewesen, nach Rücksprache mit der Landesregierung einzulenken. Entsprechende Gesuche hatte er aber nie gestellt. Die Beurteilung von alliierten Gegenleistungen war ins Gutdünken der Delegation selbst gestellt. Stucki nutzte seinen Ermessensspielraum sehr extensiv. Eine materiell befriedigende Erledigung der Sequesterkonflikte gehörte für ihn ganz klar zu den notwendigerweise von den Alliierten zu verlangenden Konzessionen.<sup>484</sup>

Die Richtlinien waren formell wohl vom Bundesrat erlassen worden; tatsächlich waren sie aber von Stucki ausgearbeitet worden. Der Vorsteher des Politischen Departementes hatte sie gutgeheissen; der Bundesrat hatte sie unverändert abgesehnet. Als Verfasser der Instruktionen konnte Stucki Authentizität in ihrer Auslegung für sich beanspruchen. Nach der Annahme durch die Landesregierung konnte er sich hinter dem Willen des Bundesrates verstecken.<sup>485</sup> Es ist auffallend, wie stark Stuckis persönliche Ansichten den Verlauf der Verhandlungen prägten, ohne dass die Landesregierung ihren Einfluss geltend machen konnte. Das lag in strukturellen Bedingtheiten begründet. Stucki hatte als mit dem Ressort Abkommen von Washington betrauter Chefbeamter einen bedeutenden Wissensvorsprung; er hatte die Entwicklung beobachtet und die zu ergreifenden Massnahmen vorgeschlagen, die dann meistens sanktioniert wurden. Schon durch die Auswahl der präsentierten Fakten und Meinungen verfügte der Präsident der Aufsichtskommission innerhalb des Politischen Departementes über eine unbestrittene Autorität in den das Abkommen betreffenden Fragen. Den einmal festgelegten Instruktionen kam eine sehr grosse Bedeutung zu; sie konnten später nur noch schwerlich abgeändert werden. Waren sie nicht sehr präzise, so musste damit gerechnet werden, dass der Delegationschef die ihm erteilten Richtlinien nach eigenem Gutdünken auslegte.

---

482 «Il ne comprend toutefois pas bien le changement de l'attitude suisse sur les conflits de séquestre. A l'origine on considérait la possibilité de faire des concessions sur ce point et maintenant il y a un changement d'optique puisque les conflits de séquestre apparaissent comme la question essentielle. [...] [Les Alliés] pensent peut-être que la Suisse qui a refusé de liquider avant un accord sur le cours de change cherche, maintenant que cet accord est en vue, à se servir des conflits de séquestre comme prétexte pour ne pas liquider.» 11. Interne Sitzung, 7.6.1949, ebd.

483 BRB betr. Neuverhandlungen AvW, 29.4.1949, in: BA 1004, 1,1949.

484 11. Interne Sitzung, 7.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

485 10. Interne Sitzung, 4.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

Schliesslich muss auf die Persönlichkeitsstruktur des Schweizer Unterhändlers hingewiesen werden. Stucki war ein sehr scharfsinnig rasonnierender, taktisch denkender Diplomat, der sehr autoritär und eigensinnig sein konnte. Um seine Ziele zu erreichen, scheute er sich nicht, Unpopularität und Abneigung der Verhandlungspartner auf sich zu nehmen. Allen Widerständen zum Trotz konnte er auf einer Position beharren.<sup>486</sup> Ein Unterhändler vom Zuschnitt Stuckis konnte in der Frage der Sequesterkonflikte nicht einfach klein begeben. Es musste alles unternommen werden, um eine alliierte Gegenleistung zu erzielen.<sup>487</sup> Die Instruktionen seiner Regierung hatten ihn dazu nicht verpflichtet; sie schienen ihm ein solches Vorgehen aber auch nicht schlechthin zu verbieten. In einer forcierten Auslegung der Verhandlungsanweisungen beschloss er, die Regelung der Sequesterkonflikte zu einer neuen Voraussetzung der Liquidation deutscher Werte in der Schweiz zu machen.

Dahinter versteckt sich freilich ein grundsätzliches Malaise. Alles in allem stellt sich ein Problem der Gewaltentrennung und der Verwaltungskontrolle: Es zeigt sich in diesem Fall sehr deutlich das Übergewicht der Verhandlungsdelegation und damit der Verwaltung über die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger. Stucki präjudizierte die schweizerische Durchführungspolitik ganz entscheidend. Er verfuhr mit den das Abkommen von Washington betreffenden Fragen sehr selbstherrlich.<sup>488</sup> Sein Blick war ganz auf die Sequesterkonflikte fixiert. Es stand für ihn fest, dass nach der Aufnahme der Liquidation die Alliierten auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte zu keinem Entgegenkommen mehr bereit seien; mit leeren Händen wollte er aber das Feld nicht räumen. Die Alliierten mussten zu einem materiell ergiebigen Kompromiss gezwungen werden: «J'ai très nettement l'impression que cette proposition des Alliés de négociations bilatérales a été un bluff. Ils veulent de l'argent et une fois ils l'auront, ils feront traîner en longueur les conflits de séquestre et nous devons alors demander un arbitrage qui sera très long. [...] Les Alliés doivent d'abord lâcher quelque chose [...] Nous ne voulons pas être les dupes après avoir fait tant de sacrifices.»<sup>489</sup>

Die alliierten Unterhändler waren durch den Unterbrechungsvorschlag vor den Kopf gestossen.<sup>490</sup> Erbittert warfen sie Stucki vor, die Liquidation von neuen Vorbedingungen abhängig zu machen. Es blieb ihnen nichts anderes übrig, als den Aufschub der Besprechungen anzunehmen. An zwei Expertensitzungen wurden die bisherigen Ergebnisse der Verhandlungen zusam-

486 Der englische Delegierte R. C. R. Goodchild schilderte Stucki als finnenreichen, schwierigen Unterhändler, der auch in der eigenen Delegation nicht beliebt war: «Stucki was as tricky, pompous and difficult as ever, and made himself thoroughly unpopular, particularly with the Swiss delegation.» Minutes R. C. R Goodchild, 15.6.1949, in: PRO, FO 837/1293.

487 11. Interne Sitzung, 7.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

488 Der britische CM-Vertreter in Bern unterstellte Stucki, dass er die AK zu seinem Ausführungsinstrument gemacht habe; in olympischer Distanz und Selbstherrlichkeit verfolge er – unbelastet von irgendeiner Aufsicht durch übergeordnete Regierungsstellen – seine eigene Politik der Durchführung des Abkommens: «It must be realized that the Swiss Government itself does not have the last word. The Commission de Surveillance, of which Stucki is President – and therefore to some extent not wholly within his Government's control – is a body set up by Parliament including representatives of banking, industrial, legal and other interests to oversee all matters connected with the Accord.» Bericht H. J. Legg, 20.6.1949, in: PRO, FO 837/1293.

489 Ebd.

490 J. H. Penson hatte am 8. 6. 1949 noch einen Vorschlag zur Überwindung des toten Punktes unterbreitet: Die Schweizer Behörden sollten die Liquidation aufnehmen und den hälftigen Erlös den Alliierten aushändigen. In Sequesterkonflikte involvierte liquidierte Werte sollte sie vorerst ganz für sich behalten. Dadurch würde eine Art Faustpfand geschaffen für den Fall, dass die bilateralen Verhandlungen nicht die von der Schweiz erwünschten Ergebnisse brächten. Stucki war nicht zur Aufgabe seiner Position bereit; er nahm ihn ad referendum entgegen. Sitzung der Delegationschefs, 8.6.1949, 12. Interne Sitzung, 8.6.1949, ebd.

mengefasst.<sup>491</sup> In einem Briefwechsel bekräftigten die Delegationschefs, dass sie die Verhandlungen im Herbst wieder aufnehmen wollten; gleichzeitig signalisierten sie ihre Bereitschaft zu bilateralen Besprechungen über die Sequesterkonflikte.<sup>492</sup>

Am 10. Juni 1949 gingen die Revisionsverhandlungen zu Ende. Sie brachten nicht den erwarteten Durchbruch; sie waren indes auch nicht vollkommen gescheitert. Auf vielen Gebieten konnte Übereinstimmung erreicht werden. Sogar in der Kursfrage hatte sich eine Annäherung abgezeichnet; es unterliegt keinem Zweifel, dass eine Einigung möglich gewesen wäre, wenn der Schweizer Delegationschef nicht auf der vorherigen Erledigung der strittigen Ansprüche bestanden hätte. Die Bilanz, die Schweizer und Alliierte über die Gespräche zogen, war entsprechend gemischt; trotz der Verstimmung überwogen die positiven Töne. In seinem an den Bundesrat gerichteten Bericht fasste Stucki zusammen: «Berücksichtigt man die Totalergebnisse dieser letzten Verhandlungsetappe, so wird man zufrieden sein können. [...] Mit Bezug auf den Umrechnungskurs ist man einer Lösung sehr nahe gekommen. Die einzige schwerwiegende Frage, die noch gänzlich unerledigt geblieben ist, berührt das schwierige Gebiet der Sequesterkonflikte, wo wir auf bilateralem Wege einige Resultate wohl werden erzielen können. Mit Bezug auf die Guthaben aus der Ostzone werden die Alliierten wohl nachgeben müssen, während wir andererseits schlimmstenfalls einer individuellen Härte-Klausel [anstelle einer allgemeinen Freigrenze] nicht endgültig Widerstand werden entgegensetzen können. Zahlreiche, zum Teil auch recht wichtige Einzelfragen, sind in unserem Sinne geordnet.»<sup>493</sup>

Der britische Delegierte R. C. R. Goodchild betonte die Errungenschaften der Gesprächsrunde; auch er gab sich optimistisch: «Although the Conference resulted in no operative agreement, so much was accomplished that it cannot by any means be regarded as a total failure. Agreement was all but reached on the rate of exchange issue, and would probably have been reached had not Stucki found it necessary to retain this pretext for not implementing the Accord at all for the time being. [...] On what proved to be the main obstacle to a general agreement – the intercustodial problem – the Allies unexpectedly succeeded in convincing the Swiss of the futility of any solution except on bilateral lines [...]. So much was accomplished during the Conference, and so fully and frankly were views exchanged, that if negotiations are resumed as contemplated in early September I have no doubt that they will produce almost immediate agreement and funds for IARA.»<sup>494</sup>

Die bisher als mehr marginal betrachtete Frage der Sequesterkonflikte hatte sich als Stolperstein erwiesen. Die ungelösten konfliktierenden Ansprüche waren unversehens zum Haupthindernis geworden. Das lag freilich nicht in einer objektiv vorgegebenen äusseren Situation begründet; es wird vielmehr deutlich, dass diese Hürde erst neu aufgestellt worden war. Der Schweizer Unterhändler und mit ihm eine Mehrheit der Delegierten waren zu einer Aufnahme der Liquidation ohne Regelung der Sequesterkonflikte nicht bereit. Sie befürchteten, dass die Alliierten ihrerseits zu keinem Entgegenkommen mehr gewillt waren, wenn die deutschen Guthaben einmal verwertet waren. Dabei ging es weniger um grundsätzliche Rechtspositionen. Im

491 Rapport du Comité d'experts, 9.6.1949; Rapport du Comité de rédaction, 9.6.1949, ebd.

492 Brief W. L. Thorp, J. H. Penson, F. de Panafieu an Stucki, 10.6.1949; Brief W. Stucki an diese, 11.6.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4256.

493 Bericht Stucki, 23. 6. 1949, BRB betr. Neuverhandlungen über das AvW, 8.7.1949, in: BA 1004, 1, 1949.

494 Minutes R. C. R. Goodchild, 15.6.1949, in: PRO, FO 837/1293. Im DoSt teilte man im Grossen Ganzen die englische Einschätzung: Official Report of the U. S. Delegation, o. D. [Juni 1949], in: USNA, RG 59, 800.515, 4258.

Vordergrund standen materielle Interessen: Der Verrechnungsstelle sollten in erster Linie ansehnliche Frankenbeträge gesichert werden.

Es ist bezeichnend, dass nicht mit offenen Karten gespielt wurde. Um die Liquidation aufzuhalten, konnten sich die Schweizer Behörden nicht nur auf ungelöste Sequesterkonflikte berufen. Ein bloss damit begründeter Liquidationsaufschub hätte von den Alliierten als neue Vorbedingung betrachtet werden können. Es musste deshalb auf den altbewährten Bremsklotz des Umrechnungskurses zurückgegriffen werden. In dieser Frage war ja ein Schiedsgerichtsentscheid angerufen worden. Der Verzicht auf eine arbiträre Regelung und die Annahme eines definitiven Entschädigungskurses mussten so lange hinausgezögert werden, bis sich eine annehmbare Lösung der Sequesterkonflikte abzeichnete. Die Kursfrage war zu einem Mittel der Nichtdurchführung des Abkommens instrumentalisiert worden.

## 4. Der lange Weg zum schweizerisch-alliierten Entschädigungsplan vom 20. April 1951

«Pour savoir qui liquiderait un avoir allemand, il était nécessaire d'établir où cet avoir se trouvait. Les divers gouvernements ayant à ce sujet des conceptions souvent très différentes, il en résulta des conflits de séquestre.»  
BRB über die Sequesterkonflikte mit Danemark, 18.5.1953.<sup>1</sup>

### 4.1. Problem und Lösung der Sequesterkonflikte

Es war ein Grundzug der Safehaven-Politik, dass deutsche Vermögenswerte weltweit aufgespürt, blockiert und verwertet werden sollten, um die einer deutschen Wiederbewaffnung zu verhindern. Diese Handlungsrichtlinie ging nahtlos in die alliierte Reparationspolitik über: Die liquidierten Werte sollten der Wiedergutmachung von Kriegsschäden und dem Wiederaufbau nutzbar gemacht werden. Das Pariser Reparationsabkommen verpflichtete die Vertragsstaaten, deutsches Eigentum in ihrem Hoheitsgebiet aufzudecken und zu beschlagnahmen. Das Abkommen legte für alle Mitgliedstaaten verbindlich die Reparationsansprüche auf die Gesamtmasse der vorhandenen Werte fest.<sup>2</sup> Auch die in neutralen Staaten liegenden deutschen Guthaben sollten beschlagnahmt werden. Die Regierungen der USA, Grossbritanniens und Frankreichs wurden beauftragt, mit den im Krieg neutral gebliebenen Staaten in Europa, Lateinamerika und Asien Vereinbarungen zu treffen, worin diese zur Auslieferung der deutschen Guthaben an den IARA-Pool verpflichtet wurden.<sup>3</sup>

In den meisten europäischen Ländern sowie in gewissen Staaten in Übersee<sup>4</sup> waren in der Folge nationale Feindgutverwalter damit beschäftigt, deutsche Guthaben zu blockieren und einzuziehen. Bei einfach gelagerten Besitzkategorien präsentierte dies auch keine Schwierigkeiten:

Immobilien, Beteiligungen und Sachwerte, die direkt einem Deutschen in Deutschland gehör-

1 In: BA 1004, 1, 1953.

2 Abkommen über Reparationen von Deutschland, über die Errichtung einer Interalliierten Reparationsagentur und über die Rückgabe von Münzgold, 14.1.1946, in: Deutsches Vermögen im Ausland, 1 (1951), S. 10-20.

3 «German assets in those countries which remained neutral in the war against Germany shall be removed from German ownership or control and liquidated [...]. The net proceeds of liquidation or disposition shall be made available to the IARA for distribution on reparation account.» Art. 6. C, Reparationsabkommen, 14.1.1946, ebd., S. 11.

4 Europäische IARA-Mitglieder waren: Albanien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Tschechoslowakei. Überseeische Mitglieder waren: Ägypten, Australien, Indien (ab 15.3.1948 auch Pakistan), Kanada, Neuseeland, Südafrika, USA. Das Safehaven-Programm lief aber grundsätzlich auch in südamerikanischen Staaten. Ausser in Uruguay und Bolivien wurden deutsche Werte dort ebenfalls sequestriert; die Regierungen waren aber nicht bereit, den Liquidationserlös der IARA für den europäischen Wiederaufbau zu überweisen, wie dies in einem vor allem von den USA unterstützten Plan des Inter-American Economic and Social Council im Juli 1947 gefordert worden war. Note DoSt an F/GB Emb. Washington, 7.1.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4239. Im Mai 1948 beugten sich die drei Mandatsmächte dem fait accompli: Sie verzichteten darauf, auf die südamerikanischen Regierungen weiter Druck auszuüben und wollten der IARA mitteilen, dass aus diesen Staaten keine Erlöse in den IARA-Pool fliessen würden. Auch gegenüber den nicht aktiv gegen Deutschland kriegführenden asiatischen Staaten (Iran, Irak, Saudiarabien, Syrien, Libanon, Siam und China) verzichteten sie auf die Abgabe dieser Werte zugunsten der IARA. Der Verzicht wurde dadurch erleichtert, dass die deutschen Guthaben in diesen Staaten nicht sehr bedeutend waren. Telegr. Caffery, US Emb. Paris, an SecState, 5.5.1948, ebd., 4245.

ten, waren klar an einen Ort gebunden und konnten einfach behändigt werden. Heikle Probleme gaben aber modernere, abstraktere Formen des Besitzes sowie Kapitalverschachtelungen auf. Hier stellte sich eindringlich die Frage, an welchem Ort ein solcher Wert rechtlich liegen mochte. Die Frage hatte bedeutende praktische Auswirkungen. Von ihrer Beantwortung hing ab, durch wen ein solcher Wert liquidiert werden konnte. Wer durfte einen einer nach holländischem Recht gegründeten Gesellschaft gehörenden Wert in Frankreich liquidieren, wenn feststand, dass die holländische Muttergesellschaft deutsch beherrscht war? War die französische oder die holländische Feindgutbehörde für die Liquidation zuständig? War das zu einer in England eröffneten Erbschaft mit mehrheitlich deutschen Nutzniessern gehörende Eigentum in Drittländern durch die britische Sequesterbehörde zu verwerten oder konnten die Feindgutverwalter Hand auf die in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Guthaben legen?

Sequesterkonflikte präsentieren sich immer als Verteilkämpfe zwischen zwei oder mehreren nationalen Sequesterbehörden. Um international eine ordentliche Verwertung deutscher Guthaben durchzuführen, war es notwendig, eine Verständigung über die Fragen des doppelten Sequesters zu erreichen. Meist wurden die Probleme weniger grundsätzlich als vielmehr auf der Basis von materiellen Kompromissen geregelt. Vom Sicherheitsstandpunkt her war es gleichgültig, wer liquidierte; aus dieser Sicht war wesentlich, dass alle deutschen Guthaben ausgeschaltet wurden. Dagegen legten die Reparationsinteressen es jedem IARA-Staat nahe, möglichst alle auf seinem Territorium greifbaren, direkt oder indirekt deutsch beherrschten Werte selber zu beschlagnahmen. Die beabsichtigte Gesamtlösung für alle IARA-Staaten platzte an den Egoismen der einzelnen Staaten. Der Regelmechanismus, der eine gerechte Verteilung des verfügbaren Gesamtbetrages angestrebt hatte, musste schliesslich durch eine Vielzahl von Sequesterkonfliktsabkommen zwischen IARA-Staaten abgelöst werden. Dem Reparationsabkommen nicht angehörende Staaten waren gezwungen, ihre Ansprüche gegenüber IARA-Staaten auf dem Verhandlungsweg durchzusetzen.

Daraus geht hervor, dass diese Konflikte kein spezifisch schweizerisch-alliiertes Problem darstellten. Auch IARA-Staaten waren von diesen Interessengegensätzen betroffen. Zweitens ist ersichtlich, dass hinter diesen Konflikten ganz unverhüllt die materiellen Interessen der betroffenen Staaten zum Vorschein kamen. Jeder Staat hatte eine Tendenz, möglichst viel deutsche Guthaben auf seinem Territorium zu seinen Gunsten zu verwerten. Ungeregelte Ansprüche hätten jedoch die ordentliche Durchführung der Beschlagnahme deutschen Eigentums stark erschwert. Neben ihren Einzelinteressen hatten die betroffenen Regierungen ein Gruppeninteresse an einer Verständigung über diese Streitfragen.

«This is the knottiest of all the Safehaven problems, and has been the subject of long-drawn-out discussions between the 19 nations of the Reparations Agency without any general agreement having been reached, except that, broadly speaking, each of these countries takes the view that a German asset, even if indirectly owned through a third country, shall be liquidated in the country in which it is situated. [...] the Swiss have indicated that they do not see why they should liquidate and divide the 'straight' assets while they stand to lose so much of the assets affected by the intercustodial problem, and, in recent months, they have built up the importance of this problem until it almost transcend that of the rate of exchange problem.»  
Minute Hugh J. Legg, GB Gesandtschaft Bern, 14.8.1949.<sup>5</sup>

#### 4.1.1. Das Scheitern der multilateralen Lösungsversuche innerhalb der IARA

Im Rahmen dieser Untersuchung sind die Bemühungen zur Beilegung der Sequesterkonflikte nur im Zusammenhang mit der Durchführung des Abkommens von Washington von Interesse. Die Anläufe der Brüsseler Reparationsagentur zu einem allgemein verbindlichen, multilateralen Sequesterabkommen sollen deshalb bloss in knappen Zügen dargestellt werden. Das Problem der widerstreitenden Ansprüche auf deutsches Vermögen war den Signatarmächten schon früh vertraut. Im Reparationsvertrag war vorgesehen, dass zur Regelung dieser Rechtsstreitigkeiten ein Expertenkomitee geschaffen werden sollte.<sup>6</sup> Mitte Mai 1946 verschickten die neu konstituierten IARA-Behörden eine entsprechende Einladung an die Regierungen;<sup>7</sup> die Gespräche der Sachverständigen wurden im Juni in Brüssel aufgenommen. Gesuche neutraler Regierungen, zu diesen Besprechungen Beobachter zu entsenden, waren abgewiesen worden.<sup>8</sup> Die IARA-Staaten waren bestrebt, eine multilaterale Regelung auszuarbeiten. Eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsnorm sollte geschaffen werden, die nach Abschluss der Verhandlungen auch neutralen Regierungen zum Beitritt offenstehen sollte. Die Brüsseler Gespräche kamen jedoch nur langsam vorwärts. Die Materie erwies sich als äusserst komplex; die vielfältigen, unterschiedlich gelagerten Einzelfälle liessen sich nur schwerlich in allgemeine Rechtsnormen fassen. Es dauerte 18 Monate, bis ein Abkommensentwurf vorlag. Die Einigung war

---

5 In: PRO, FO 192, 211.

6 Reparationsabkommen, 14.1.1946, Artikel 6. F., in: Deutsches Vermögen, 1 (1951), S. 11-12.

7 Brief AsstSecState W. L. Clayton an SecTreas F. M. Vinson, 21.5.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4207.

8 Im Oktober 1946 hatte Stucki die Gesandtschaft in Washington beauftragt, das DoSt offiziell um Zulassung schweizerischer Beobachter zu ersuchen: «Wir bitten, darauf aufmerksam zu machen, dass angesichts der Verpflichtungen, die die Schweiz im AvW gegenüber den Westalliierten hinsichtlich der Liquidierung der deutschen Vermögenswerte übernommen hat, deren Teilnahme an der Konferenz von Brüssel nicht nur zweckmässig, sondern im Interesse der Alliierten selber auch notwendig sein dürfte.» Brief Stucki an CH Leg. Washington, 30.10.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95. Im DoSt hatte man die Teilnahme von Vertretern neutraler Regierungen begrüsst, weil dadurch deren Zustimmung zur ausgearbeiteten Regelung leichter erzielt werden könnte. Telegr. UnderSecState Acheson an US Emb. Brüssel, 12.8.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4212. Der US Vorschlag war aber von der IARA abgelehnt worden, so dass keine neutralen Beobachter an den Besprechungen in Brüssel teilnehmen konnten. Aide-Mémoire DoSt an CH Leg. Washington, 19.12.1946, in: BA 2801, 1968/84, 95.

indessen unvollständig. Das Projekt wurde von gewichtigen IARA-Mitgliedern als unklar und zu kompliziert verworfen. Bloss drei Regierungen unterzeichneten es am 5. Dezember 1947.<sup>9</sup> Trotz intensiven Bemühungen des amerikanischen Aussenministeriums sowie der Regierung des Gastgeberlandes Belgien mochte es nicht mehr gelingen, eine Mehrzahl von IARA-Staaten zur Unterzeichnung zu bewegen.<sup>10</sup>

Im Juli 1948 unterzeichneten die französische und die britische Regierung ein bilaterales Abkommen, das weiteren Regierungen offenstand.<sup>11</sup> Zwei Regelungen standen nun gleichwertig im Raum. Weitere sollten noch folgen.<sup>12</sup> Waren sie sich inhaltlich auch ähnlich, so zeigte es sich, dass eine einheitliche Regelung nicht möglich war. Dazu waren die materiellen Interessen innerhalb der IARA zu gegensätzlich. Ausserdem waren die Fälle oft so einzigartig, dass sie sich einer generellen Normierung entzogen. Die angestrebte abstrakte Vertragsnorm für eine multilaterale Regelung der Sequesterkonflikte innerhalb der IARA war gescheitert. Der Scherbenhaufen nach den mehr als eineinhalb Jahren dauernden Verhandlungen war schmerzlich. Enttäuscht mussten sich die IARA-Staaten und allen voran die amerikanische Regierung im Frühjahr 1948 eingestehen, dass bilaterale Verhandlungen den einzig gangbaren Ausweg bildeten.

Vergleicht man den Inhalt der beiden Hauptabkommen, so mag man erstaunt sein, dass eine für alle IARA-Mitglieder annehmbare Lösung nicht gefunden werden konnte. Formal enthielten die amerikanische und die französisch-britische Vereinbarung bedeutend mehr Gemeinsamkeiten als Trennendes. Beide stellten eine Art Rahmenvertrag dar, der mehr eine allgemeine Richtschnur bot als eine präzise, bis in jedes Detail ausgearbeitete Handlungsanleitung. In beiden Texten wurde vermerkt, dass Raum für Abänderungen und Ausnahmen vorhanden war. Auch sollten bereits abgeschlossene Verträge durch diese neuen Übereinkünfte nicht betroffen sein.<sup>13</sup> In inhaltlicher Hinsicht waren die Differenzen auch nicht fundamental. Beide Abkommen setzten sich über privatrechtliche Rechtskonstrukte souverän hinweg. Das formale Kriterium des legalen Eigentums wurde grundsätzlich aufgehoben und durch den Begriff des Nutzungseigentums ersetzt. Als Grundregel wurde festgesetzt, dass wann immer ein Wert einen deutschen Endberechtigten hatte, er grundsätzlich da, wo er gerade physisch lag, zu liquidieren war. Danach war es nicht wesentlich, ob ein Wert einer nach dem Recht eines Drittstaates gegründeten Unternehmung gehörte. Wenn an dieser Gesellschaft ein deutsches Mehrheits-

<sup>9</sup> Agreement relating to the resolution of Conflicting Claims to German Enemy Assets, 5.12.1947, in: Deutsches Vermögen, 1 (1951), S. 25-30. Zu den Erstunterzeichnern gehörten die Regierungen der USA, Kanadas und der Niederlande; später traten die Delegierten von Belgien (5.1.1948), Luxemburg (4.6.1948) und Dänemark (17.12.1948) dem Abkommen bei. Mit dem Beitritt Belgiens waren die erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Abkommens an sich erfüllt; da die US-Regierung den Vertrag unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet hatte, aber erst im Herbst 1950 vom Kongress zur Ratifizierung ermächtigt worden war, wurde die Sequesterkonfliktsvereinbarung lange nicht operationell. Nach belgischen Auskünften war sie Mitte 1951 immer noch nicht implementiert worden. AideMémorie Belg. Gesandtschaft Bern an EPD, 30.7.1951, in: BA 2801, 1968/84, 99.

<sup>10</sup> 10 Telegr. SecState G. C. Marshall an diverse US Missionen in Europa, 29.1.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4238; Diverse Aide-Mémoires der Belg. Gesandtschaft in Bern an EPD, 9.8.1948 bis 24.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 99.

<sup>11</sup> 11 Agreement between the Government of the United Kingdom [...] and the Government of the French Republic for the Settlement of Inter-Custodial Conflicts relating to German Enemy Assets, 15.7.1948, in: Deutsches Vermögen, 1 (1951), S. 36-40.

<sup>12</sup> So etwa das Agreement between the Government of the United Kingdom [...] and the Government of the Netherlands for the Settlement of Conflicting Claims to German Enemy Assets in their respective Territories, 20.9.1949, in: Deutsches Vermögen, 1 (1951), S. 43-47.

<sup>13</sup> US Abkommen, 5.12.1947, Art. 1-8; F/GB Sequesterabkommen, 15.7.1948, Art. 1-8, in: Deutsches Vermögen, 1 (1951), S. 25-26; S. 36-37. Diese Artikel stimmen im Übrigen auch in ihrer Redaktion weitgehend überein.



interesse vorhanden war, konnte der Zweitstaat solches Vermögen grundsätzlich einbehalten.<sup>14</sup> Der Grundsatz des «beneficial ownership» war beiden Abkommen eigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Graben zwischen beiden Abkommenstexten nicht unüberbrückbar war. In vielen Passagen bestand wortwörtliche Kongruenz; die französisch-britische Vereinbarung erscheint als eine Überarbeitung des ersten IARA-Projektes. Dass es nach nahezu zweijährigen Verhandlungen trotz dieser relativ geringfügigen Abweichungen nicht zu einer multilateralen Übereinkunft kam, macht die grossen Schwierigkeiten der Regelung der Sequesterkonflikte deutlich. Es war schwierig, Tausende von oftmals sehr unterschiedlich gelagerten Fällen in abstrakte Normen zu fassen. Überdies war problematisch, gegensätzliche materielle Interessen und Grundsatzfragen auf einen Nenner zu bringen.

Weiter darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Abkommen relativ spät kam: Die nationalen Feindgutverwalter hatten in vielen Fällen die Fragen schon durch Konfiskationen präjudiziert. Der britisch-französische Entwurf trug diesen Komplexitäten besser Rechnung. Er war bestrebt, die Verfahren zu vereinfachen und bereits vollzogene Liquidationen zu respektieren. Inhaltlich bevorzugten Briten und Franzosen – wie das ihren materiellen Interessen auch besser entsprach – die Liquidation im Sekundärstaat, während der amerikanische Entwurf der Verwertung im Primärstaat bei gleichzeitiger Rückvergütung an den Sekundärstaat das Wort redete. Zum Schutze nichtdeutscher Minderheitsinteressen waren im Abkommen der Regierungen in London und Paris ebenfalls Vorkehrungen getroffen. Dieser Entwurf war offener als der von Washington favorisierte Text; das bedeutete auch, dass er unverbindlicher war und weniger ins Detail ging.

Das erstaunliche Ergebnis der multilateralen Verhandlungsrunde war, dass anschliessend Besprechungen über Sequesterkonflikte auf bilateraler Basis aufgenommen werden mussten. Der Misserfolg der Bemühungen der Brüsseler Reparationsagentur um eine allgemein verbindliche Sequesterkonfliktlösung war patent. Das Ziel, ein multilaterales Muster-Abkommen auszuarbeiten, dem sich auch Nichtmitgliedstaaten anschliessen konnten, war gescheitert. Immerhin konnten gewisse Grundsätze geklärt werden. Die interessierten Regierungen konnten aufbauend auf allgemeine Absichtserklärungen und Verfahrensplattformen die mehr fallweise zu führenden zwischenstaatlichen Gespräche führen.

---

<sup>14</sup> Die Begriffe des «legal ownership» und des «beneficial ownership» gehen auf das amerikanische Blockaderecht zurück. Vgl. U. S. Treasury Department, Administration of wartime financial and property control of the U. S. Government, Washington December 1942.

«Speiser: Die Frage der Sequesterkonflikte ist seiner Erinnerung nach von den Alliierten erst nachträglich aufgeworfen worden. In Washington rechnete man damit, die Liquidationsmilliarde [sic] ohne Abzug aufteilen zu können. [...] Stucki: Richtig ist, dass im Jahre 1946 dieses Problem weder von alliierter noch von schweizerischer Seite diskutiert wurde. Man ging stillschweigend von verschiedenen Voraussetzungen aus, die damals noch nicht zu Tage traten. Die Alliierten waren offenbar der Auffassung, dass durch das Abkommen mit der Schweiz die eigene Gesetzgebung nicht berührt werde, während die Schweiz von Anfang an als selbstverständlich annahm, dass Vermögenswerte, die unter diesen Staatsvertrag fallen, nicht mehr Gegenstand von Massnahmen der nationalen Feindesgutgesetzgebung sein könnten. [...] Man kann somit nicht sagen, die Sequesterkonflikte seien eine nachträgliche Erfindung der Alliierten; doch man ist ihrer erst später bewusst geworden.»  
Diskussion zwischen W. Stucki und E. Speiser, 39. AK-Sitzung, 5.9.1950.<sup>15</sup>

#### 4.1.2. *Das Scheitern einer multilateralen Regelung in Berufung auf das Abkommen von Washington*

Die Schweizer Unterhändler gaben sich Rechenschaft, dass die in Washington geschlossene Vereinbarung nicht alles lückenlos regelte. Zu ihrer Durchführung waren weitere Absprachen mit den alliierten Regierungen nötig. Man glaubte indessen, dass über Inhalt und Umfang der in der Schweiz zu liquidierenden deutschen Werte restlose Klarheit bestehe.<sup>16</sup> Hierzulande ging man stillschweigend von der Voraussetzung aus, dass sämtliche formal in der Schweiz liegenden deutschen Werte, also auch etwa das über schweizerische Holdinggesellschaften kontrollierte Eigentum im Drittausland, durch die Verrechnungsstelle zu liquidieren seien.<sup>17</sup> Man war sich in Bern nach dem Abschluss der Übereinkunft zunächst nicht bewusst, dass das Abkommen – in der extensiven schweizerischen Auslegung – mit den Bestimmungen des Pariser Reparationsabkommens in Konflikt kommen könnte.

Es war unterlassen worden, legaldefinitiv festzulegen, was unter in der Schweiz liegenden Werten zu verstehen sei. Das im Abkommen verankerte Prinzip der geographischen Lage erwies sich als untaugliches Abgrenzungskriterium, nachdem Werte durch die Ausstellung von Papieren verselbständigt werden konnten. Bei komplexen Beteiligungsverhältnissen und Holdingstrukturen fiel es schwer, den Ort eines Guthabens zu ermitteln. Im März 1947 kam es zu einer ersten Klärung des schweizerischen Standpunktes. Die Verrechnungsstelle vertrat den

---

<sup>15</sup> In: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>16</sup> Die Frage der Sequesterkonflikte wurden an den Verhandlungen im Frühjahr 1946 nicht behandelt; aus internen Verhandlungsdokumenten beider Parteien geht ebenfalls nicht hervor, dass darüber intern gesprochen worden war. Die Auslassung scheint nicht vorsätzlich erfolgt zu sein. Vielmehr scheint es, dass beide Vertragspartner von verschiedenen Voraussetzungen ausgegangen waren.

<sup>17</sup> Im Gegensatz zum AvW schloss der Sperrebeschluss vom 16.2.1945 mit seinen nachträglichen Ergänzungen die von der Schweiz aus verwalteten, physisch jedoch im Ausland liegenden Werte explizit in den der Sperrung unterstellenden Guthaben ein. BRB die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland, 16.2.1945; Abänderung, 27.4.1945, Art. 2, in: AS 61 (1945), S. 85-90; S. 267 bis 271. Die Auslassung im AvW erscheint umso überraschender.

Grundsatz, dass «[...] der letztendliche [Liquidations-]Erlös bei Verschachtelungen derjenigen Gesellschaft zufließen soll, welche die direkte, letzte bzw. ursprüngliche Verbindung mit dem deutschen Eigentümer hat.»<sup>18</sup>

Das wollte nicht heissen, dass die in einem Drittstaat errichtete Zweigunternehmung einer deutsch beherrschten Muttergesellschaft nicht von diesem Land liquidiert werden konnte; der Erlös musste aber der Liquidationsbehörde im Staat der Muttergesellschaft abgegeben werden. Damit wurde das Prinzip der Verwertung zugunsten des Primärstaates explizit zur offiziellen schweizerischen Doktrin erhoben. Umgekehrt mussten nach den Vorstellungen der Verrechnungsstelle deutschen Eigentümern gehörende Wertpapiere – gleichviel welcher Nationalität – von den Behörden am Hinterlegungsort beschlagnahmt werden.<sup>19</sup>

Der schweizerische Entwurf stand dem von den IARA-Staaten ausgearbeiteten Projekt diametral gegenüber.<sup>20</sup> Die Verrechnungsstelle konnte noch so sehr betonen, dass sich die von ihr bevorzugte Lösung vor allem aus juristischen Gründen rechtfertige; hinter solchen Argumenten schimmerten aber auch andere, mehr materiell motivierte Interessen durch. Die Liquidationsbehörde räumte ein, dass die wirtschaftlichen Konsequenzen der von ihr vorgeschlagenen Lösung für die Schweiz günstig seien: «[...] deutschbeherrschte Gesellschaften in der Schweiz [besitzen] in erheblich grösserem Masse Tochterunternehmungen im Ausland [...] als drittländische Unternehmungen, die deutschbeherrscht sind, Tochtergesellschaften in der Schweiz haben. [...] Auf jeden Fall glaubt die Verrechnungsstelle, dass die [...] Werte der von der Schweiz aus deutschbeherrschten Gesellschaften im Drittausland [...] ein Mehrfaches, vielleicht Zwölffaches des Wertes der in der Schweiz domizilierten, über das Drittausland deutschbeherrschten Gesellschaften ausmachen.»<sup>21</sup>

Stucki orientierte die Gesandtschaften in den betroffenen Staaten. Er führte aus, dass durch die Entdeckung am Ort der direktesten Verbindung mit Deutschland die Eigentumsverhältnisse am zuverlässigsten aufgedeckt werden könnten. Überdies stelle sich bei einer Liquidation an der Quelle die Frage nach der Behandlung von nichtdeutschen Minderheitsbeteiligungen im Sekundärstaat gar nicht: Wenn die deutsche Beteiligung an der Muttergesellschaft einmal ausgemerzt sei, so sei der deutsche Einfluss auf die Geschäftsführung der Gesamtunternehmung ausgeschaltet. Die Firma könne in unveränderter Organisationsstruktur, ohne Auflösung der Tochterbetriebe weiterbestehen. Für die IARA-Staaten sollte diese Lösung auch akzeptabel sein, meinte Stucki, da die IARA ja zu 50% am Erlös partizipiere.<sup>22</sup> Diese Argumentation konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Schweiz mit ihrem Standpunkt alleine dastand. Auch andere neutrale Staaten teilten ihre Auffassung nicht; eine erste Verhandlungsrunde mit schwedischen Behörden musste als gescheitert betrachtet werden. Bei seinen Besprechungen im Quai d'Orsay bedeutete Paul Charguéraud dem Schweizer Vorsitzenden, dass eine umfassende internationale Regelung dieser Fragen wohl nicht möglich sei; es

<sup>18</sup> SVS Exposé Nr. 25, 22.3.1947, in: BA 2801, 1968/84, 56.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Telegr. Kirk, US Emb. Brüssel, an SecState, 5.3.1947, in: USNA, RG 59, 800.515, 4224. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Schweizer Behörden keine Kenntnis vom IARA-Projekt.

<sup>21</sup> SVS Exposé Nr. 25, 22.3.1947, in: BA 2801, 1968/84, 56. Stucki stimmte lakonisch zu: «Auch materiell würde diese Lösung den schweizerischen Interessen entsprechen.» 13. AK-Sitzung, 25.3.1947, in: BA 2801, 1968/84, 54.

<sup>22</sup> Ebd. Stucki war sich freilich bewusst, dass es wohl schwerfallen werde, mit dieser Position durchzudringen: «Wenn wir uns auch vollkommen im Klaren sind, dass es schwierig, vielleicht unmöglich sein dürfte, den schweizerischen Standpunkt international durchzusetzen, so müssen wir ihn doch überall und bei jeder Gelegenheit mit Nachdruck vertreten.» Ebd.

sei anzunehmen, dass in Ermangelung klarer zwischenstaatlicher Vereinbarungen jeder Staat auf die innerhalb seiner Grenzen liegenden Vermögenswerte greifen werde.<sup>23</sup>

Ein weiteres Problem sollte im Frühjahr 1948 die bisherigen widerstreitenden Ansprüche zunehmend überlagern und die Stimmung zwischen Schweizern und Alliierten vergiften. Bei den eigentlichen Sequesterkonflikten ging es, wie wir gesehen haben, um deutsch beherrschte Werte, auf die sowohl eine Sequesterbehörde im Ausland als auch die Schweizerische Verrechnungsstelle Ansprüche geltend machten. Der deutsche Charakter dieser Werte war unbestritten. Der Streit betraf lediglich die Frage, wer einen solchen Wert liquidieren und den Erlös für sich beschlagnahmen durfte. In Bern hatte man sich zu materiellen Kompromissen durchgerungen. Wesentlich war für die Schweizer Behörden bloss, dass die Gespräche multilateral waren.<sup>24</sup>

Bei den Sequesterkonflikten im weiteren Sinne war die Schweizer Regierung jedoch nicht geneigt, klein beizugeben. Diese Streitigkeiten betrafen nicht eigentlich die Frage, wer ein deutsches Guthaben verwerten und einbehalten durfte. Hier ging es vielmehr um die verbindliche Wirkung des im Safehaven-Abkommen niedergelegten Verfahrens zur Nationalitätenbestimmung. Die Liquidationsbehörde war verpflichtet worden, alle auf schweizerischem Territorium befindlichen deutschen Guthaben aufzuspüren. Mit besonderer Umsicht hatte sie getarnte Werte aufzudecken, hinter denen deutsche Nutzniesser standen. Das Abkommen von 1946 hatte dafür eine klar festgelegte Prozedur eingeführt, das den alliierten Regierungen ein Mitspracherecht einräumte. Die Verrechnungsstelle konnte zwar einen Entscheid gegen die Ansicht der Gemischten Kommission durchsetzen; diese verfügte indes über ein zweistufig ausgestaltetes Rekursrecht. In Bern stellte man sich ganz resolut auf den Standpunkt, dass von den Alliierten in der Commission Mixte nicht angefochtene Entscheide der Verrechnungsstelle oder aber von der Rekurs- und Schiedsgerichtsinstant gestützte Beschlüsse allgemein rechtsgültig seien; aufgrund ihrer Mitbestimmungsrechte müssten die alliierten Regierungen solche Beschlüsse auch für sich selbst in ihrem Hoheitsgebiet als verbindlich anerkennen. Das bedeutete nichts anderes, als dass für nicht umgestossene Befunde der Verrechnungsstelle eine extraterritoriale Wirkung beansprucht wurde: «Das Abkommen beauftragt in aller Form die [...] Verrechnungsstelle, unter Mitwirkung der Alliierten, deutsche Tarnungen schweizerischer Firmen aufzudecken. Gegen Entscheide der Verrechnungsstelle, die entweder eine deutsche Beteiligung bestreiten oder auf einen bestimmten Prozentsatz festlegen, kann die gemischte Kommission an die Schweizerische Rekursinstanz gelangen [...] [gegen] deren Entscheid ist noch die Anrufung des Internationalen Schiedsgerichtes möglich. Liegt nun derart ein rechtskräftiger Entscheid vor, so muss er nach Wortlaut und Sinn des Abkommens auch für die andern Unterzeichner verbindlich sein. Es geht unseres Erachtens nicht an, dass z.B. Amerika Vermögenswerte einer formell schweizerischen Gesellschaft, von der rechtskräftig festgestellt wurde, dass sie keine oder nur eine deutsche Minderheitsbeteiligung aufweist, trotzdem als deutsche Vermögenswerte betrachtet und konfisziert.»<sup>25</sup>

Damit konnten sich die Alliierten nie einverstanden erklären. Für sie stand fest, dass sich das Abkommen von Washington nur auf physisch in der Schweiz liegende Werte bezog. Immerhin schien auch amerikanischen Behördenstellen der entsprechende Passus nicht ganz klar. Wenige Tage nach seiner Unterzeichnung hielt es der Stellvertreter des Justizministers für nötig zu präzisieren, dass der Vereinbarung keine extraterritoriale Wirkung zukäme: «It is, of course, also

23 20. AK-Sitzung, 9.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55.

24 28. AK-Sitzung, 28.9.1948, ebd.

25 Bericht EPD, 25.4.1949, BRB betr. Neuverhandlungen über das AvV, 29.4.1949, in: BA 1004, 1, 1949.

our understanding that any determination made under the Accord that the owner of particular property in Switzerland is not a German national, as defined in the Accord, is not intended to have any effect so far as vested property in this country is concerned.»<sup>26</sup>

Der zuständige Beamte im Staatsdepartement, Seymour J. Rubin, bestätigte, dass die mit der Schweiz unterzeichnete Übereinkunft auf alliierte Länder keine Wirkung habe.<sup>27</sup> Hinter der besorgten Haltung der amerikanischen Feindgutbehörden lässt sich der grosse Streitfall um die amerikanischen Werte der nach Schweizer Recht gegründeten, in Basel domizilierten IG Chemie erraten. Washington war keinesfalls bereit, sich die Hände durch einen von Schweizer Behörden gefällten Entscheid binden zu lassen. Das Staatsdepartement beauftragte seinen Gesandten in Bern, der Regierung seines Gastlandes klar zu machen, «[...] that Swiss-Allied Accord deals only with assets in Switzerland and not assets located in Allied countries and held through Swiss corporations. Ultimate disposition General Aniline depends upon action in US, by US courts, if case litigated. US action will not be determined by findings in Switzerland on status of Chemie.»<sup>28</sup>

Von der Verrechnungsstelle bereitgestellte Untersuchungsergebnisse könnten für amerikanische Behörden allenfalls von Nutzen sein; es könne ihnen aber niemals ein bindender Wert zukommen. Diese Haltung wurde von amerikanischen Regierungsvertretern konsequent eingenommen; sie wurde auch von den Regierungen in Paris und London geteilt. Als im Frühjahr 1948 die Verrechnungsstelle versuchte, die bindende, extraterritoriale Wirkung ihrer Entscheide durchzusetzen, antworteten die alliierten Vertreter lakonisch, dass sie lediglich für tatsächlich in der Schweiz liegende Werte zuständig sei: «Question of alleged German assets in jurisdiction countries outside Switzerland is one to be determined by Switzerland and country concerned and Joint Commission has no competence in such matters.»<sup>29</sup>

Stucki warf den Alliierten Zynismus vor. Eine nach Schweizer Recht konstituierte Gesellschaft sei entweder deutsch beherrscht oder aber nicht. Die Verrechnungsstelle führe die Untersuchung sehr sorgfältig durch; die alliierten Vertreter in der Commission Mixte hätten die Gelegenheit, der Untersuchungsbehörde ergänzendes Beweismaterial vorzulegen. Wenn die Alliierten diese Gelegenheit ungenutzt verstreichen liessen, so fälle die Liquidationsbehörde ihren Entscheid selbständig. Dagegen könnten die Alliierten jedoch wiederum Berufung einlegen. Wenn sie auch diese Möglichkeit nicht nutzten, werde der Entscheid der Verrechnungsstelle endgültig. Der Befund der Untersuchungen müsse von den alliierten Regierungen anerkannt werden. Es könne nicht angehen, dass ein Unternehmen in der Schweiz als nicht Deutsch bezeichnet worden sei, die ihm in alliierten Staaten zustehenden Werte aber weiterhin als feindlich gesperrt blieben oder gar beschlagnahmt würden, variierte Stucki sein Ceterum censeo in vielfältiger Abwandlung.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Brief Asst Attorney General John F. Sonnett an S. J. Rubin, Office of Econ. Security Policy DoSt, 27.6.1946, in: USNA, RG 59, 800.515, 4210.

<sup>27</sup> «[...] that it is understood that decisions by the Joint Commission or other authorities competent under the Accord will not affect vested property in this country [...]. I can confirm that the accord is consistent with the above points. I believe that it was clear, during the course of the discussions, that the decision as to properties in the United States would be reserved to this Government.» Brief S. J. Rubin an J. F. Sonnett, 12.7.1946, ebd.

<sup>28</sup> 28 Telegr. UnderSecState Acheson an US Leg. Bern, 30.7.1946, ebd., 4212.

<sup>29</sup> 29 Telegr. J. C. Vincent, US Leg. Bern, an SecState, 5.3.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4243. Nachdem sich die alliierten Vertreter vorgängig auf diese Haltung geeinigt hatten, lehnten sie in der CM-Sitzung den schweizerischen Vorschlag mit 3 gegen 1 Stimme ab. 28. CM-Sitzung, 2.4.1948, in: BA 2801, 1968/84, 58

<sup>30</sup> Vgl. etwa 26. AK-Sitzung, 11.5.1948, in: BA 2801, 1968/84, 55.

Diese Argumentation war in sich kohärent. Sie prallte indes an der geschlossenen alliierten Abwehrfront ab. Die Vertragspartner weigerten sich, der Schweizer Regierung ein Mitspracherecht über physisch in ihrem Hoheitsgebiet liegende Werte einzuräumen. Sie hatten nie die Absicht, dem im Abkommen festgelegten Untersuchungsverfahren eine extraterritoriale Wirkung zuzubilligen. Noch weniger konnten sie aber die Regierungen der übrigen IARA-Staaten dazu zwingen. Sie gaben zu erkennen, dass sie zu einer solchen Regelung gar keine Verhandlungsvollmacht besessen hätten.<sup>31</sup>

Nach der alliierten Ablehnung der These von der extraterritorialen Wirkung der Entscheide der Verrechnungsstelle<sup>32</sup> kam es zu einer Verhärtung des schweizerischen Standpunktes. Man war in Bern ungeduldig geworden. Als das Politische Departement im Juli 1948 den Vertragspartnern die Schiedsgerichtsanhörung notifizierte, befand sich unter den dem Schiedsgericht vorzulegenden Streitfragen auch das Problem der Sequesterkonflikte.<sup>33</sup> Ohne dass dies explizit gesagt wurde, hiess das, dass man ohne eine befriedigende Lösung dieser Fragen nicht bereit war, die Liquidation aufzunehmen.

Die von den Behörden in Bern bereits im Frühjahr 1948 angedeutete Vorbedingung war nun explizit geworden. Stucki wollte die Katze nicht im Sack kaufen. Er misstraute den Alliierten; im Falle einer sofort aufgenommenen Liquidation der deutschen Werte seien sie wohl nicht mehr an einer Sequesterregelung interessiert. Die Liquidation musste deshalb weiter retardiert werden; um einen besseren Vorwand zu haben, schlugen die Schweizer Delegierten auch die schon in allernächste Nähe gerückte Einigung in der Kursfrage aus. Die Befürchtungen der amerikanischen Safehaven-Beamten in Bern hatte sich bewahrheitet. Nachdem ein einheitliches multilaterales Abkommen gescheitert war, musste der beschwerliche Weg von bilateralen Einzelabkommen beschritten werden.

---

31 Brief S. J. Rubín an AsstSecState W. L. Thorp, 6.5.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4255.

32 8. CM-Sitzung, 2.4.1948, in: BA 2801, 1968/84, 58.

33 CH Note an F/GB/US Leg. Bern, 6.7.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

«Mit Rücksicht darauf, dass der schweizerische Anteil am Liquidationserlös für die schweizerischen Kriegsofopfer bestimmt ist, bin ich der Meinung, dass es sich lohnt, auch mit Bezug auf die Sequesterkonflikte im engeren Sinn, wo etwa 50 Millionen Franken auf dem Spiel stehen, den Kampf so weit als möglich durchzuführen.»  
W. O. Stucki, 32. AK-Sitzung, 17.6.1949.<sup>34</sup>

#### 4.1.3. Die Ausräumung des Hindernisses der Sequesterkonflikte durch bilaterale Verhandlungen

An den Neuverhandlungen vom Frühjahr 1949 hatte die Schweizer Delegation die Aufnahme der Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz indirekt von einer für sie annehmbaren Regelung der Sequesterkonflikte abhängig gemacht. Die alliierten Partner reagierten zunächst erobert über diese neue Vorbedingung; im Interesse der lang erwarteten Verwertung der deutschen Guthaben erklärten sie sich schliesslich zu Verhandlungen über diese Fragen bereit. Stucki gab sich optimistisch. Er ging davon aus, dass bis zum Herbst bilaterale Sequesterkonfliktsabkommen zwischen der Schweiz und den wichtigsten Staaten ausgehandelt wären, so dass die unterbrochenen Viermächtegespräche dann sofort wieder aufgenommen werden könnten.<sup>35</sup> Getreu der Doktrin, dass das Abkommen von Washington auch für über Schweizer Rechtspersonen im Ausland gehaltene Werte zuständig sei, war das Bureau Stucki mit dieser Aufgabe betraut worden. Bereits 1948 war es zu einer Kompetenzausscheidung gekommen: Eigentliche Sequesterkonflikte sollten von den Diensten Minister Stuckis behandelt werden, während der Schutz schweizerischer Interessen vor amerikanischen Blockierungs- und Beschlagnahmungs-massnahmen der unter der Leitung von Legationsrat Reinhard Hohl stehenden Abteilung Rechts-wesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten übertragen worden waren.<sup>36</sup>

#### Die Verhandlungen mit den amerikanischen Behörden

Die ersten bilateralen Gespräche wurden im Anschluss an die Viermächteverhandlungen in Washington geführt. Den Besprechungen mit den USA kam vorrangige Bedeutung zu. Die zwischen der Verrechnungsstelle und der amerikanischen Feindgutbehörde strittigen Werte stellten umfangmässig die grössten Beträge dar. Stucki machte klar, dass es sich um einen Testfall handelte: Wenn die Gesprächsrunde mit den USA scheiterte, wäre es sinnlos mit anderen Staaten Verhandlungen aufzunehmen.<sup>37</sup>

Die Gespräche waren am 8. Juni aufgenommen worden; sie dauerten bis zum 19. Juli 1949. Der Schweizer Delegation<sup>38</sup> sassen vorwiegend Vertreter des Office of Alien Property gegen-

<sup>34</sup> In: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>35</sup> Sequesterkonflikte im Gesamtbetrag von 141,3 Mio. sFr. bestanden mit acht Staaten. Die SVS bezifferte die Streitwerte folgendermassen: Belgien: 4 Mio. sFr., Dänemark: 12 Mio. sFr., Frankreich: 2 Mio. sFr., Grossbritannien: 10 Mio. sFr., Kanada: 4,3 Mio. sFr., Niederlande: 28 Mio. sFr., Norwegen: 35 Mio. sFr., USA: 46 Mio. sFr. Notiz «Valeurs impliquées dans les conflits de séquestre ...», o. A. u. D. [SVS, 2. Jahreshälfte 1950], in: BA 2801, 1968/84, 98.

<sup>36</sup> Notiz Stucki an Hohl, 14.5.1948, in: BA 2801, 1968/84, 98.

<sup>37</sup> Telegr. an CH Leg. Washington, 29.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 101.

<sup>38</sup> Max Ott (SVS), Rudolf Pfenninger (SNB), Olivier Long (EPD).

über, das dem Justizdepartement unterstellt war; das Staatsdepartement entsandte bloss einen Beobachter.<sup>39</sup> Obwohl die Stimmung gut war, zeigte man sich schweizerischerseits enttäuscht über den schleppenden Fortgang der Gespräche.<sup>40</sup> Es wurde auf beiden Seiten heftig um die Millionenbeträge gefeilscht. Die Besprechungen wurden von vier grossen Einzelfällen überschattet; vor allem die amerikanischen Werte der Interhandel AG Basel stellten ein Hindernis für einen raschen Abschluss einer Vereinbarung dar.<sup>41</sup> Immerhin konnte die Delegation nach fünf Wochen melden, dass die amerikanischen Vertreter bezüglich den übrigen Streitfragen annehmbare Vorschläge unterbreitet hätten. Diese Empfehlungen ermöglichten es den Delegationen, am 19. Juli 1949 einen Vereinbarungsentwurf zu unterzeichnen, der beiden Regierungen ad referendum vorgelegt werden sollte.<sup>42</sup>

Bezeichnend war, dass das Abkommen von Washington mit keinem Wort erwähnt wurde; die amerikanische Doktrin, wonach die Regelung der strittigen Ansprüche ausserhalb der Safe-haven-Übereinkunft stand und eine bilateral auszuhandelnde Materie darstellte, hatte sich durchgesetzt. In einem weiteren Punkt liessen die Amerikaner nicht mit sich reden: Sie waren nicht bereit, vor dem 23. November 1946 – d.h. vor dem Abschluss der schweizerisch-amerikanischen Zertifizierungsvereinbarung – beschlagnahmte deutsche Werte herauszugeben. Die Schweizer Delegierten verzichteten auf solche Guthaben zugunsten der USA.<sup>43</sup>

Bei den Wertpapieren wurde umgekehrt schweizerischen Forderungen Rechnung getragen. Ausser in deutschem Besitze befindliche Namenaktien und Beteiligungspaketen von über 10% des Gesamtkapitals einer Unternehmung sollten Wertpapiere generell zugunsten des Depotstaates liquidiert werden.<sup>44</sup> Über Schweizer Banken in den USA liegende Fremdwährungskonten waren zugunsten des Primärstaates ohne Entschädigung an den Sekundärstaat freizugeben.<sup>45</sup> Einer Erbengemeinschaft oder einer gültigen Bona-fide-Stiftung mit deutschen Berechtigten gehörende Werte im Sekundärstaat sollten zugunsten der Feindgutbehörde im Primärstaat befreit werden; ausgenommen von dieser Regelung waren Immobilien, welche der Feindgutverwalter im Zweitstaat für sich einbehalten konnte.<sup>46</sup> Nach dem Recht des einen Vertragsstaates gegründete Gesellschaften mit im zweiten Staat liegenden Guthaben sollten an den Primärstaat übergehen, wenn die deutsche Beteiligung weniger als 50% ausmachte; dagegen gab der Abkommensentwurf dem Sekundärstaat das Recht, Werte von über 50% deutsch

<sup>39</sup> Brief David L. Bazelon, Direktor OAP, an AsstSecState W. L. Thoip, 23.6.1949, in: USNA, Rg 59, 800.515, 4255.

<sup>40</sup> Telegr. Bruggmann, CH Leg. Washington, an EPD, 22.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 101.

<sup>41</sup> Der Interhandel-Fall stellte keinen eigentlichen Sequesterkonflikt dar. Obwohl die SVS zum Schluss kam, dass diese Firma am im Abkommen festgelegten Stichtag bloss zu 17% deutsch beherrscht war und die alliierten Vertreter in der CM gegen diesen Befund kein Rekursverfahren anstrebten, betrachtete das OAP die amerikanischen Beteiligungen der Basler Holdinggesellschaft als deutsche Werte. Die US Feindgutbehörden waren nicht bereit, die General Aniline and Film Corporation, deren Gesamtwert zwischen 60 und 80 Mio. \$ ausmachte, freizugeben. Zwischen der Basler Geschäftsleitung und der amerikanischen Regierung waren Vergleichsverhandlungen aufgenommen worden; das DoJ hatte im Juli 1949 12 bis maximal 14 Mio. \$ als Abfindungssumme offeriert, was von der Geschäftsleitung als ungenügend abgelehnt worden war. Für Verwaltungsratspräsident Dr. Felix Iselin war eine Entschädigung in der Höhe von 18 Mio. \$ das Minimum. Telegr. Bruggmann an EPD, 12.7.1949; Telegr. Stucki an CH Leg. Washington, 12.7.1949, ebd. Bei den anderen bedeutenden Werten handelte es sich um die amerikanischen Werte des Henkel-Konsortialfonds, Basel, der Overseas Finance Corporation, Zürich, sowie der Knoll AG, Liestal.

<sup>42</sup> Telegr. Bruggmann an EPD, 19. 7. 1949, ebd.

<sup>43</sup> Memorandum betr. die Verständigung zwischen der Schweiz und den USA über strittige Ansprüche an deutschen Vermögenswerten, 19. 7.1949, Art. 1, ebd.

<sup>44</sup> Grössere Beteiligungspakete und Namensaktien durften vom Emissionsland einbehalten werden. Art. 2, ebd.

<sup>45</sup> Art. 3, ebd.

<sup>46</sup> Art. 4+5, ebd.



beherrschten Gesellschaften einzubehalten. Nichtdeutsche Interessen sollten anteilmässig geschützt werden.<sup>47</sup> Beide Regierungen verpflichteten sich zu einem umfassenden Informationsaustausch.<sup>48</sup> Schliesslich sagten sie sich im Falle von Meinungsdivergenzen zu, die strittigen Fragen auf dem Verhandlungswege zu regeln.<sup>49</sup> Das Abkommen war auch für das Fürstentum Liechtenstein gültig; es sollte in Kraft treten, sobald es von beiden Regierungen vor dem 1. Januar 1950 unterzeichnet worden war.<sup>50</sup>

Versucht man die Übereinkunft zu würdigen, so ergibt sich ein gemischtes Bild. Zwei für die Schweiz günstige Regelungen sind hervorzuheben: Bei Wertpapieren, die nicht eine geschlossene, über 10% des Aktienkapitals hinausgehende Beteiligung ausmachten, gelang es den Delegierten, die Liquidierung zugunsten des Hinterlegungsstaates durchzusetzen. Der Erlös in der Schweiz deponierter amerikanischer Wertpapiere in deutschem Besitz fiel dadurch in den Pool des Abkommens von Washington. Bei den Deckungskonten konnte ebenfalls die Verwertung zugunsten des Primärstaates erreicht werden. Dieser Erfolg war umso beachtlicher, als in den IARA-Abkommen entgegengesetzte Regelungen getroffen worden waren.<sup>51</sup> Die für Erbschaften und bona fide Stiftungen getroffene Lösung entsprach den Bestimmungen der beiden IARA-Abkommen. Die Befreiung der im Zweitstaat liegenden Wert zugunsten der Sequesterbehörde des Primärstaates war für die Schweiz ebenfalls günstig. Es gab insgesamt viel mehr nach Schweizer Recht gegründete Stiftungen und Erbschaften mit Guthaben in den USA als umgekehrt. Dagegen begünstigte die Regelung für deutsch beherrschte Gesellschaften die amerikanische Regierung. Sie konnte die in den USA liegenden Werte aller nach Schweizer Recht gegründeten Gesellschaften, die mehrheitlich deutsch kontrolliert waren, für sich beanspruchen.<sup>52</sup> Die Ausnahme der vier grössten Streitfälle vom Abkommen liess der amerikanischen Regierung ebenfalls freie Hand.

Als die Unterhändler die Aufsichtskommission über den Verlauf der Gespräche orientierten, verhehlten sie keineswegs, dass die erzielten Lösungen in mancher Hinsicht unbefriedigend seien: «Die Ihnen unterbreiteten Vorschläge sind das Ergebnis eines wochenlangen Seilziehens. Meines Erachtens wird es sehr schwierig sein, die Vereinbarung erheblich abzuändern. Ich glaube, es dürfte das Maximum dessen sein, was die Amerikaner bereit sind, uns zu geben.»<sup>53</sup> Der Vorsitzende der Aufsichtskommission verschloss sich nicht der Einsicht, dass die in Aussicht genommene Regelung kein Paradebeispiel einer rechtlichen Grundsatzlösung darstellte. Dies sei aber auch gar nicht zu erwarten gewesen. Stucki bekannte ganz offen, dass es bei den

---

47 Art. 6 und 7. ebd.

48 Art. 8. ebd.

49 Art. 15 und 16. ebd.

50 Ingress. ebd.

51 Im amerikanischen wie im britisch-französischen Abkommen war vorgesehen, dass Wertpapiere an den Emissionsstaat ausgeliefert werden sollten. Im Abkommen vom 5.12.1947 waren die USA zwar zur Herausgabe der Fremdwährungskonten an die Primärstaaten bereit, sie bestanden indessen darauf, dass ihnen 50% der freigegebenen Beträge wieder überwiesen werden sollten. Die der Schweiz zugestandene Regelung bedeutete in diesen Punkten eine klare Besserstellung vor IARA-Ländern wie Holland und Belgien, welche strukturell ähnlich gelagerte Fälle von deutschbeherrschten Wertpapieren und Fremdwährungskonten nicht für ihre nationalen Feindgutverwalter beanspruchen konnten.

52 Dies wurde vom EPD-Vertreter Olivier Long in der Verhandlungsdelegation auch freimütig zugegeben: «[...] nous perdons dans le cas des sociétés. En effet, il est vraisemblable que pour la majorité des sociétés domiciliées en Suisse dans lesquelles figure un intérêt allemand, cet intérêt est de 50% ou plus. En outre, la limite de 10% pour déterminer une participation est aussi favorable aux Américains.» Note Long für Stucki, 1.8.1949, in: BA 2801, 1968/84, 101.

53 34. AK-Sitzung, 26.8.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55. Max Ott führte aus: «En résumé, on peut dire que, dans ses grandes lignes, l'accord prévu pour le règlement des conflits de séquestre est défendable.» Bref aperçu des négociations sur la question des conflits de séquestre avec l'Amérique, 23.7.1949, in: B A 2801, 1968/84, 101.

Verhandlungen in erster Linie darum gegangen sei, ein Maximum für den Liquidationspool herauszuholen.<sup>54</sup> Dies sei gelungen. Aus Berechnungen der Verrechnungsstelle ging hervor, dass dem Pool über 16 Mio. sFr. zuflössen, während der amerikanische Feindgutverwalter Beträge in der Grössenordnung von 4,6 Mio. sFr. einbehalten könnte: «Der Kuchen würde somit weitgehend zu unseren Gunsten geteilt. Unter diesem Blickwinkel betrachtet würde sich die Abmachung gut in die Gesamtlinie der Sequesterkonflikte einfügen.»<sup>55</sup>

Stucki stellte den Antrag, der Vereinbarung zuzustimmen. R. Jeanprêtre, der Rechtsberater an den Viermächtegesprächen vom Frühjahr 1949 sah keine Alternative: Es sei kaum anzunehmen, dass ein Schiedsgericht der schweizerischen Ansicht in den Sequesterkonflikten beipflichten würde. Die Kommission nahm den Entwurf mit deutlicher Mehrheit an.<sup>56</sup>

Die Vereinbarung stand unter keinem guten Stern. Schweizerischerseits bestand man auf einer raschen Inkraftsetzung, was aufgrund in den USA jedoch wegen der fehlenden Ermächtigung durch den Kongress im Frühjahr 1950 nicht möglich war. An den Viermächteverhandlungen im Juni 1950 sollte der Entwurf bereinigt werden. Als die Schweizer Delegierten den Text in 16 Punkten noch abändern wollten, riss den Amerikanern der Geduldtsfaden. In einem Communiqué zu den gescheiterten Viermächtegesprächen des Jahres 1950 erklärten sie sich zu Neuverhandlungen nicht bereit.<sup>57</sup>

Obwohl die amerikanische Regierung im September 1950 vom Kongress eine allgemeine Vollmacht zum Abschluss von Sequesterabkommen erhalten hatte,<sup>58</sup> wurde die Übereinkunft gar nie in Kraft gesetzt. Zwar fanden im Frühjahr 1951 am Rande der Berner Viermächtegespräche über die Implementierung des Abkommens von Washington erneut Expertengespräche statt, die zu einer revidierten, unterzeichnungsfähigen Vereinbarung führten.<sup>59</sup> Nach der Ablehnung des schweizerisch-alliierten Entschädigungsplanes durch die deutsche Bundesregierung wurde das revidierte Abkommen aber nicht mehr unterzeichnet. Im Vorfeld der Verhandlungen zum Ablöseabkommen machte die amerikanische Regierung klar, dass sie unter den veränderten Umständen nicht mehr gewillt sei, das Sequesterabkommen in Kraft zu setzen. Nachdem die deutschen Werte in der Schweiz gar nicht mehr liquidiert werden sollten, machte ein solches Abkommen in ihren Augen keinen Sinn mehr. Das Staatsdepartement hielt in seiner Antwort lakonisch fest, dass es die Vereinbarung angesichts der seither eingetretenen Entwicklung als gegenstandslos betrachte.<sup>60</sup> Auch die von Stucki als ultima ratio vorgebrachte Anrufung des Schiedsgerichtes lehnten die amerikanischen Verantwortlichen ohne Gegenvorschlag ab. Unter diesen Umständen blieb den Behörden in Bern nichts anderes übrig, als klein beizugeben.<sup>61</sup>

---

54 «Bei diesen [Sequester]Konflikten handelt es sich vorwiegend um rein materielle Interessen. Es geht um mehr oder weniger Millionen, die für den Pool herausgeholt werden sollen.» 34. AK-Sitzung, 26.8.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

55 Ebd.

56 Ebd.

57 «The U. S. made no commitment to renegotiate the bilateral understanding at a later date, and no such renegotiation is now under progress.» Press release DoSt, 6.7.1950, ebd.

58 Public Law 857, 28.9.1950, in: USNA, RG 59, 654.62231, 2929.

59 Draft of June, 15, 1951, in: BA 2801, 1968/84, 101.

60 Note DoSt an CH Leg. Washington, 12.1.1953, ebd.

61 In einer Notiz bezifferte die SVS den durch die Nichtimplementierung des schweizerisch-amerikanischen Sequesterabkommens entstehenden Verlust auf 7,7 Mio. \$, d.h. etwa 30 Mio. sFr., die bei Durchführung der Übereinkunft an die SVS hätten freigegeben müssen. Notiz Schwab/Ott, 29.10.1953, ebd.

### Die Verhandlungen mit den britischen Behörden

Mitte August 1949 nahm eine schweizerische Delegation Gespräche mit den britischen Feindgutbehörden auf.<sup>62</sup> Die Verhandlungen machten nur sehr langsame Fortschritte: Nach vier Gesprächsrunden konnte eine Vereinbarung schliesslich erst im November 1950 paraphiert werden.<sup>63</sup>

Der Gesamtwert der strittigen Ansprüche zwischen England und der Schweiz war relativ unbedeutend: Er betrug bloss etwa 10 Mio. sFr.<sup>64</sup> Dabei war die Ausgangslage sehr ungleichgewichtig: Praktisch alle strittigen Werte lagen auf englischem Boden. Umgekehrt gab es bloss relativ unbedeutende Guthaben, die über englische Firmen in der Schweiz lagen. Der Raum zu materiellen Zugeständnissen für die Schweizer Delegation war sehr beschränkt. Max Ott und seine Delegierten kamen mit leeren Händen an den Verhandlungstisch. Für England konnte eine Regelung gar nicht attraktiv sein; bei jeder Übereinkunft musste es mehr Werte abgeben als das bei vertragslosem Zustand der Fall war, führte der englische Unterhändler scharfsichtig aus: «I need scarcely point out that all releases of property in the United Kingdom now subject to Custodian control can only be effected at the expense of United Kingdom interests.»<sup>65</sup>

Der einzige Trumpf, den die Schweizer Regierung ausspielen konnte, bildete der Aufschub der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Solange für die strittigen Ansprüche keine befriedigende Regelung gefunden worden war, würden die deutschen Guthaben in der Schweiz auch nicht verwertet. Das hatte zur Folge, dass die IARA-Staaten die mit Ungeduld erwarteten Frankenauszahlung nicht erhielten. Dies war eine starke Karte: Die mit 28% am den Alliierten zu überweisenden Erlös beteiligte englische Regierung hatte ein Interesse, diese Beträge rasch zu erhalten. Der Streitsumme in den Sequesterkonflikten von 10 Mio. sFr. standen etwa 50 Mio. sFr. gegenüber, welche die britische Regierung aus der Durchführung des Abkommens von Washington erhalten sollte.<sup>66</sup> Max Ott führte an den Verhandlungen weiter aus, dass London auch indirekt von den mit anderen Staaten abgeschlossenen Sequesterabkommen profitiere, welche Bern mit anderen Staaten abschliesse. Die von den Schweizer Behörden zu liquidierenden Werte flossen nicht einfach in die schweizerische Staatskasse; sie kamen dem Liquidationspool des Abkommens von Washington zu gute. Grossbritannien – und alle anderen IARA-Staaten – waren an diesem Mehrwert mittelbar beteiligt.<sup>67</sup>

Obschon sich die schweizerischen Delegierten Rechenschaft gaben über die Schwierigkeiten der Argumentation, wurde gleichwohl versucht, die Grundsatzposition des «legal ownership»

62 Die Schweizer Delegation wurde angeführt von SVS-Direktor Max Ott; vom EPD waren 1949 Claude Caillat, Olivier Long und ab 1950 Paul Jolies zu diesen Verhandlungen delegiert worden. In Grossbritannien war die Administration of Enemy Property Department Partner. Die englische Delegation stand unter der Leitung von Sir Henry Gregory; er wurde assistiert von A. W. McKenzie und Mrs. M. S. Wilson; vom Finanzministerium war Jack Abbott als Delegierter entsandt worden. Sitzungen, 15.8.1949/4. 4. 1950, in: BA 2801, 1968/84, 103.

63 15.-17. 8. 1949 in Zürich; 2.-7.2.1950 in London; 4.-5.4.1950 in Zürich und 21.-24.11. 1950 in London. Verhandlungsprotokolle, in: BA 2801, 1968/84, 103.

64 Brief Stucki an de Torrenté, 24.2.1950, ebd. Vgl. auch BRB über Sequesterkonflikte mit England, 8.12. 1950, in: BA 1004, 1, 1950.

65 Brief Henry Gregory an Max Ott, 22.12.1949, ebd.

66 Brief Stucki an de Torrenté, CH Leg. London, 24. 2. 1950, ebd.

67 Sitzung 7.2.1950, ebd. Die anscheinend paradoxe Argumentation war schlüssig. Mit einer Beteiligung von 28% am hälftigen Liquidationserlös erhielt England 14% vom Gesamtertrag der deutschen Werte in der Schweiz. Wenn es den Schweizer Behörden gelang, durch Abkommen über strittige Ansprüche den Ertrag zu vergrössern, so vergrösserte sich indirekt auch der britische Anteil. Ein Beispiel mag dies illustrieren: Durch die schweizerisch-amerikanische Sequestervereinbarung sollten zusätzliche 16 Mio. sFr. dem AvW-Pool zukommen; durch diese Regelung sollte sich der London zufließende Erlös um mehr als 2 Mio. sFr. erhöhen.

durchzusetzen. Ohne Erfolg. Die englischen Verhandlungspartner waren nicht gewillt, darauf einzugehen: «Sir H. Gregory déclare que la thèse suisse de la liquidation à la source serait parfaite dans un monde idéal et s'il n'existait pas de législation sur les bien ennemis en Grande-Bretagne depuis le début de la guerre. Il déclare avec beaucoup de force qu'il doit appliquer sa législation nationale et qu'il n'est pas disposé à déroger aux principes sur lesquels elle repose. Toutefois, il ne veut pas exclure complètement la possibilité de faire un marché.»<sup>68</sup> Damit war die Schweizer Delegation auf den Weg praktischer Lösungen verwiesen. Es mussten fallweise Einzelregelungen gesucht werden. Materiell war die Marschroute abgesteckt: Schweizerseits ging man von einer ungefähr hälftigen Teilung des Gesamtbetrages aus.<sup>69</sup> Diese Richtlinie war freilich nicht einfach durchzusetzen.

Die Einigung verlief langsam; die einzelnen Annäherungsschritte sollen hier bloss summarisch dargestellt werden. Am einfachsten fiel die Verständigung auf dem Gebiete der Erbschaften und der Deckungskonten. Die Delegationen übernahmen im Wesentlichen die im britisch-französischen Abkommen vorgesehene Lösung. In beiden Fällen einigten sie sich schon in der ersten Verhandlungsrunde darauf, dass solche Werte zugunsten des Primärstaates freigegeben werden sollten.<sup>70</sup> Die grössten Differenzen bestanden in zwei anderen Bereichen. Bei den Wertpapieren bestanden die britischen Behörden auf der Liquidation durch den Emissionsstaat, wie das ja auch in beiden LARA-Abkommen vorgesehen war. Die Schweizer Delegation stellte sich indes auf den Standpunkt, dass Aktien und Obligationen am Ort der Hinterlegung verwertet werden sollten.<sup>71</sup> Bei den Beteiligungen standen sich die Interessenstandpunkte noch unversöhnlicher gegenüber: Der englische Unterhändler wollte getreu dem alliierten Prinzip des «beneficial ownership» generell alle Beteiligungen im Sekundärstaat liquidieren, während die Schweizer Delegierten für eine fallweise Regelung eintraten, nachdem die von ihnen vertretene Verwertung durch den Primärstaat von Anfang an kategorisch abgelehnt worden war.<sup>72</sup> Auch nach einer zweiten Verhandlungsrunde im Februar 1950 konnten diese Gegensätze nicht überwunden werden. Stucki war ärgerlich über den dilatorischen Fortgang der Gespräche. Der Schweizer Gesandte in London, Henri de Torrenté, wurde zu einer Demarche bei höheren Stellen im Foreign Office angehalten.<sup>73</sup>

Im Foreign Office war man über den schleppenden Fortschritt der Besprechungen auch unglücklich. R. C. R. Goodchild warf dem englischen Feindgutverwalter Engstirnigkeit vor: «Gregory continued to argue strictly from the U. K. Custodian's rather narrow point of view, which degenerated into the claim that there were no intercustodial conflicts between Switzerland and the U. K. because he held all the assets [...] in question! I did not accept this implication of

---

68 Sitzung 15. 8. 1949, ebd.

69 Begründet wurde dieser Anspruch damit, dass die Chancen einer Schiedsgerichtsanhörung für beide Seiten etwa gleich gross seien: «Wir stellten uns auf den Standpunkt, dass wir in Erwägung des Prozess-Risikos die Summen etwa im Verhältnis von 50: 50 teilen sollten.» Stucki an der 37. AK-Sitzung, 28.3.1950, in: BA 2801, 1968/84, 55. Vgl. auch Brief Stucki an de Torrenté, CH Leg. London, 24.2.1950, in: BA 2801, 1968/84, 103.

70 Wie schon in den I ARA-Abkommen sollte jede Feindgutbehörde über die auf ihrem Territorium liegenden Immobilien verfügen. Sitzung 17.8.1949, ebd.

71 Sitzung 17.8.1949, ebd.

72 Brief Max Ott an Henry Gregory, 24.9.1949, ebd.

73 Brief Stucki an de Torrenté, 24.2.1950, ebd. Am 3.3.1950 wurde de Torrenté vom neuen Parlamentarischen Unterstaatssekretär im FO, Ernest Davies, empfangen; Davies versicherte, dass seine Regierung an einer raschen Regelung der ausstehenden Safehaven-Fragen interessiert sei und sich für eine Beschleunigung der Sequesterverhandlungen einsetzen wolle. Brief de Torrenté an Stucki, 4.3.1950, ebd.

power-politics. Gregory made it clear that if he had his way he would send the Swiss packing and rely to his Custodian's powers to keep what he held.»<sup>74</sup>

Beklagt wurde auch, dass das Finanzministerium als materieller Hauptinteressent einer Durchführung des Abkommens von Washington seinen Einfluss nicht geltend machte. Immerhin standen bedeutende Hartwährungsbeträge auf dem Spiel.<sup>75</sup> Der Vorsteher der Deutschlandabteilung, R. B. Stevens richtete deshalb ein Schreiben an das Schatzamt, in welchem er die Treasury-Verantwortlichen zu einem Einlenken bei den Sequesterkonflikten aufforderte: «[...] the problem of concluding an inter-custodial agreement with the Swiss which has always been recognised as a pre-condition to the implementation of the Accord, and it may be that we shall have to accept certain sacrifices in this field in the interest of much larger return – say the best part of 100 million Swiss francs – which we should get from the Accord. I think you will agree that a small sacrifice would be justified by the prospect of securing a large benefit [..].»<sup>76</sup>

An der dritten Verhandlungsrunde gelang schliesslich der entscheidende Durchbruch. Bei den Wertschriften konnten ein Kompromiss gefunden werden: Es wurde abgemacht, dass Inhaberpapiere vom Depotstaat einbehalten werden könnten, während Namensaktien an den Ausgabestaat abzuliefern waren.<sup>77</sup> Gregory lenkte schliesslich auch bei den Banknoten ein, die von Ott als typische Inhaberpapiere bezeichnet worden waren; in der Schweiz liegende Pfundnoten sollten von der Verrechnungsstelle verwertet werden.<sup>78</sup> Dafür erhielten die englischen Verhandlungspartner Genugtuung hinsichtlich der Golddepots. Bis auf einen kleineren Betrag sollte alles in Grossbritannien liegende Gold vom englischen Feindgutverwalter einbehalten werden.<sup>79</sup> In der Frage der Beteiligungen nahm Gregory einen von Ott unterbreiteten fallweisen Teilungsvorschlag vorbehaltlich gewisser Verbesserungen an.<sup>80</sup> Zusammen mit den bereits früher erfolgten Einigung über die Behandlung der Deckungskonten und Erbschaften, welche im Primärstaat liquidiert werden sollten, lag damit ein Vereinbarungsentwurf in der Rohfassung vor. Die von der Schweiz angestrebte hälftige Aufteilung konnte zwar nicht ganz erreicht werden; es war mochte immerhin schon beachtlich sein, dass eine Aufteilung im Verhältnis von 55% an England und 45% an die Schweiz erzielt werden konnte.<sup>81</sup>

Wenn es noch bis Ende November 1950 dauern sollte, bis das Abkommen unterzeichnet werden konnte, so waren dafür zwei Entwicklungen verantwortlich. Einerseits verzögerte der Wellenschlag der gescheiterten Viermächtegespräche in Bern einen raschen Abschluss verzögert haben; zum andern stellte es sich heraus, dass das Enemy Property Department den Wert der Beteiligungen viel zu niedrig berechnet hatte. Durch die vorgesehene firmenweise Aufteilung wäre aber der Mehrwert einseitig zugunsten der Schweiz verteilt worden.<sup>82</sup> Es mussten folglich

74 Minutes R. C. R. Goodchild, 17.2.1950, in: PRO, FO 837/1294.

75 Die britischen Behörden gingen von einem Betrag von 64-80 Mio. sFr. aus, der London aus der Durchführung des AvW zufallen sollte. Brief R. E. L. Wingate, GB Del. IARA, Brüssel, an FO, 15.2.1950, ebd.

76 Brief R. B. Stevens, FO, an E. W. Playfair, Treasury, 2.3.1950, ebd.

77 Sitzung 4.4.1950, ebd. Von der Schweiz waren zu liquidieren Inhaberpapiere im Wert von 52'000 £, an England fielen 30'000 £ Namenspapiere.

78 Sitzung 5.4.1950, ebd. Der Wert war gering: Es handelte sich bloss um 6'300 £ in der Schweiz liegende Pfundnoten.

79 Sitzung 5.4. 1950, ebd. Durch diese Regelung fielen England 208'000 £, der Schweiz 11'000 £ zu.

80 Ott hatte einen Teilungsmodus vorgeschlagen, welcher England 122'000 £, der Schweiz 98'000 £ überlassen hätte. Gregory bestand dagegen auf 135'000 £ für seine Regierung und 85'000 £ für die Schweizer Behörden. Sitzung 5.4.1950, ebd.

81 Nach den schweizerischen Berechnungen hätten die englischen Feindgutbehörden 370'000 £, die Schweizerische Verrechnungsstelle zugunsten des AvW-Pools 300'000 £ erhalten. Notiz Jolies, o. D. [anfangs April 1950], ebd.

82 Der Wert der Beteiligungen war bisher mit 221'000 £ angegeben worden; Neuberechnungen ergaben jedoch, dass er 554'000 £ betrug. Der Mehrbetrag wäre nach der abgemachten Aufteilung zu über 95% der

über den Aufteilungsschlüssel der Beteiligungen neue Gespräche geführt werden. Schweizer und Briten einigten sich darauf, den Gesamtbetrag nicht mehr firmenweise aufzuteilen, sondern die Aufteilung nach dem an der Verhandlungen vom April abgemachten Verhältnis vorzunehmen. Nur bestand über den genauen Schlüssel keine Einigkeit mehr: Ott ging von einem Teilungsschlüssel von 6 zu 5 aus, während Gregory auf einem Verhältnis von 3 zu 2 beharrte.<sup>83</sup> Die Gegensätze und kleinere redaktionelle Probleme machten eine neue Gesprächsrunde erforderlich. Nach längerer fruchtloser Diskussion nahm Ott den englischen Kompromissvorschlag an, wonach der Schweiz fünf Zwölftel, d.h. 41,5% der Beteiligungen zufallen würden, während die restlichen 58,5% vom englischen Feindgutverwalter liquidiert würden.<sup>84</sup> Das Einlenken wurden dem Schweizer Delegationschef durch ein bedeutsames Entgegenkommen der britischen Regierung erleichtert. Gregory hatte sich nämlich kurz vor den Besprechungen bereit erklärt, den ursprünglichen Vorbehalt, dass der den Schweizer Behörden zukommende Liquidationserlös in blockierten Sterlings bestehen würde, fallen zu lassen. Dies bedeutete, dass die britischen Behörden bereit waren, den schweizerischen Anteil in Schweizer Franken im Rahmen des Zahlungsabkommens zu transferieren.<sup>85</sup>

Damit war die Bahn frei für die Unterzeichnung des Abkommens. Die ausgearbeiteten Texte wurden am 24. November in London paraphiert;<sup>86</sup> nachdem sie am 8. Dezember vom Bundesrat angenommen worden waren, wurde die Übereinkunft am gleichen Tag von Minister Stucki und dem britischen Gesandten in Bern, Patrick S. Scrivener, unterzeichnet.<sup>87</sup> Legt man an das unterzeichnete Abkommen die von der Schweizer Delegation aufgestellten Zielsetzungen als Beurteilungsmassstab an, so kann man feststellen, dass diese Ziele weitgehend erreicht wurden. Es ging ja in erster Linie darum, dem Pool des Abkommens möglichst grosse Beträge zu sichern. Die zwischen beiden Staaten strittigen Werte wurden nahezu hälftig geteilt: Von der Gesamtsumme fielen etwa 5 Mio. sFr. der englischen Regierung zu, während die Schweizer Behörden umgekehrt etwa 4,65 Mio. sFr. mobilisieren konnten.<sup>88</sup> Stucki vermerkte anerkennend: «Dieser [dem Pool aus Grossbritannien zufließende] Betrag stellt mindestens das Fünffache des Wertes dar, der ohne Abkommen eventuell hätte realisiert werden können, und die Sequesterkonfliktsvereinbarung kann somit als durchaus befriedigend betrachtet werden.»<sup>89</sup> Damit konnte ein weiteres Abkommen über die Sequesterkonflikte abgeschlossen werden. Der Zeitaufwand war aber gewaltig. Überdies waren die englischen Behörden nicht bereit, die Vereinbarung ohne Weiteres in Kraft zu setzen. Sie machten es von der Durchführung des Abkommens von Washington abhängig. Damit schloss sich der Kreis. Hatte die Schweizer Regierung im Frühjahr 1949 die Regelung der Sequesterfragen zur *conditio sine qua non* der Liquidation deutscher Wert in der Schweiz gemacht, so konstruierten die britischen Behörden nun ein anderes Junktim: Die Sequestervereinbarung konnte nur in Kraft treten, wenn das Hauptabkommen implementiert wurde.<sup>90</sup>

---

Schweiz zugefallen, wozu die englischen Feindgutbehörden aus naheliegenden Gründen nicht bereit waren. Brief Henry Gregory an Max Ott, 17.7.1950, ebd.

83 Brief Ott an Gregory, 28.7.1950; Brief Gregory an Ott, 25.8.1950, ebd.

84 Sitzung 22.11.1950, ebd.

85 Brief Gregory an Ott, 21.10.1950, ebd.

86 Sitzung 24.11.1950, ebd.

87 BRB über das Sequesterkonfliktsabkommen mit England, 8.12.1950, in: BA 1004, 1, 1950. Text des Abkommens vom 8.12.1950, in: BA 2801, 1968/84, 103.

88 Brief Ott an Stucki, 28.11.1950, ebd.

89 Stucki an Ott, 1.12.1950, ebd. Die AK pflichtete ihrem Vorsitzenden bei und hiess das Abkommen mit Grossbritannien ohne Weiteres gut. 40. AK-Sitzung, 12.12.1950, in: BA 2801, 1968/84, 55.

90 Art. 14 der Vereinbarung bestimmte, dass das Abkommen erst am Tage des Erlasses des BRB für die Durchführung des AvW in Kraft treten sollte. Das deutsche Veto gegen den schweizerisch-alliierten Entschädi-

### Die Verhandlungen mit den französischen Behörden

In grundsätzlicher Hinsicht war der Graben zwischen der französischen und der schweizerischen Haltung in den der Frage der strittigen Ansprüche auf deutsche Vermögenswerte nicht zu überbrücken: Die französischen Feindgutbehörden hielten am Prinzip des «beneficial ownership» fest, während die Schweizer Behörden für die Liquidation an der Quelle eintraten. Bereits im Sommer 1948 hatte der im Quai d'Orsay zuständige Chefbeamte jedoch Bereitschaft signalisiert, in pragmatischer Manier die Streitigkeiten fallweise und auf der Grundlage von Gegenleistungen zu regeln.<sup>91</sup> Die Ausgangslage für die Schweiz war schwierig. Die strittigen Werte<sup>92</sup> waren sehr einseitig verteilt. Sie lagen beinahe allesamt in Frankreich. In materieller Hinsicht war den Schweizer Behörden zu Konzessionen enge Grenzen gesetzt, weil sie gar nicht über eine entsprechende Verhandlungsmasse verfügten. Die stärkste Karte im schweizerischen Spiel stellte das in Washington aufgestellte Junktim dar, wonach die Schweiz ohne ein befriedigendes Sequesterabkommen mit den wichtigsten IARA-Staaten zur Aufnahme der Liquidation der deutschen Werte nicht bereit sei. Die französische Regierung wartete mit Ungeduld auf die ihr aus dem Liquidationserlös zufallenden Schweizer Franken.<sup>93</sup>

Auf eine Einladung Stuckis hin traf anfangs September 1949 eine französische Delegation zur Verhandlungen in Bern ein.<sup>94</sup> Ohne Umschweife umschrieb Stucki die schweizerischen Ziele: «La Suisse, lors des négociations bilatérales qui ont déjà eu lieu, a recherché des solutions pratiques. Son but est de sauver le plus d'avoirs possibles pour le 'pool', car le 50% de ce 'pool' servira à indemniser les victimes suisses de la guerre.»<sup>95</sup>

Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass die Besprechungen bald abgeschlossen werden könnten, damit die unterbrochenen Viermächte-Verhandlungen so rasch als möglich wieder aufgenommen werden könnten. François de Panafieu schloss sich dem an; letztlich gehe es nicht um Rechtsgrundsätze, sondern um materielle Interessen: «Nous pouvons nous entendre pour éliminer l'intérêt allemand dans des sociétés. Ce qu'il importe de savoir, c'est le résultat de cette élimination. Qui en profitera? La thèse française nous permet d'en tirer le profit maximum. La thèse suisse ne nous procurera que le 16% de la moitié du produit de la liquidation.»<sup>96</sup>

Der Vorsitzende der Schweizer Delegation legte seinen Plan vor. Es sollte wenn immer möglich von der Liquidation an der Quelle ausgegangen werden; zum Ausgleich dieser für Frankreich

gungsplan vom Sommer 1951 verzögerte die Durchführung dieser Sequestervereinbarung. Durch die Ablösungsabkommen vom 26./28.8.1952 entstand schliesslich vollends eine neue Situation. Die britischen Behörden zeigten sich jedoch bereit, nach Erhalt der im Ablösungsabkommen vorgesehenen Abschlagszahlung die Vereinbarung vom 8.12.1950 durchzuführen. Notiz Pestalozzi über Unterredung mit McDermot, GB Leg. Bern, 15.9.1952, ebd. Im März/April 1953 wurde die Vereinbarung schriftlich bereinigt; am 18.4.1953 unterzeichneten Stucki und der englische Gesandte in Bern, P. S. Scrivener, einen Inkraftsetzungsbriefwechsel. Damit war die Übereinkunft rückwirkend auf den 2.4.1953 in Kraft gesetzt worden. Ebd.

91 «M. de Panafieu estime donc qu'on devrait examiner chaque cas et arriver à une entente sur la base du donant donnat. Mon interlocuteur a insisté sur le fait qu'en aucun cas la France ne renoncerait au principe du «beneficial ownership».» Bauer, CH Ambassade Paris, an Stucki, 17.6.1948, in: BA 2801,1968/84, 104.

92 Es handelte sich nach französischen Schätzungen um rund 100 Mio. FF, d.h. etwa 3.5 Mio. sFr., nach schweizerischen Berechnungen jedoch bloss um 2 Mio. sFr. Sitzung 3.9.1949, ebd.; Notiz «Valeurs impliquées dans les conflits de séquestre ...», o. D. [2. Hälfte 1950], in: B A 2801,1968/84, 98.

93 Bei Durchführung der Liquidationsbestimmungen des Abkommens sollte der französischen Regierung 8% des Erlöses, d.h. nach den Schätzungen der SVS etwas über 30 Mio. sFr. zukommen.

94 Die französische Delegation wurde von Minister François de Panafieu, Directeur des Accords Techniques, Ministère des Affaires Etrangères, angeführt; er wurde assistiert von zwei Vertretern aus den Finanzministerium, den Herren Gadal und Chappon; auf Schweizer Seite führten Stucki und Caillat (EPD) sowie Ott (SVS) die Gespräche. Verhandlungsprotokolle, 2.-5.9.1949, ebd.

95 Sitzung 2. 9. 1949, ebd.

96 Ebd.

materiell ungünstigen Regelung wäre ein Teil des Erlöses der französischen Regierung in Schweizer Franken zurückzuerstatten. Das hiess für Stucki, dass Wertpapiere am Depotort zugunsten des Primärstaates verwertet würden.<sup>97</sup> Erbschaften und Stiftungen sollten ebenfalls als Einheit behandelt werden; sie sollten vom Staat, in welchem sie rechtlich begründet waren, liquidiert und beschlagnahmt werden.<sup>98</sup> Die bedeutendste Kategorie stellten Beteiligungen und Gesellschaften dar. Auch sie waren gemäss dem Grundsatz des «legal ownership» am Ort der Muttergesellschaft zu verwerten. Das bedeutete im Klartext, dass in Frankreich liegende Werte, welche deutsch beherrschten Schweizer Firmen gehörten, gemäss dem Abkommen von Washington zugunsten des Liquidationspools verwertet werden sollten. Damit hätte Frankreich jedoch nur zu 8% an den physisch auf seinem Hoheitsgebiet liegenden Guthaben partizipiert. Um den französischen Behörden das dieses Verfahren schmackhaft zu machen, bot ihnen Stucki eine Abfindung in Schweizer Franken an: Die Schweizer Behörden waren bereit, 42% des durch die Verwertung einer in Frankreich liegenden Gesellschaft der Schweiz zufließenden Mehrwertes an den französische Feindgutverwalter zu überweisen.<sup>99</sup>

Der französische Unterhändler nahm den schweizerischen Vorschlag entgegen und stellte eine baldige Antwort in Aussicht. Er gab zu verstehen, dass er persönlich der von Stucki vorgeschlagenen Regelung nicht abgeneigt sei. Die Vorschläge wurden in Paris gut aufgenommen. Anfangs November legte Marcel Vaidie, der französische Finanzattaché in Bern, einen auf dem schweizerischen Plan beruhenden Abkommensentwurf vor.<sup>100</sup> Damit stand fest, dass der Durchbruch geglückt war. Zur redaktionellen Bereinigung der Texte reisten die Schweizer Delegierten im Februar 1950 nach Paris, wo sie sich in kurzer Zeit mit ihren französischen Gesprächspartnern auf ein endgültiges Abkommen einigen konnten. Am 11. Februar 1950 paraphierten Stucki und de Panafieu die schweizerisch-französische Sequestervereinbarung.<sup>101</sup> Das Abkommen übernahm im Wesentlichen die im Herbst 1949 ausgehandelten Bestimmungen. Es regelte neu auch, dass Deckungskonten vom Zweitstaat zugunsten der Behörden des Primärstaates freigegeben werden sollten. Es verankerte einen verbesserten Schutz für nichtdeutsche Minderheitsinteressen. Sein Geltungsbereich erstreckte sich auch auf das Fürstentum Liechtenstein. Gewisse grössere Einzelfälle mit einer gewissen Komplexität wurden durch einen Sonderbriefwechsel ganz von der Regelung ausgenommen.<sup>102</sup> Auf französische Veranlassung war das Inkrafttreten mit der Implementierung der Liquidationsbestimmungen des Abkommens von Washington verbunden worden: Die Sequestervereinbarung sollte nur Geltung erlangen, wenn die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz vor dem 1. Juli 1950 auf genommen worden sei.

Damit konnten in kurzer Zeit die strittigen Ansprüche zwischen den Sequesterbehörden der beiden Länder beigelegt werden. Ein weiteres Teilhindernis auf dem Wege zur Aufnahme der

<sup>97</sup> Chapon hatte darauf erwidert, dass nach französischer Auffassung Titel an den Emissionsstaat abgeliefert werden sollten. Sitzung 2.9.1949, ebd.

<sup>98</sup> Immerhin war er bereit, in Übereinstimmung mit den beiden IARA-Entwürfen bei den Erbschaften Immobilienwerte direkt dem Zweitstaat zu überlassen. Ebd.

<sup>99</sup> Sitzung 5.9.1949, ebd. Zusammen mit dem Anteil von 8% am Pool hätte Paris dadurch 50% der in Frankreich liegenden Gesellschaften erhalten. Stuckis Vorschlag entsprach der von ihm festgelegten hälftigen Teilung der Streitmasse zwischen dem betreffenden Land und dem AvW-Pool. Die Schweiz, der die Hälfte des Pools zukommen sollte, hätte durch eine solche Lösung 25% des Wertes der in Frankreich liquidierten Gesellschaften erlangt.

<sup>100</sup> *Projet d'accord Marcel Vaidie*, 7.11.1949, ebd.

<sup>101</sup> *Accord entre la France et la Suisse concernant les conflits de séquestre*, 11.2.1950, ebd.

<sup>102</sup> Dies betraf die Firmen Orion/Aerixon, Union Rückversicherung und Cie française des Mines de Bor. Ebd.



Liquidation deutscher Werte in der Schweiz war ausgeräumt.<sup>103</sup> Das Abkommen mit Paris betraf keine sehr bedeutenden Summen; immerhin konnten dadurch Beträge von etwas über 1 Mio. sFr. zuhnden des Liquidationspools übernommen werden. Die Vereinbarung war vor allem in politischer Hinsicht bemerkenswert. Das Abkommen bekam in den Augen der Schweizer Verantwortlichen einen symbolischen Wert. Es war ihnen nämlich gelungen, ihre Auffassung vom «legal ownership» zum ersten Mal einem alliierten Land gegenüber durchzusetzen. Dadurch wurde die Position der Schweiz in Verhandlungen mit anderen Regierungen gestärkt.<sup>104</sup> Dies war umso beachtlicher, als die Ausgangsposition der Schweiz relativ schwach war. Durch das Scheitern der Viermächte-Verhandlungen vom Sommer 1950 wurde die Inkraftsetzung des Abkommens freilich stark verzögert; es wurde schliesslich erst sehr viel später operationell.<sup>105</sup>

### *Die Verhandlungen mit anderen Staaten*

Der Abschluss von Sequestervereinbarungen mit den drei Signatarstaaten des Abkommens von Washington legte es Bern nahe, so rasch als möglich mit den Regierungen anderer Staaten Gespräche aufzunehmen. Bereits im Juli 1949 waren die betreffenden Regierungen zu bilateralen Verhandlungen in die Schweiz eingeladen worden.<sup>106</sup> Die Gespräche nahmen aber sehr viel mehr Zeit in Anspruch, als sich die Schweizer Behörden vorgestellt hatten. Sehr bald mussten sie zur Einsicht kommen, dass an eine Wiederaufnahme der Viermächte-Verhandlungen im Herbst 1949 nicht mehr zu denken war, wenn man an einer vorherigen Regelung der Sequesterkonflikte bestehen wollte. Daran hielt man in Bern aber eisern fest.<sup>107</sup> Die raschesten Fortschritte konnten in den Gesprächen mit der niederländischen Regierung erzielt werden. Obwohl die strittigen Werte physisch mehrheitlich in Holland lagen, erklärten sich die Behörden im Haag mit einer ungefähr hälftigen Teilung des Gesamtbetrages einverstanden. In grundsätzlicher Hinsicht konnte die Schweizer Delegation ihre Hauptanliegen durchsetzen;<sup>108</sup> weil eine solche Regelung materiell die Schweiz sehr einseitig bevorzugt hätte, musste ein Ausgleich geschaffen werden. Die Rücküberweisung der Hälfte des in Holland realisierten Mehrwertes durch die Verrechnungsstelle war vom Beheersinstitut als zu kompliziert abgelehnt worden. Es konnte schliesslich eine Einigung erzielt werden, die dahin ging,

<sup>103</sup> An der 37. AK-Sitzung, 28.3.1950, nahmen die AK-Mitglieder in zustimmendem Sinne von der paraphierten Vereinbarung Kenntnis. In: BA 2801,1968/84, 55.

<sup>104</sup> «L'accord ne porte pas sur des sommes considérables. Les concessions faites par le Gouvernement français n'ont pas une grande importance au point de vue financier. Cependant, en admettant les principes que nous défendons le Gouvernement français a renforcé notre position à l'égard des autres pays intéressés à la résolution des conflits de séquestre: acceptée par la France, la thèse suisse était plus difficile à combattre.» Entwurf EPD für BRB, Juli 1951, ebd.

<sup>105</sup> Im Juli 1951 wären die französischen Behörden zur Unterzeichnung bereit gewesen. Durch das Scheitern des schweizerisch-alliierten Entschädigungsplanes wurde seine Inkraftsetzung jedoch weiter verzögert. Schliesslich wurde es erst nach der Unterzeichnung der Ablösungsabkommen vom 26./28.8.1952 am 6.3.1953 unterzeichnet. Procès-verbaux des négociations franco-suissees relatives aux conflits de séquestre, Paris, 3.-6.3.1953, ebd. Im April 1953 war die Übereinkunft vom Bundesrat angenommen und am gleichen Tag in Kraft gesetzt worden. BRB über die Sequesterkonflikte mit Frankreich, 17.4. 1953, in: BA 1004, 1,1953.

<sup>106</sup> Brief Stucki an CH Gesandtschaften in Brüssel, Den Haag, Kopenhagen, Oslo, 26.7.1949, in: BA 2801, 1968/84, 98.

<sup>107</sup> 34. AK-Sitzung, 26.8.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>108</sup> Wertschriften sollten am Depotort liquidiert werden; Erbschaften, Stiftungen und Deckungskonten waren im Erststaat zu verwerten. Gesellschaften sollten ebenfalls grundsätzlich an der Quelle liquidiert werden. 34. AK-Sitzung, 26.8.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

dass gewisse Gesellschaften zugunsten der holländischen Regierung vom Prinzip der Liquidierung an der Quelle ausgenommen werden sollten.<sup>109</sup> Das materielle Ergebnis dieser Regelung konnte sich sehen lassen: Die niederländische Regierung erhielt Werte von insgesamt 15-17 Mio. sFr., während die Verrechnungsstelle zugunsten des Liquidationspools etwa 14 Mio. sFr. verwerten konnte. Bei vertragslosem Zustand hätte der schweizerische Anteil bloss 6 Mio. sFr. ausgemacht. Im Februar 1950 erteilte der Bundesrat seine Zustimmung zur Vereinbarung.<sup>110</sup>

Der Betrag der zwischen der Schweiz und dem Norwegen strittigen Guthaben war beträchtlich; er belief sich auf 35 Mio. sFr. In der Sicht der Verrechnungsstelle handelte es sich beim Hauptwert jedoch nicht eigentlich um einen Sequesterkonflikt, sondern um die Verteidigung schweizerischer Interessen: Es galt die von den norwegischen Behörden beschlagnahmte Beteiligung der Interhandel AG an der Norsk Hydro AG freizubekommen. Die Behörden in Oslo bestanden darauf, dass die Interhandel AG deutsch beherrscht sei, während die Schweizer Delegation sich auf den Standpunkt stellte, dass die Basler Beteiligungsgesellschaft nach den im Abkommen von Washington definierten Kriterien eine schweizerische Gesellschaft bildete. Die Verhandlungen über dieses Aktienpaket wurden dadurch erleichtert, dass Norsk Hydro umgekehrt eine nahezu gleich grosse Beteiligung an der Interhandel besass; diese Aktien waren von der Verrechnungsstelle vorsorglich gesperrt geworden. Damit hatten die Schweizer Delegierten für einmal ein valables qui pro quo anzubieten.<sup>111</sup> Ohne eine Freigabe der der schweizerischen Gesellschaft gehörenden Papiere waren sie umgekehrt zur Herausgabe der Norsk Hydro gehörenden Beteiligung nicht bereit. Der Wert der in der Schweiz gesperrten Aktien war durch ein Kursanstieg der Interhandel-Papiere grösser als die in Norwegen sequestrierten Aktien. Nach zeitraubenden Besprechungen konnte im Juni 1950 ein Abkommensentwurf paraphiert werden, der Ende August überarbeitet und unterzeichnet wurde.<sup>112</sup> Die Vereinbarung sah die Freigabe beider Beteiligungen vor; bei den anderen Wertkategorien, die bloss geringfügige Beträge betrafen, entsprach die getroffene Regelung den schweizerischen Grundsätzen. Die Übereinkunft wurde vom Bundesrat anfangs Oktober 1950 gutgeheissen.<sup>113</sup>

Dagegen konnte mit Belgien und Dänemark keine Vereinbarung abgeschlossen werden. Die belgische Regierung ignorierte die Einladung zu Verhandlungen.<sup>114</sup> Auch als sie von den alliierten Mandatarmächten des LARA-Abkommens auf die unerwünschten Folgen ihres Verhaltens für die Durchführung des Abkommens von Washington aufmerksam gemacht wurde, zeigte sie sich nicht kooperativ. Zwar kam es im Frühjahr 1950 zu Besprechungen. Die belgischen Behörden verwiesen indes auf den unversöhnlichen Gegensatz zwischen den Auffassungen Belgiens und der Schweiz; zu praktischen Lösungen waren sie nicht bereit. Die dänische Regierung zeigte ebenfalls nur wenig Neigung zu Kompromissen. Die im Frühjahr 1950 in Kopenhagen geführten Gespräche führten zu keinem Ergebnis.<sup>115</sup> Die Gespräche mit diesen beiden Staaten waren gescheitert.<sup>116</sup>

109 36. AK-Sitzung, 24.1.1950, ebd.

110 BRB über das Sequesterkonfliktsabkommen mit Holland, 10.2.1950, in: BA 1004, 1, 1950. Das Abkommen trat am 23.2.1950 in Kraft.

111 «In diesem Fall besitzen wir ausnahmsweise einen Trumpf in Händen», meinte Stucki. 33. AK-Sitzung, 28.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

112 39. AK-Sitzung, 5.9.1950, ebd.

113 BRB über die Sequesterkonflikte mit Norwegen, 6.10.1950, in: BA 1004, 1, 1950. Das Abkommen trat am 23.12.1950 in Kraft.

114 Notiz Stucki an BR Petitpierre, 10.11.1949, in: BA 2801, 1968/84, 98.

115 37. AK-Sitzung, 28.3.1950, ebd. Erst nach der Unterzeichnung und Inkraftsetzung der Ablösungsabkommen vom 26./28.8.1952 kam es zu einer Vereinbarung mit Dänemark. Accord interséquestre entre la

Mehr als Drei Vierteljahr nach Beginn der bilateralen Sequesterverhandlungen stellte sich die Frage nach dem weiteren Vorgehen. Der Vorsitzende der Aufsichtskommission war sich bewusst, dass die Durchführung des Abkommens nicht endlos hinausgeschoben konnten; jedenfalls konnte die Wiederaufnahme der Viermächte-Verhandlungen nicht wegen der fehlenden Übereinkunft mit Belgien und Dänemark weiter verzögert werden. Die Bilanz der Sequesterverhandlungen war in seinen Augen insgesamt durchaus positiv: «Die Viermächtebesprechungen wurden letztes Jahr in erster Linie wegen den Sequesterkonflikten unterbrochen. In den darauffolgenden bilateralen Verhandlungen haben wir für den 'Pool' 30-40 Millionen Franken herausgeholt, von denen die Hälfte den schweizerischen Opfern des Nazismus zugutekommen wird. Ich bin der Ansicht, dass wir nun nicht wegen der negativen Haltung Belgiens und Dänemarks die [Viermächte-]Besprechungen weiter hinausschieben sollten. [...] Wir dürfen an dieser Frage das weitere Vorgehen nicht scheitern lassen.»<sup>117</sup>

Der Kreis hatte sich wieder geschlossen. Die strittigen Ansprüche zwischen der Verrechnungsstelle und den Feindgutbehörden der wichtigsten IARA-Staaten konnten durch bilaterale Verständigung beigelegt werden. Damit konnte das zweite grosse Hindernis, das der Durchführung der Liquidationsbestimmungen des Abkommens von Washington entgegenstand, beseitigt werden. Die Schweizer Behörden zeigten sich mit den erreichten Ergebnissen befriedigt; sie waren bereit, die unterbrochenen Viermächte-Verhandlungen wieder aufzunehmen. Es sollte sich indes herausstellen, dass die erzielten Vereinbarungen nicht ohne Weiteres in Kraft gesetzt werden konnten. Die meisten alliierten Staaten machten sie nun ihrerseits von der Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz abhängig. Dadurch wurde der Wert der Abmachungen stark relativiert; sie wurden nun ihrerseits mit den Unwägbarkeiten der Implementierung des Abkommens von Washington verbunden.

---

Suisse et le Danemark, 12. 5. 1953, ebd. Vgl. auch BRB über Sequesterkonflikte mit Dänemark, 1. 6.1953, in: BA 1004, 1, 1953.

116 38. AK-Sitzung, 23. 5. 1950, in: BA 2801, 1968/84, 55. Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass nach der Unterzeichnung des Ablösungsabkommens vom 26.7.28. 8.1952 auch mit Kanada noch eine Vereinbarung über widerstreitende Ansprüche geschlossen worden ist. Accord interséquestre entre la Suisse et le Canada, 27.8.1954, in: BA 2801, 1968/84, 98.

117 38. AK-Sitzung, 23.5.1950, ebd.

«As you certainly know, the Conference due to meet in Berne on 22nd June [1950] never did meet. The Allied Delegations, drawn from all comers of the globe, duly assembled in Berne at vast expense and after an immense amount of preparatory labour. Then it transpired, almost incidentally, that whatever happened the Swiss intended to insist on the completion of all outstanding intercustodial negotiations before they would begin to implement the Accord. There followed much diplomatic activity on Ministerial levels. The Swiss stuck to their point; the Allies also stuck to theirs, and eventually decided to quit Berne rather than negotiate on such unwarrantable Swiss conditions.»  
Brief R. C. R. Goodchild an R. E. L. Wingate, 29.7.1950.<sup>118</sup>

#### 4.1.4. Die unterschätzte Sprengkraft der Sequesterkonflikte: Die gescheiterte Gesprächsrunde von 1950

Die Viermächte-Verhandlungen waren im Juni 1949 bloss unterbrochen worden. Die Gespräche sollten im Herbst 1949 wieder aufgenommen werden, nachdem die Sequesterkonflikte durch bilaterale Verhandlungen ausgeräumt waren.<sup>119</sup> Schweizer und Alliierte waren sich im Frühjahr 1950 in einem Punkte einig: Wollte man die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz wirklich durchführen, so musste rasch gehandelt werden. Die im September 1949 gewählte deutsche Bundesregierung<sup>120</sup> hatte verschiedentlich ihren Widerwillen gegen die Konfiszierung des deutschen Auslandsvermögens manifestiert. Im neuen Besatzungsstatut behielten sich die drei westalliierten Mächte verschiedene Rechte im Bereich der Aussenpolitik und des Aussenhandels vor;<sup>121</sup> es war dennoch klar, dass es der Alliierten Hohen Kommission schwer fallen würde, einen Entscheid gegen die demokratisch legitimierte Regierung Adenauer durchzusetzen.<sup>122</sup> Alliierte Regierungsvertreter forderten deshalb seit Dezember 1949 Schweizer Diplomaten wiederholt auf, die Viermächtegespräche zügig wieder aufzunehmen.<sup>123</sup> Für die alliierten Vertragspartner stellte sich die Grundsatzfrage, ob Bern überhaupt noch zur Einlösung seiner vertraglichen Verpflichtungen bereit sei. Es fiel nicht leicht, diese Frage schlüssig zu beantworten. Skepsis wechselte immer wieder mit Zuversicht und Hoffnung ab. Bei allen drei alliierten Partnerregierungen gab es Momente, wo der Glaube an den guten Willen der Schweiz völlig zum Erliegen kam. Minister Stucki stand anfangs 1950 ganz eindeutig auf

<sup>118</sup> In: PRO, FO 837/1295.

<sup>119</sup> Sitzung der Delegationschefs, 3.6.1949; Brief alliierte Delegationschefs an Stucki, 10.6.1949; Brief Stucki an alliierte Delegationschefs, 11.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

<sup>120</sup> Eschenburg (1983), S. 525-536; Benz (Besatzungsherrschaft, 1984), S. 251-270.

<sup>121</sup> Eschenburg (1983), S. 520-522; Herbst (1989), S. 60-65.

<sup>122</sup> Memorandum E. M. Adams, 16.11.1949, in welchem er auf eine rasche Durchführung AvW drängte und von der Unmöglichkeit der Implementierung sprach, falls diese länger hinausgeschoben würde. In: USNA, RG 59, 800.515.4259. Die britischen Vertreter in der AHK zeigten sich ebenfalls sehr besorgt über den zunehmenden Widerstand der deutschen Regierung gegen die Safehaven-Abkommen. Telegr. J. McCloy (US HICOM) an SecState, 6.5.1950, in: USNA, RG 59, 654.62231, 2929. Stucki seinerseits gab der Überzeugung Ausdruck, dass das Abkommen wohl nicht mehr durchgeführt werden könne, wenn es nicht zu einer Einigung bis zum Herbst 1950 komme. 38. AK-Sitzung, 23.5.1950, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>123</sup> Briefe C. Bruggmann (CH Leg. Washington) an Stucki, 4.11.1949 und 18.1.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

dem Boden einer Durchführung des Abkommens.<sup>124</sup> Zwei Vorbedingungen mussten allerdings in seiner Sicht erfüllt sein, damit die Schweiz auf die Schiedsgerichtsanhörung verzichten und die Liquidation der deutschen Werte an die Hand nehmen konnte: «Wie Sie wissen, stehen wir mitten in den bilateralen Verhandlungen über Sequesterkonflikte, deren Abschluss die Voraussetzung ist für die Wiederaufnahme der Viermächte-Besprechungen. Wir setzen alles daran, um diese Abkommen möglichst rasch herbeizuführen. [...] Bevor wir aber mit der eigentlichen Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz beginnen können, müssen die [...] Unklarheiten [über die Auszahlungsorganisation und -modalität] beseitigt werden. Ich muss Sie bitten, [...] keine Zweifel darüber aufkommen zu lassen, dass wir das Abkommen nicht durchführen könnten, ohne die Sicherheit, dass es auch in den Kapiteln durchgeführt wird, die sich jenseits der Grenze abspielen müssen»,<sup>125</sup> wies Stucki die Schweizer Gesandten in den alliierten Hauptstädten an. Der Vorsitzende der Aufsichtskommission hatte damit klar gemacht, dass Bern neben einer befriedigenden Lösung der Sequesterkonflikte auch auf gewisse Garantien in Bezug auf die Ausrichtung der Entschädigungszahlung grossen Wert legte. Falls diese beiden Voraussetzungen erfüllt seien, erklärte sich Stucki zur Wiederaufnahme der Viermächteverhandlungen im Frühjahr 1950 bereit.<sup>126</sup>

Was beinhaltete für die schweizerischen Behörden eine befriedigende Lösung der Sequesterkonflikte? Hiess das, dass sie mit allen Staaten, mit welchen widerstreitende Ansprüche bestanden, ein Abkommen unterzeichnet haben wollten? War darunter die Durchsetzung der schweizerischen Rechtsauffassung oder aber bloss eine praktische materielle Einigung zu verstehen? Stucki und mit ihm die Mitglieder der Aufsichtskommission waren sich seit Mitte 1947 bewusst, dass sie mit ihrer Rechtsmeinung von der Liquidation an der Quelle nicht durchdringen konnten. Sie hatten von einer maximalistischen Linie schon längst Abschied genommen. In den seit dem Sommer 1949 geführten bilateralen Verhandlungen ging es darum, die strittigen Werte in einer pragmatischen Lösung zwischen den beiden Streitparteien hälftig zu teilen. Wesentlich war aus schweizerischer Sicht, dass mit den wichtigsten Staaten entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen werden konnten.

War diese Voraussetzung erfüllt? In seinen Ausführungen vor der Aufsichtskommission votierte Stucki für die Aufnahme der Hauptverhandlungen, auch wenn nicht mit allen Staaten ein Sequesterabkommen vorläge: «Die Viermächtebesprechungen wurden letztes Jahr in erster Linie wegen den Sequesterkonflikten unterbrochen. In den darauffolgenden bilateralen Verhandlungen haben wir für den 'Pool' 30-40 Millionen Franken herausgeholt, von denen die Hälfte den schweizerischen Opfern des Nazismus zugutekommen wird. Ich bin der Ansicht, dass wir nun nicht wegen der negativen Haltung Belgiens und Dänemarks die Besprechungen weiter hinausschieben sollten. Wir müssen hoffen, dass die grossen Alliierten auf diese Länder

<sup>124</sup> Allerdings sah er, dass die Verhandlungen doch noch scheitern könnten und die Liquidation allenfalls gar nicht in Angriff genommen werden könnte. In diesem Falle wollte er sich selbst aber nichts vorzuwerfen haben. «Herr Ott begab sich zuerst nach England, und ich trat sodann mit ihm eine Rundreise nach Paris, Brüssel und Kopenhagen an. Damit besitzen wir das Alibi, dass wir nicht nur jederzeit zur Weiterführung der Verhandlungen bereit gewesen sind, sondern uns selbst aktiv für eine Lösung eingesetzt haben.» 37. AK-Sitzung, 28.3.1950, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>125</sup> Brief Stucki an Bruggmann (CH Legation Washington), 2.2.1950; ähnlich auch Brief Stucki an von Salis (CH Botschaft Paris) und de Torrenté (CH Legation, London), 29.3.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

<sup>126</sup> «Es ergibt sich aus dieser Situation, dass die Schweiz aller Wahrscheinlichkeit nach bereit wäre, etwa Anfang Mai die Viermächtebesprechungen in Bern wieder aufzunehmen. Voraussetzung hierfür ist aber eine befriedigende Antwort auf die anfangs Februar in Washington gestellten präzisen Fragen [über die Entschädigungszahlung] sowie die rechtliche Möglichkeit, dass die amerikanische Regierung das bilaterale Abkommen über Sequesterkonflikte mit uns abschliessen kann.» Stucki an de Torrenté, 29.3.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

in letzter Stunde noch einen genügenden Druck ausüben werden, um eine Lösung zu ermöglichen. Aber selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, könnten wir deswegen nicht das Schiedsgericht anrufen. Wir dürfen an dieser Frage das weitere Vorgehen nicht scheitern lassen.»<sup>127</sup>

Die Mitglieder der Aufsichtskommission teilten diese Meinung. Nationalrat Th. Holenstein bezweifelte offen, ob die Unterbrechung der Verhandlungen im letzten Sommer ein geschickter Schachzug gewesen sei. Er sprach sich sehr bestimmt dafür aus, dass nun alles daran gesetzt werden sollte, die Durchführung des Abkommens zu beschleunigen. Die Kommission erklärte sich einmütig mit dem von ihrem Vorsitzenden vorgeschlagenen Vorgehen einverstanden.<sup>128</sup> Im Stuckischen Vorschlag waren zwei unterschiedliche Verhaltensweisen enthalten. Gab er intern auch zu verstehen, dass auf Sequesterabkommen mit Belgien, Dänemark und Norwegen allenfalls verzichtet werden könnte. Klar war hingegen, dass die Ratifizierung und Inkraftsetzung von Abkommen mit den drei Signatarmächten sowie mit den Niederlanden zu den «essentials» der schweizerischen Durchführungspolitik gehörten.<sup>129</sup> Aber auch gegenüber Belgien, Dänemark und Norwegen war er nach aussen nicht bereit, klein beizugeben. Hatte er nach innen der Aufsichtskommission angekündigt, dass unter Umständen auf Vereinbarungen mit den drei widerstrebenden Staaten verzichtet werden müsste, so wollte er in einer grossen Kraftanstrengung doch noch versuchen, in letzter Minute noch ein Einlenken zu erzielen. Im Falle von Norwegen war ein solches Vorgehen noch zu begreifen, handelte es sich doch nach den Vereinigten Staaten um den Staat, mit dem die zweitgrössten Guthaben strittig waren;<sup>130</sup> bei Belgien und Dänemark war die Streitsumme weit geringer. Es musste zumindest waghalsig scheinen, es deswegen nochmals auf eine Kraftprobe mit den Alliierten ankommen zu lassen.<sup>131</sup> Die Ambivalenz, die im Stuckischen Pokerspiel angelegt war, implizierte Missverständnisse. Da die alliierten Gesprächspartner ihrerseits zwischen Hoffnung und Misstrauen schwankten, wurde das Risiko einer Fehlwahrnehmung noch weiter erhöht. Zum einem konnten sie aufgrund der schweizerischen Bemühungen zur Beilegung der Sequesterkonflikte und der erklärten Bereitschaft, bald wieder Verhandlungen aufzunehmen,<sup>132</sup> zum Schluss kommen, dass die bisherigen Hindernisse, die schweizerischerseits bestanden hatten, ausgeräumt seien. Zu dieser Konzilianz passte auch die von Stucki Ende April gezeigte Bereitschaft, auf eine vorherige Lösung des UMA-Falles zu verzichten.<sup>133</sup> Unter diesen Umständen konnte in den alliierten

---

127 38. AK-Sitzung, 23.5.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

128 Ebd.

129 «Die Besprechungen sind aber nur dann sinnvoll, wenn mit den USA ein rechtskräftiger Vertrag über die Sequesterkonflikte abgeschlossen werden kann und wenn befriedigende Erklärungen über den Auszahlungsmodus der Entschädigungen in Deutschland vorliegen.» Brief Stucki an Bruggmann, 25.4.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

130 Nämlich 35 Mio. sFr. Notiz «Valeurs impliquées dans les conflits de séquestre ...», o. A. u. D. [SVS, 2. Jahreshälfte 1950], in: B A 2801, 1968/84, 98. Mit Norwegen gelang ja denn auch – ohne direkte Druckausübung durch die drei Signatarstaaten – im Juni 1950 der Durchbruch zu einer Sequestervereinbarung mit der Schweiz.

131 Mit Belgien waren 4 Mio, mit Dänemark 12 Mio. sFr. strittig. Ebd.

132 Dieses Argument wurde auch von M. Ott (SVS) vertreten, wie R. C. R. Goodchild berichtet: «M. Ott went out of his way to emphasize the Swiss Government's anxiety to implement the Safehaven Accord as soon as possible. [...] He himself would not waste his time racing round Europe and America trying to make intercustodial arrangements if he did not think the Accord would be implemented.» Minutes R. C. R. Goodchild, 3.2.1950, in: PRO, FO 837/1294.

133 «Die Wichtigkeit des Problems der UM A hätte es gerechtfertigt, die Wiederaufnahme der Viermächtebesprechungen davon abhängig zu machen, dass vorher der Fall UMA befriedigend geregelt werde. Da wir aber auch jeden Anschein vermeiden möchten, durch eine solche Bedingung die Wiederaufnahme der [...] unterbrochenen Besprechungen hinauszuzögern oder gar zu verunmöglichen, so haben wir schweren Herzens auf eine

Hauptstädten durchaus Zuversicht und Optimismus entstehen. Die Sequesterkonflikte zwischen der Schweiz und den wichtigsten IARA-Staaten konnten als ausgeräumt betrachtet werden; auch die von Bern immer wieder mit grossem Nachdruck gestellte Frage nach der Entschädigungszahlung hatten die Alliierten nach internen Konsultationen der alliierten Organe in Deutschland auch eine Antwort parat.<sup>134</sup> Nichts wesentliches schien in dieser Perspektive einem baldigen erfolgreichen Abschluss der Viermächtegespräche im Wege zu stehen.

Die französische Botschaft unterbreitete am 5. Juni 1950 dem Politischen Departement im Namen der Alliierten den Vorschlag, die Vierergespräche am 22. Juni wieder aufzunehmen, was in Bern begrüsst wurde.<sup>135</sup> Auf beiden Seiten wurde die bevorstehende Konferenz sorgfältig vorbereitet. Die Alliierten hatten sich auf amerikanischen Vorschlag hin Mitte Juni zu einer vorbereitenden Besprechung in Paris zusammengefunden. Sie einigten sich darauf, der Schweiz ihren Entschädigungsplan mit einer abgestuften Auszahlungsskala vorzulegen, welche die Kleinsparer stark begünstigt hätte. Die Kursfrage wurde als mit der Annahme der offiziellen Parität zwischen Franken und Deutscher Mark als erledigt betrachtet. Im Sinne eines Entgegenkommens sprachen sich die versammelten alliierten Unterhändler für eine generelle Freigrenze von 5.000 sFr. aus, falls dadurch schweizerische Widerstände ausgeräumt werden könnten.<sup>136</sup> Gegenüber dem Bundesrat bezog Stucki die Position, dass für die Ernennung einer Delegation und die Instruktionen für die Verhandlungsführung kein neuer Bundesratsbeschluss nötig sei; da die Besprechungen im Sommer 1949 bloss unterbrochen worden seien, könnte sich die Delegation auf die bundesrätlichen Weisungen vom letzten Jahr abstützen.<sup>137</sup> Bundesrat Petipierre erklärte sich damit einverstanden. Neben dem praktischen Motiv, das der Landesregierung weitere Umtriebe um die Durchführung ersparen wollte, ging es Stucki in erster Linie darum, seinen Handlungsspielraum voll und ganz zu wahren und sich in die Führung der Geschäfte so wenig wie möglich dreinreden zu lassen. Die im Frühjahr 1949 erlassenen Richtlinien, die Stucki selbst ausgearbeitet und von der Landesregierung absegnen lassen hatte, entsprachen der veränderten Wirklichkeit schon längst nicht mehr. Die inzwischen durch die bilateralen Verhandlungen auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte eingetretene Entwicklung

---

solche Bedingung verzichtet. Auch wir sind immer mehr überzeugt, dass grösste Eile Not tut und dass das AvW kaum mehr wird durchgeführt werden können, wenn wir nicht noch vor den Sommerferien mit den drei Vertragspartnern über alle hängigen Fragen einig werden.» Brief Stucki an Bruggmann, 26.4.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90. Bei der UMA AG, Chur, handelte es sich um die Holdinggesellschaft der einzelnen Henkel-Betriebsstätten, welche über ganz Europa verteilt waren und vor allem in der Waschmittelbranche führend waren. Die Aktien der UMA AG waren im Besitze einer Familienstiftung, des sog. Konsortialfonds, der in Basel domiziliert war. Da die Mehrzahl der Nutzniesser unter die im AvW definierte Kategorie «Deutsche in Deutschland» fielen, musste nach dem Wortlaut des Abkommens die Familienstiftung liquidiert werden. Die schweizerischen Behörden stellten sich nun auf den Standpunkt, dass die Stiftung an der Quelle, d.h. in der Schweiz, hätte liquidiert werden sollen. Die meisten europäischen Staaten wollten indessen die auf ihrem Territorium liegenden Henkel-Gesellschaften selbst «entdeutschen», was folgerichtig zu einer Auflösung der internationalen Henkel-Gruppe geführt hätte. Vgl. dazu Exposé SVS Nr. 212,17. 5. 1950, in: BA 2801, 1968/84, 56.

134 Im Mai 1950 hatten sich Experten der AHK auf einen Entschädigungsvorschlag für deutsche Eigentümer geeinigt, deren Besitz in der Schweiz gemäss AvW enteignet worden war. Rapport et Recommandations de la Réunion du Groupe de Travail du Comité Financier .... Frankfurt, 10.-16.5.1950, in: ArchFin, B 9444. Diese Empfehlungen waren am 26. 5. 1950 vom Comité Financier der AHK angenommen worden. In: PRO, FO 837/1294. Vgl. dazu S. 295-297.

135 Telegr. EPD an Stucki, der sich zu diesem Zeitpunkt zu Sequesterverhandlungen in Oslo aufhielt, 5.6.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

136 Als weitere Konzessionen an die Schweiz wurden die Abschaffung der CM, die Exemption der Werte ehemaliger Schweizerinnen, die mit Deutschen in Deutschland verheiratet waren, sowie eine Freigrenze für persönlichen Schmuck mit affektivem Wert bis zum Betrag von 2.000 sFr. in Aussicht genommen. Notiz Réunion interalliée ..., Paris, 13.-15.6.1950, in: ArchFin, B 9444.

137 1. Interne Sitzung, 19.6.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90. Zum BRB betr. neue Verhandlungen über das AvW, 29.4.1949, in: BA 1004, 1, 1949, vgl. S. 228-229.

wurde dadurch der bundesrätlichen Mitbestimmung entzogen. Die Aufsichtskommission konnte nur in sehr beschränktem Ausmass auf den Gang der Verhandlungen Einfluss nehmen: Zum einen wurde sie von ihrem Vorsitzenden nur sehr sporadisch einberufen; zum andern gelang es Stucki durch eine zurückhaltende Informationspolitik und eine autoritäre Führung immer wieder, seine eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Er liess sich vor den Gesprächen von der Kommission zu allgemein gehaltenen Verhaltensrichtlinien festlegen. Meist liess er sich sehr weitgefassten Ermächtigungen ausstellen und informierte die Kommission dann erst nach Abschluss der Verhandlungen über deren Ausgang.<sup>138</sup> Durch die auf das Vorjahr zurückgehenden Verhandlungsinstruktionen und die allgemein gehaltenen Richtlinien der Aufsichtskommission gelang es ihrem Vorsitzenden, die Zügel völlig in seinen Händen zu bewahren.

Die Krise, welche die Aufnahme der Verhandlungen platzen liess, ging wiederum vom Gebiet der Sequesterkonflikte aus. Obwohl Stucki gegen innen zu verstehen gegeben hatte, dass er ein bilaterales Abkommen mit Belgien über die konfliktierenden Ansprüche nicht als essentielle Vorbedingung für die Durchführung der Liquidation betrachtete, versuchte er nochmals, auf die Alliierten Druck auszuüben: «Nachdem Belgien bis heute auf die Sequesterkonfliktsfrage überhaupt nicht eintreten wollte, habe ich dem alliierten Vertreter der Commission Mixte in Paris erklären lassen, dass es nicht angehe, dass wir mit diesem wichtigen Lande überhaupt keine Vereinbarung besitzen. Ich regte daher eine Intervention an, damit Belgien eine Delegation an die Verhandlungen nach Bern entsende. Eine Regelung mit Belgien sollte wenigstens anfänglich als Bedingung für die Durchführung des Abkommens gestellt werden.»<sup>139</sup>

Diese Demarche schreckte die alliierten Delegationen in Paris auf. Sie weckte alte Empfindlichkeiten. Schmiedete sich Stucki mit dieser Anfrage nicht ein neues Instrument, das es ihm erlauben sollte, die Durchführung des Abkommens wieder ad libitum aufzuschieben? Ging es ihm nicht wiederum darum, neue Vorbedingungen zu stellen für die Liquidation der deutschen Werte, die auch im Falle einer Einigung in der Kursfrage und dem Problem der Entschädigungszahlung weiterhin verzögert würde? Die alliierten Unterhändler waren sich einig, dem Vorsitzenden der Aufsichtskommission diesen Weg zu versperren. Die Schiedsgerichts-anrufung für Sequesterkonfliktsfragen müsse vermieden werden. Es sollte verhindert werden, dass sich wiederholte, was in den Verhandlungen von 1949 geschah. Stucki solle gleich zu Beginn der Verhandlungen die Frage gestellt werden, ob sich die Schweiz mit dem inzwischen erreichten Resultat der bilateralen Verhandlungen zufrieden stelle. Falls diese Frage negativ beantwortet würde, so sollten nach dem Vorschlag des amerikanischen Delegierten John C. Vincent die Verhandlungen abgebrochen werden.<sup>140</sup> Die französischen Delegierten schlossen sich dem an und gaben zu bedenken, dass «[...] M. Stucki serait très mal placé pour faire trébucher la négociation sur la question des conflits de séquestre puisque les Alliés, sur

---

138 Die AK tagte insgesamt nur fünfmal im Jahre 1950. Am 23.5.1950 liess Stucki das Verhandlungsprogramm von der Kommission absegnen; an der folgenden Sitzung vom 5.9.1950 orientierte er über das Scheitern der Verhandlungen. Er hielt es nicht für nötig, während der kritischen Tage Ende Juni die AK einzuberufen. Daraus wird deutlich, dass Stucki die AK weniger als Mitbestimmungs- und Lenkungsorgan denn vielmehr als nachträglichen Legitimationsorgan verstand. Von einer umfassenden, prospektiven Aufsicht über die Durchführung des AvW durch die AK konnte keine Rede sein. Stucki liess sich von der AK nicht in seiner Handlungsfreiheit beeinträchtigen.

139 Ebd.

140 «La question se pose de savoir quelle attitude il conviendrait d'observer au cas où M. Stucki demanderait d'aller à l'arbitrage ou se déclarerait peu satisfait de l'ensemble de la question des conflits de séquestre. De l'avis du délégué américain, il conviendrait en cas de réponse peu satisfaisante de M. Stucki d'interrompre la négociation.» Réunion interalliée ..., Paris 13.-15.6.1950, in: ArchFin, B 9444.



cette question, ont démontré leur bonne volonté et conclu, en ce qui les concerne, des accords que M. Stucki a considéré[s] comme satisfaisants.»<sup>141</sup>

Die Alliierten waren durch Stuckis Anfrage unangenehm berührt. Sie wurden sich bewusst, dass sie weitgehend auf den guten Willen der schweizerischen Behörden angewiesen waren. Wollten diese die Durchführung des Abkommens verhindern, so standen ihnen viele Verhinderungsmöglichkeiten zu Gebote: «The success of the forthcoming negotiations may be said to depend almost entirely on the ultimate intentions of the Swiss Government. If it is really their wish to implement the Accord, they will be able to come to terme; if not, they will have plenty of opportunity for exploiting difficulties for the purpose of showing that the Accord is unworkable and must be abandoned, at any rate in its present form.»<sup>142</sup>

Die alliierten Gesprächspartner waren vorsichtig geworden. Gewitzigt durch die Erfahrungen vom Vorjahr wollten sie ohne verbindliche schweizerische Zusagen die Verhandlungen nicht aufnehmen. Misstrauisch bestanden sie auf Sicherheiten. Sie stellten nun ihrerseits Vorbedingungen für die Aufnahme der Gespräche. Am 20. Juni 1950 ersuchte der französische Botschafter im Namen der alliierten Unterhändler um eine entsprechende Erklärung. Die Schweizer Regierung sollte darin bestätigen, den Abschluss einer Vereinbarung über die Durchführung des Abkommens von Washington nicht vom Ergebnis allfälliger Sequestergespräche mit Belgien abhängig zu machen. Hoppenot führte weiter aus, dass die Alliierten der schweizerischen Einwilligung zur Verhandlungsaufnahme entnommen hätten, dass Bern den gegenwärtigen Stand der Sequesterkonfliktregelung als befriedigend erachtete.<sup>143</sup> Stucki wies diese Interpretation zurück. Er führte aus, dass in den bilateralen Verhandlungen wohl bedeutende Fortschritte erzielt worden seien. Allein, der Vereinbarungsentwurf mit der amerikanischen Regierung sei noch nicht rechtsgültig unterzeichnet worden. Auch mit Grossbritannien stünde ein definitives Abkommen noch aus. Die Schweizer Regierung müsse unbedingt auf dem Abschluss der Vereinbarungen mit den Vereinigten Staaten und Grossbritannien bestehen.<sup>144</sup>

Dagegen signalisierte Stucki im Fall von Belgien Entgegenkommen: «Ich gab sodann die Erklärung ab, dass nach meiner persönlichen Ansicht der Bundesrat wohl kaum, wenn in allen anderen Punkten eine Einigung erzielt worden sei, die Unterzeichnung eines Abkommens lediglich wegen des Fehlens einer [Sequesterkonflikts-]Verständigung mit Belgien [...] verweigern würde.»<sup>145</sup>

Der französische Botschafter nahm diese inoffizielle Zusicherung Stuckis mit Genugtuung entgegen; er bestand jedoch auf einer schriftlichen Erklärung, wonach die Schweizer Regierung auf das Junktim zwischen dem Viernächte-Abkommen und dem Sequesterkonflikt mit Belgien verzichtete. Damit war die Krise perfekt: Beide Seiten beharrten auf Vorbedingungen. Die Alliierten erklärten sich nicht bereit, die Verhandlungen aufzunehmen, solange die Schweiz nicht formell auf das Junktim zwischen Sequesterkonflikten und Abkommen von Washington verzichtete. Umgekehrt machten die Verantwortlichen in Bern die Durchführung einer allfälligen Neufassung des Abkommens von der befriedigenden Regelung der konfliktierenden Ansprüche mit den betroffenen Feindgutbehörden abhängig. In ihrer Verärgerung versuchten

---

<sup>141</sup> Ebd. Der englische Safehaven-Offizielle Goodchild stimmte dieser Einschätzung zu: «As so much progress has been made on the intercustodial side since last June, M. Stucki would be on particularly bad ground in making this a stumbling-block now (though he might nevertheless contrive to do so, in which event it was felt in Paris the negotiations should be broken off).» Briefing R. C. R. Goodchild für P. S. Scrivener (GB Leg. Bern), o. D. [Juni 1950], in: PRO, FO 837/1295.

<sup>142</sup> Ebd.

<sup>143</sup> Aide-Mémoire Hoppenot (Amba F Bern), 20.6.1950, in: BA 2801.1968/84, 90.

<sup>144</sup> Nicht überreichtes Aide-Mémoire vom 22.6.1950, das Stuckis Argumentation gut wiedergibt. Ebd.

<sup>145</sup> Notiz Stucki, 11.7.1950, ebd.

die Alliierten den Bundesrat über den Kopf Minister Stuckis hinweg zu einem Einlenken zu bewegen. Ohne Erfolg. Bundesrat Petitpierre blieb fest und stellte sich in zwei Besprechungen mit den alliierten Missionschefs ganz klar hinter seinen Unterhändler: « J'ai ajouté que les questions en suspens formaient un tout et qu'il me serait très difficile de soumettre à la ratification du Conseil fédéral un accord qui laisserait ouverte celle des conflits de séquestre; qu'il était nécessaire que nous eussions des garanties et que nous pouvions pas nous exposer au risque qu'après que nous ayons commencé la liquidation des avoirs allemands on nous dise que les conflits de séquestre ne présentent plus d'intérêt et que l'on refuse de chercher une solution à ce problème. [...] Quant aux discussions entre la Belgique et la Suisse, je partageais l'opinion de M. le Ministre Stucki que si une entente intervenait sur tous les autres points, le résultat négatif de ces discussions ne ferait pas échec à l'accord général.»<sup>146</sup>

An einer Sitzung der Delegationschefs wiederholte Stucki, dass seine Regierung auf einem gültigen Abschluss der Sequesterabkommen mit Grossbritannien und den USA bestehen müsse. Immerhin wurde angedeutet, dass sie sich auch bloss mit der Unterzeichnung der Vereinbarung mit Washington zufrieden geben könnte, falls die amerikanische Regierung vom Kongress noch nicht zum Abschluss solcher Abkommen ermächtigt sein sollte.<sup>147</sup> Generell gab es nun aus schweizerischer Sicht zwei Möglichkeiten: Die angesagten Viermächte-Besprechungen könnten weiter aufgeschoben werden, bis die bilateralen Abkommen mit Amerika, England und wenn möglich auch Belgien definitiv unterzeichnet wären. Oder aber die Vierergespräche würden nun sofort aufgenommen, unter der Voraussetzung, dass die Schweizer Regierung indes erst nach rechtsgültigem Abschluss bilateraler Abkommen mit Grossbritannien und den USA die getroffenen Viermächte-Vereinbarungen durchführen könnte.<sup>148</sup> Die alliierten Unterhändler nahmen diese Vorschläge kommentarlos entgegen. Ein Ausweg aus der Sackgasse war nicht in Sicht.

Es wurde immerhin versucht, auf einer pragmatischen Grundlage die Positionen in der Frage der Sequesterkonflikte zu klären. Eine Besprechung mit der britischen Delegation ergab, dass ein Abkommen wohl in allernächster Zeit unterzeichnungsreif sei.<sup>149</sup> Dagegen erwies sich, dass die schweizerischen Abänderungsanträge zum Vereinbarungsentwurf mit den USA von den Behörden in Washington als so grundlegend betrachtet wurden, dass eine neue Verhandlungsrunde unausweichlich wurde. Die amerikanischen Delegierten waren verbittert, dass Bern erst zu diesem späten Zeitpunkt mit ausgedehnten Revisionswünschen kam; die Schweiz hätte diese Abänderungsanträge in den letzten elf Monaten notifizieren können. Die Tatsache, dass Stucki ausgerechnet so kurz vor den Verhandlungen auf diesen Abänderungen bestand, wurde als taktisches Manöver interpretiert: Für sie stand fest, dass es dem Schweizer Delegationschef wiederum nur darum ging, die Durchführung des Abkommens auf unbestimmte Zeit zu verzögern.<sup>150</sup> Die amerikanische Regierung stellte deshalb Bern vor die Wahl, den vorliegenden Entwurf unverändert zu unterzeichnen und in Kraft zu setzen. In diesem Falle könnten die Viererverhandlungen unverzüglich aufgenommen werden. Falls das für die Schweizer Behörden nicht annehmbar sein sollte, müssten zuerst die ausstehenden Sequesterabkommen rechtskräftig unterzeichnet werden, bevor Viermächteverhandlungen aufgenommen werden könnten.

---

146 Notiz BR M. Petitpierre, 22./26.6.1950, ebd.

147 Notiz Stucki, 11.7. 1950, ebd.

148 Brief Stucki an die CH Delegationsmitglieder, 23.6.1950, ebd.

149 Telegr. Scrivener an FO, 28.6.1950, in: PRO, FO 837/1295. Brief Stucki an de Torrenté (CH Minister London), 30.6.1950, ebd.

150 Telegr. GB Emb. Washington an FO, 7. 7. 1950, in: PRO, FO 837/1295.

In diesem Falle waren die Besprechungen bis auf Weiteres zu vertagen.<sup>151</sup> Minister Stucki lehnte es ab, den vorliegenden Entwurf unverändert anzunehmen. Er verschanzte sich hinter der Aufsichtskommission. Diese habe im November 1949 beschlossen, dass das Projekt in mehreren Punkten zu revidieren sei. Er zog daraus die Schlussfolgerung, dass «... bei dieser Sachlage wohl kaum eine andere Lösung [bleibt], als gegenwärtig auf die Eröffnung der Viermächte-Besprechungen zu verzichten und so rasch als möglich die bilateralen Abkommen mit England und Amerika abzuschliessen. Es ist bedauerlich, dass dadurch wertvolle Zeit verloren geht.»<sup>152</sup>

Damit war die Verhandlungsrunde definitiv gescheitert, bevor überhaupt inhaltlich über die anstehenden Probleme diskutiert werden konnte. Nachdem die alliierten Unterhändler anfänglich noch mehrheitlich für eine Fortsetzung der Verhandlungen votiert hatten,<sup>153</sup> schlossen sie sich Stuckis Einschätzung an. Nach dem Scheitern einer letzten eindringlichen Demarche Botschafter Hoppenots bei Bundesrat Petitpierre<sup>154</sup> reisten die alliierten Delegationen anfangs Juli unverrichteter Dinge und aufgebracht in ihre Heimatländer zurück.<sup>155</sup>

In der alliierten Presse wurde das schweizerische Verhalten kritisiert. Man machte aus dem Zorn über das als unannehmbar qualifizierte Verhalten des Schweizer Unterhändlers kein Hehl. Am 6. Juli veröffentlichte das Staatsdepartement eine Pressemitteilung: «The U. S. Government today announced that the quadripartite conference between [...] [the Allies] and Switzerland [...] was cancelled because of the last minute imposition by the Swiss Government of a condition unrelated to the accord which the U. S. Government could not accept. [...] The condition, which the Swiss Government advanced for the first time after the allied delegations already had assembled in Bern, was that the Swiss Government would not carry out any agreements which might be reached with respect to outstanding problems under the accord unless prior and final settlement were reached on the Bilateral memorandum of understanding [about conflicting claims]. Since the Swiss Government would not proceed with the quadripartite conference except on its condition, the U. S. delegation had no alternative but to withdraw reluctantly from the Conference. The U. S. made no commitment to renegotiate the bilateral understanding at a later date, and no such renegotiation is now in progress.»<sup>156</sup>

Die schweizerischen Behörden waren sehr betroffen von dieser Verlautbarung des Staatsdepartementes. Stucki liess die Sache nicht auf sich beruhen und gab am 10. Juli 1950 ein Communiqué heraus, in dem er etwas schulmeisterlich die Geschichte der Durchführung des Abkommens seit der schweizerischen Anrufung des Schiedsgerichtes nachzeichnete und jede

151 Notiz Stucki über Besprechung mit J. C. Vincent (US Minister Bern), 1.7.1950, ebd.

152 Ebd.

153 «We are however satisfied that both the President [BR Petitpierre] and Stucki are now anxious to proceed and to settle the question [AvW] and on balance all of us here are in favour of going ahead. In any event I would urge in view of the above developments that our own bilateral arrangements be completed as a matter of immediate urgency. My French and U. S. colleagues are similarly reporting position to their Governments.» Teleg. P. S. Scrivener (GB Minister Bern) an FO, 23.6.1950, in: PRO, FO 837/1295.

154 Hoppenot versuchte ein weiteres Mal, den Vorsteher des EPD zur Aufgabe der schweizerischen Haltung bei den Sequesterkonflikten und zur sofortigen Aufnahme der Vierergespräche zu bewegen. Am 4.7.1950 legte Petitpierre die Frage dem Gesamtbundesrat vor; die Landesregierung stellte sich hinter Stucki und Petitpierre: Sie lehnte es ab, vor der Regelung der Sequesterkonflikte eine allfällige Vereinbarung über das AvW in Kraft zu setzen. Notiz BR Petitpierre, 4.7.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

155 «The Americans were, not unnaturally, furious – particularly as the Swiss requested them virtually to renegotiate the U. S.-Swiss intercustodial agreement which was concluded eleven months before. The American Delegation left Berne more or less determined to have nothing further to do with the Swiss.» Brief von R. C. R. Goodchild an R. E. L. Wingate (GB Vertreter IARA, Brüssel), 29.7.1950, ebd.

156 Press release DoSt, 6.7.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

schweizerische Schuld an der Verzögerung der Durchführung von sich wies.<sup>157</sup> Der Pressekrieg macht deutlich, wie sehr die Meinungen auseinander gingen und wie gross die Verbitterung auf beiden Seiten nach den geplatzen Verhandlungen war. Der Eindruck, dass sich die Situation lediglich zwischen der Schweiz und den USA zugespitzt hatte, ist nicht zutreffend. Auch die Briten und Franzosen waren aufgebracht über das Verhalten des Schweizer Unterhändlers.<sup>158</sup> Am 27. Juli 1950 zitierte Staatssekretär Kenneth G. Younger in Vertretung von Aussenminister Ernest Bevin den schweizerischen Gesandten Henri de Torrenté aufs Foreign Office, wo ihm eine englische Protestnote überreicht wurde. Younger warf den Schweizer Behörden Verzögerungstaktik vor und ersuchte sie dringend, die Durchführung des Abkommens von Washington nicht länger von der Regelung der Sequesterkonflikte abhängig zu machen.<sup>159</sup> Bundesrat Petitpierre wies in seiner Antwort den Vorwurf zurück. Die Schweiz könne nicht darauf verzichten, vor der Durchführung des Abkommens den Stand der Sequesterverhandlungen zu berücksichtigen, da nach schweizerischer Ansicht diese Probleme Teil des Abkommens bildeten. Bern sei jedoch zur sofortigen Wiederaufnahme der Sequester- wie der Viermächteverhandlungen bereit, wobei letztere indes ad referendum zu betrachten seien, bis auch die Sequesterfrage befriedigend geregelt sei.<sup>160</sup>

*Drôles de négociations:* Sie wurden abgebrochen, bevor sie überhaupt eröffnet wurden! Die alliierten Delegationen reisten anfangs Juli grollend nach Hause. Dies überrascht umso mehr, als im Frühjahr 1950 die Aussichten für eine Verständigung recht gut schienen. In bilateralen Verhandlungen war es gelungen, die Sequesterkonflikte mit den wichtigsten Staaten einvernehmlich zu lösen. In Anbetracht der zunehmenden Opposition der deutschen Regierung gegen die Beschlagnahme deutscher Aussenwerte waren sich Schweizer und Alliierte in ihren Bemühungen einig, einen raschen Ausweg aus der nunmehr seit vier Jahren bestehenden Sackgasse zu suchen. Das hiess nicht, dass es nicht weiterhin bedeutende Differenzen gab. So war die schweizerisch-amerikanische Sequestervereinbarung vom Juli 1949 in Ermangelung einer entsprechenden Ermächtigung durch den amerikanischen Kongress immer noch nicht definitiv unterzeichnet worden. Nach zehnmonatigen Gesprächen war auch ein schweizerisch-britisches Abkommen immer noch nicht unterzeichnungsfähig. In Bern wurde die fehlende Kooperationswilligkeit des englischen Feindgutverwalters gerügt. Schliesslich zeichneten sich neue Schwierigkeiten ab. Bern ersuchte die alliierten Regierungen um konkrete Auskünfte über Organisation und Modalitäten der Entschädigungsauszahlung an enteignete Deutsche und machte deutlich, dass die Schweiz auf einer Teilauszahlung in bar zumindest für natürliche Personen bestehen würde.

Diese Schwierigkeiten wurden aber von beiden Seiten nicht als unüberwindbar betrachtet. Mit mehrmonatiger Verspätung auf den in Aussicht genommenen Fahrplan wollten die Alliierten im Frühjahr 1950 die Verhandlungen endlich wiederaufnehmen. Die Schweizer Regierung erklärte sich dazu bereit, obwohl noch nicht alle Schwierigkeiten auf dem Gebiet der Sequesterkonflikte

157 Vgl. NZZ, Nr. 1458, 11.7.1950.

158 «As a result of the events of the past fortnight, we are now more than ever convinced that, as we have held all along, the Swiss are seizing on every conceivable pretext for evading the execution of the Washington agreement. But I cannot see that there is anything more that any of us could have done. I still think it very desirable that we should get our own intercustodial agreement signed as soon as possible, and if possible ensure that Washington get on with theirs.» Brief Scrivener an Goodchild, 5. 7. 1950, in: PRO, FO 837/1295.

159 «His Majesty's Government are reluctant to believe that it is the Swiss Government's policy further to postpone the implementation of the Accord. Such an inference could, however, be drawn from the Swiss Government's handling of the intercustodial agreement made with the United States in July 1949.» Note von K. G. Younger (FO) an H. de Torrenté, 27.7.1950, ebd.

160 Brief BR M. Petitpierre an P. S. Scrivener (GB Leg. Bern), 11.9.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

ausgeräumt waren. Diese plötzliche Eile mochte den Blick für gewisse Probleme verstellen. Stucki versuchte alles zu vermeiden, was nach einer Sabotierung des Abkommens aussehen konnte. Alle Signale schienen nun auf grün gestellt. Obwohl er vor der Aufsichtskommission bereits eingeräumt hatte, dass ein Abkommen mit Belgien nicht zur Vorbedingung gemacht werden dürfte, verliess Stucki kurz vor Aufnahme der Gespräche die weiche, konziliante Linie. Aus taktischen Gründen wechselte er wieder auf die fordernde, maximalistische Spur. Er wollte es nicht unversucht lassen, durch Druckausübung doch noch ein Abkommen mit Belgien zu erzielen. Dieser Schachzug erweckte Argwohn bei den alliierten Delegationen. Es entstand der penible Eindruck, dass die Schweiz sich mit einer Kompromissregelung nie abfinden würde. Die Befürchtung wurde laut, dass es dem Schweizer Unterhändler bloss darum zu tun sei, aus dem Fall Belgien ein neues Hindernis zu konstruieren, um das Abkommen nicht durchführen zu müssen. Nach aussen war nicht zu erkennen, dass dies kein essentielles Verhandlungsziel war. Stucki musste sehr forsch auftreten, wenn er mit seiner Demarche Erfolg haben wollte. Damit war das Risiko einer Fehlwahrnehmung erheblich.

Stucki war zum Opfer seiner eigenen Taktik geworden. Die alliierten Unterhändler sahen in diesem Vorstoss eine neue Vorbedingung zur Durchführung des Abkommens. Um ein Fiasko auszuschliessen, stellten sie ihrerseits Bedingungen. Sie verlangten, dass die Schweiz auf das von ihr erhobene Junktim verzichtete und sich zur Durchführung der Liquidation verpflichtete unabhängig vom Ausgang der Sequesterkonfliktregelungen. Ohne eine entsprechende Zusicherung Berns weigerten sie sich, die Verhandlungen überhaupt aufzunehmen. Damit befand man sich neuerdings in einer Sackgasse. Beide Seiten bestanden nun auf sich gegenseitig ausschliessenden Vorbedingungen. Dies bedeutete einen Rückfall in die Situation vom Juni 1949.

Dieser Ausgang der Viermächtegespräche war nicht vorgesehen gewesen. Er war auch nicht unausweichlich. Der Schweizer Unterhändler trug dafür in hohem Ausmasse die Verantwortung. Trotz anfänglichen Signalen der Versöhnlichkeit hatte Stucki versucht, in einem kühnen Vorstoss kurz vor der Aufnahme der Vierergespräche noch ein paar 100'000 sFr. aus dem Sequesterkonflikt mit Belgien für die Schweiz abzupressen. Dieser Versuch überspannte den Bogen. Tatsächlich widersprach Stuckis ultimatives Vorgehen sowohl den Zusicherungen, die er den Mitgliedern der Aufsichtskommission erteilt hatte, als auch den versöhnlichen Gesten gegenüber den Alliierten. Auch hatte er den Departementsvorsteher nicht in seinen Schachzug eingeweiht. Erst hinterher, als die Alliierten ihrerseits Bedingungen stellten, berichtete er Bundesrat Petitpierre. Da war es aber bereits zu spät. Aus Furcht, dass die Schweiz neue Bedingungen stellen und zur Liquidation der deutschen Werte keine Hand bieten könnte, liessen die Alliierten die angesagte Verhandlungsrunde platzen.

Mit dieser Reaktion der alliierten Unterhändler hatte Stucki nicht gerechnet. Er war davon ausgegangen, dass die Alliierten die schweizerischen Forderungen wohl oder übel schlucken müssten, um dadurch die Durchführung des Abkommens zu erzielen. Sein ambivalentes Vabanquespiel mochte unter anderen Umständen clever sein; im Zusammenhang mit den überstrapazierten Bemühungen um die Durchführung des Abkommens erwies sich sein Finassieren als ein schwerwiegender Fehler. In seiner Verlegenheit unterstellte er den Alliierten, dass sie die Verhandlungen wohl darum hätten auffliegen lassen, weil sie keinen zufriedenstellenden Entschädigungsplan besessen hätten. Dafür fehlen in den alliierten Quellen alle Hinweise. Das Ergebnis der gescheiterten Gesprächsrunde war klar: Eine Chance zur Durchführung des Abkommens leichtfertig verspielt worden war. Es erwies sich, dass auf der Basis von gegenseitigem Misstrauen und Sicherheitsdenken sich keine erfolgreichen Verhandlungen führen liessen.

«The State Department were therefore disposed to reach the conclusion that the best thing was to break now. They did not wish to enter into polemics with the Swiss, but to reply [...] by stating that they were convinced there was no useful purpose in proceeding with the negotiations, [...] that they intended to report failure of the negotiations to I. A. R. A. We [British Embassy Washington] asked the State Department whether they did not think that they were substituting a quarrel with the Allies for a quarrel with the Swiss. The former would surely be of much greater significance to them. We asked the to consider these arguments most carefully.»  
Telegramm Sir O. Franks, GB Embassy Washington, 23.10.1950.<sup>161</sup>

«Wir müssen alles vermeiden, um nicht in die Situation getrieben zu werden, in die uns die Amerikaner [im] letzten Oktober manövrieren wollten. Wir dürfen nicht riskieren, in einer an sich nebensächlichen Frage zu Vertragsbrechern gestempelt zu werden. Der Streif muss auf die rechtlich und moralisch wichtigste Frage beschränkt werden, d.h. auf die Frage, ob es gelingt, das Abkommen in einer Weise durchzuführen, dass die Deutschen diejenige Entschädigung erhalten, die sie nach Ansicht der Schweiz beim Abkommensabschluss erhalten sollten.»

W. O. Stucki an der 41. AK-Sitzung, 23.1.1951.<sup>162</sup>

## 4.2. Die Kontroverse um die Ausrichtung einer Entschädigung an die zu enteignenden Deutschen

### 4.2.1. Der steinige Weg zur Wiederaufnahme der Vermächte-Verhandlungen im Frühjahr 1951

Die Situation war zerfahren nach dem Platzen der Verhandlungen von Juni 1950. Im Lager der Alliierten nahmen Zweifel überhand. Die Böswilligkeit der schweizerischen Haltung schien aufs Neue bestätigt: Es wurde geargwöhnt, Bern schöpfe alle nur erdenklichen Vorwände aus, um sich aus den vertraglichen Pflichten herauszustehlen.<sup>163</sup> In Washington tendierte man dazu mit dem ungeliebten Abkommen erst recht nichts mehr zu tun zu haben wollen,<sup>164</sup> während sich der Quai d'Orsay fürs erste einfach in Schweigen hüllte.<sup>165</sup> In London räumte man trotz der schlechten Aussichten ein, dass es darum ginge, in den Besprechungen über Sequester-

---

<sup>161</sup> In: PRO, FO 837/1297.

<sup>162</sup> In: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>163</sup> «As a result of the events of the past fortnight, we are more than ever convinced, that, as we have held all along, the Swiss are seizing on every conceivable pretext for evading the execution of the Washington agreement.»  
Brief P. S. Scrivener, GB Leg. Bern, an R. C. R. Goodchild, FO, 5.7.1950, in: PRO, FO 837/1295.

<sup>164</sup> Telegr. GB Emb. Washington an FO, 7.7.1950, ebd.

<sup>165</sup> Brief R. C. R. Goodchild an R. E. L. Wingate, GB Deleg. IARA Brüssel, 29.7.1950, ebd.

konflikte endlich zu einer bilateralen Vereinbarung zu kommen, um dadurch die Voraussetzung zu einer raschen Wiederaufnahme der Viermächteverhandlungen zu schaffen.<sup>166</sup>

Die Verlegenheit in Bern war in der Tat gross. Mit einem Auffliegen der Verhandlungen vor deren Beginn und den anschliessenden Gehässigkeiten hatte man nicht gerechnet. Umso mehr wurden Zusicherungen aus London begrüsst, wonach der britische Feindgutverwalter weiterhin zum Abschluss einer Sequesterkonfliktsvereinbarung bereit sei.<sup>167</sup> Erleichterung machte sich aber vollends breit, als die Gesandtschaft in Washington berichtete, dass von amerikanischer Seite die Wiederaufnahme der Verhandlungen suggeriert worden sei. Der Assistant Secretary for Economic Affairs im Staatsdepartement hatte nämlich das Heft der Verhandlungsdelegation entrisen. Willard L. Thorp war der Ansicht, dass die Vierergespräche so rasch als möglich wieder aufgenommen werden sollten; als Termin schlug er die zweite Septemberhälfte vor. Anschliessend sollte die schweizerisch-amerikanische Sequestervereinbarung bereinigt und definitiv unterzeichnet werden.<sup>168</sup> In Bern war man von diesem Vorschlag sehr angetan. Stucki war freilich nicht bereit, das Junktim der Sequesterkonflikte aufzugeben. Er ging davon aus, dass die Resultate der vorgezogenen Vierergespräche bloss ad referendum zu verstehen seien.<sup>169</sup>

Am 20. September 1950 überreichte die schweizerische Gesandtschaft dem Staatsdepartement ein Aide-Mémoire, worin es Washington von der Zweckmässigkeit bilateraler Sequesterverhandlungen vor Vierergesprächen zu überzeugen versuchte, sich im Übrigen aber auch zur Vorwegnahme von solchen Besprechungen aussprach, unter der Voraussetzung, dass die Ergebnisse bloss ad referendum überwiesen würden.<sup>170</sup>

Die amerikanische Antwort liess lange auf sich warten. Schweizerischerseits war man über die Funkstille in Washington beunruhigt.<sup>171</sup> Diese lag in einer grundsätzlichen Überprüfung der amerikanischen Safehaven-Politik und anschliessenden inneralliierten Positionsvereinigungen begründet. Im Zuge einer Änderung der Verwaltungsorganisation war das Safehaven-Dossier der Oberaufsicht von W. L. Thorp entzogen worden. Neuerdings hatte das Office of Western European Affairs die Federführung. Der neu mit dem Abkommen von Washington befasste Chefbeamte war Avery Peterson. Er war zum Schluss gekommen, dass die Vereinbarung undurchführbar geworden war: «To sum up, Peterson said, the United States would prefer to break with the Swiss on their illogical insistence on linking the intercustodial problem with the carrying out of the accord, than on the terms of compensation in which the Swiss would pose as the defenders of their German clients who had transferred their money to their safe-keeping in order to avoid its being used by the Nazis. The State Department were therefore disposed to reach the conclusion that the best thing was to break now.»<sup>172</sup>

Als Antwort auf das schweizerische Memorandum sollten die alliierten Regierungen Bern deshalb mitteilen, dass sie unter den von der Schweiz gestellten Vorbedingungen Neuverhandlungen

---

166 «The first necessity [...] is for some indication of reasonableness on the part of the Swiss Government, who may be a trifle uncomfortable at having provoked such a crisis when all they wanted was to get away with a little blackmail. [...] we are pushing ahead with our own intercustodial negotiations with the Swiss. The successful conclusion of these, allied to the undoubted weakness of the Swiss position [...] may possibly lead to some sort of working compromise.» Ebd.

167 Brief H. de Torrenté, CH Leg. London, an Stucki, 10.7.1950, in: BA 2801, 1968/84,103.

168 Telegr. Bruggmann an Stucki, 17./24.7.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

169 Telegr. Stucki an CH Leg. London, 10.8.1950, ebd.

170 Aide-Mémoire CH Leg. Washington an DoSt, 20.9.1950, ebd.

171 Telegr. Stucki an CH Leg. Washington, 24.10.1950; Brief Bruggmann an Stucki, 26. 12.1950, ebd.

172 Telegr. O. Franks, GB Emb. Washington, an FO, 23.10.1950, in: PRO, FO 837/1297.

gen nicht als sinnvoll erachteten und sie sich von ihren Verpflichtungen gegenüber der IARA freisagen wollten.<sup>173</sup>

Peterson hatte es eilig. Als er feststellen musste, dass Briten und Franzosen seinem Vorschlag wenig Sympathie entgegenbrachten, riss ihm der Geduldsfaden. Am 9. November drohte er den alliierten Vertragspartnern kurzerhand, am folgenden Tag mit dem einseitigen Rückzug der amerikanischen Regierung vom Abkommen ernst zu machen, falls London und Paris nicht einlenkten. Interne amerikanische Beschlüsse lägen bereits vor; ein entsprechendes Pressecommuniqué sei auch schon verfasst.<sup>174</sup> Briten und Franzosen reagierten empört auf das Ultimatum. Die Aussenministerien wiesen ihre Vertreter zu Protestnoten an.<sup>175</sup> Einer Demarche des britischen Botschafters bei Petersons Vorgesetzten war es zu verdanken, dass das Staatsdepartement fürs erste auf ein einseitiges Vorgehen verzichtete.<sup>176</sup> Die Ultimatumfrist wurde um vier Tage verlängert.<sup>177</sup>

Paris und London teilten nicht nur die amerikanische Lagebeurteilung nicht; in beiden Hauptstädten war man auch entsetzt über das rücksichtslose Vorgehen des State Departments: «Not the least disturbing aspect of all this is the monstrous fashion in which the Americans seem determined to steam-roller the opinions of their Allies. It is not a unique instance of this, of course, but it is one which I think is bound to have unfortunate repercussion unless a solution is found. What makes their behaviour particularly blatant is that they stand, if anything, to gain by the scrapping of the Accord [...] whereas the rest of I. A. R. A. – in particular the French and ourselves – have a great financial interest in its implementation.»<sup>178</sup>

Die amerikanische Regierung hatte ihr Reparationskonto schon überzogen; sie hatte aus der Durchführung des Safehaven-Abkommen mit der Schweiz materiell keine Vorteile mehr zu erwarten. Der vom Staatsdepartement vorgeschlagene Verzicht auf die Abkommensdurchführung musste London und Paris als Ausverkauf legitimer englischer und französischer Interessen vorkommen. Beiden sollte aus dem Abkommen grössere Frankenbeträge zufließen, auf die sie nicht einfach zu verzichten bereit waren.<sup>179</sup>

Nicht nur die Interessenlage entzweite Amerikaner und Europäer. Diese kamen zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Durchführungspolitik der Schweiz. In London wie in Paris ging man davon aus, dass Bern das Abkommen durchzuführen gewillt sei, falls gewisse schweizerische Anliegen berücksichtigt würden.<sup>180</sup> Die englischen Behörden gingen schonungslos ins Gericht mit Washington. Der amerikanische Rückzieher wurde als Rechtsbruch gerügt: «The Accord itself is a formal international treaty between each of the signatory powers, and contains no provision for secession by any of the signatories; in many respects it has already been implemented. Furthermore, it is clear that the I. A. R. A. has no authority to release any of the

173 Am 28.10.1950 legte das DoSt einen Entwurf für eine entsprechende alliierte Note an die Schweizer Regierung vor. Ebd.

174 Telegr. GB Emb. Washington an FO, 9.11.1950, ebd.

175 Telegr. FO an GB Emb. Washington, 9.11.1950; Telegr. Harvey, GB Emb. Paris, an FO, 10.11.1950, ebd.

176 R. C. R. Goodchild meinte drastisch: «[...] in order to be shure of taking the matter over the heads of the rather hostile 'working-level' in the State Department (Avory Peterson is a pig-headed type with whom one could never hope to settle an argument) it was considered expedient to raise it all to Ambassadorial level.» Goodchild an P. R. Larke, GB Leg. Bern, 8.11.1950, ebd.

177 Telegr. GB Emb. Washington an FO, 9.11.1950, ebd.

178 Brief R. C. R. Goodchild an P. R. Larke, GB Leg. Bern, 1.11.1950, ebd.

179 «[...] the U. S. Government stand to get little or nothing out of the Swiss Accord. We stand to get a great deal. Their present attitude appears incredibly inconsiderate of our position [...]» Minutes R. C. R. Goodchild, 25.10.1950, ebd.

180 Minutes R. C. R. Goodchild, 25.10.1950, in: PRO, FO 837/1297.



signatories from such a contract, which binds the three Allied Governments solely to each other and to the Swiss Government. A unilateral withdrawal of the U. S. Government would accordingly constitute a breach of Treaty obligation equally with His Majesty's Government as with the French and Swiss Governments. The U. S. Government would in consequence be held responsible for the final breakdown of the Accord [...].<sup>181</sup>

Überdies sehe das Abkommen ein Streiterledigungsverfahren vor. Bern habe seit dem Herbst 1947 vorgeschlagen, die Meinungsdivergenzen arbitral zu regeln, was Washington immer abgelehnt habe. Es wäre für die Schweizer Behörden ein Leichtes, die Amerikaner als Vertragsbrecher zu brandmarken und sich selbst in der Öffentlichkeit als Verteidiger des Rechts hochzulisten.<sup>182</sup>

Auch die praktischen Folgen eines einseitigen Rückziehers wurden aufgezeigt. Grossbritannien und Frankreich würden indirekt zur Aufgabe ihrer Rechte aus dem Abkommen gezwungen, da die Schweizer Regierung auf Verhandlungen bloss mit zwei Vertragspartnern nicht eingehen würde. Unabhängig von den subtilen juristischen Tüfteleien der Amerikaner laufe die Haltung des Staatsdepartements auf die faktische Auflösung eines internationalen Abkommens hinaus. Die Vereinbarung würde insgesamt hinfällig.<sup>183</sup> Dies hätte zur Folge, dass die Schweizer Behörden nach eigenem Gutdünken über die deutschen Werte in ihrem Land verfügen könnten: «... if the Accord is scrapped the Swiss will have freedom to do what they like with them [German assets]. Once free, the Swiss bear will not dance again to the tune of the juke-box.»<sup>184</sup>

Die herbe Kritik aus London und Paris gipfelte in einem Wiedererwägungsgesuch. Die Amerikaner sollten ihre Rückzugsabsichten rückgängig machen, monierte eine identische Note, die von englischen und französischen Vertretern in Washington dem Department of State überreicht wurden.<sup>185</sup>

Mitte Dezember brach Washington das eisige Schweigen. Die Beamten im amerikanischen Ausserministerium gaben sich nach wie vor überzeugt von der Richtigkeit ihrer Sehweise; um der inneralliierten Übereinstimmung willen erklärten sie sich indes bereit, einen weiteren Versuch zur Überwindung des Stillstandes vorzunehmen.<sup>186</sup> Das Staatsdepartement erklärte sich zu sofortigen Verhandlungen über das Abkommen von Washington bereit; im Frühjahr 1951 konnten dann schweizerisch-amerikanische Verhandlungen über die konfliktierenden Ansprü-

181 GB Entwurf für gemeinsame Note GB/F an DoSt, 9.11.1950, ebd.

182 «[...] the U. S. attitude will open them to the charge by the Swiss of having refused either to continue the negotiations on outstanding problems or, as more than once proposed by the Swiss, to submit them to arbitration. There will be no simple answer to this charge. What could be a weaker position? In contrast the Swiss attitude, which has been dressed up to look highly accomodating, is reasonableness itself.» Minutes Goodchild, 25.10.1950, ebd.

183 Die Briten warfen auch die Frage nach den Kostenfolgen eines Rückzuges vom AvW auf: Wer hätte für den 20-Mio.-sFr.-Vorschuss und für die durch die Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung des Abkommens bisher anfallenden Kosten aufzukommen? Sie suggerierten, dass die Schweiz berechnete Schadenersatzforderungen stellen könnte. Minutes Goodchild, 25.10.1950, ebd.

184 Ebd.

185 Note GB Emb. Washington an DoSt, 13.11.1950; Note F Amb. Washington an DoSt, 14.11.1950, in: USNA, RG 59, 654.62231, 2929. Goodchild hatte festgestellt: «The most lamentable end possible to the tragic history of the Swiss Accord would be an open quarrel among the three Allïes. We cannot guarantee a successful outcome of the negotiations which we advocate, but we sincerely believe that they might prove worthwhile and, in any case, that they could not lead to such an unworthy end as the course proposed by the State Department.» Minutes Goodchild, 25.10.1950, in: PRO, FO 837/1297.

186 «While the DoSt continues to believe in the prudence and rectitude of its proposal, it attaches great importance to the maintenance of harmony among the three governments in attempting a resolution of questions arising under the Swiss-Allied Accord. It is, therefore prepared, in compliance with the British and French requests, to make a further effort to break out of the present dilemma.» Note DoSt an GB/F Emb. Washington, 15.12.1950, ebd.

che aufgenommen werden. Der amerikanische Vorschlag lief auf eine klare Abkoppelung der Sequesterfrage von den Viermächteverhandlungen hinaus: «Implementation of the Accord by the Government of Switzerland will not be dependent upon the final resolution of the inter-custodial issue and liquidation of German assets in Switzerland shall commence immediately following the conclusion of an agreement at the Accord conference.»<sup>187</sup>

Briten und Franzosen nahmen diesen Vorschlag mit gemischten Gefühlen auf. Einerseits waren sie erleichtert, dass Washington wieder zu Verhandlungen einlenkte. Andererseits hegten sie auch den Verdacht, dass es dem Staatsdepartement weniger um die Lösung der anstehenden Probleme als vielmehr um die Vorbereitung eines Ausstiegs aus dem Abkommen handelte.<sup>188</sup> Dennoch blieb ihnen nicht viel anderes übrig, als den Vorschlag anzunehmen: «Our feeling is that the best (? about the only) hope of acceptance may lie in an effort [...] to convince the Swiss on the side that the U. S. proposal (however peevish and dictatorial it may look) represents an extraordinary 'concession' on their part and was only made possible by exceptional efforts on the part of the French and British Governments.»<sup>189</sup>

Die redaktionelle Bereinigung einer gemeinsamen alliierten Note benötigte Zeit. Mitte Januar 1951 wurde den Schweizer Behörden ein entsprechendes Aide-Mémoire übergeben.<sup>190</sup>

Wie reagierten die Schweizer Behörden auf den alliierten Vorstoss? Minister Stucki war mit der Gesandtschaft in Washington einig, dass es sich beim neuen Vorschlag um nichts anderes als um eine Neuauflage der alten amerikanischen Forderung nach Aufgabe des schweizerischen Junktims zwischen dem Abkommen von Washington und den Sequesterkonflikten handelte: «Im Übrigen ist es natürlich so, wie Sie bereits ausführten: Die Amerikaner halten im Wesentlichen an ihrem Standpunkt vom Juni 1950 fest und muten uns eine Preisgabe des unsrigen zu.»<sup>191</sup>

Stucki beklagte den amerikanischen Immobilismus; immerhin vermerkte er positiv, dass Washington sich bereit erklärte, die bilateralen Sequesterkonfliktgespräche wieder aufzunehmen. Für Bern waren noch andere Erwägungen wesentlich: Es war Schweizer Diplomaten zu Ohren gekommen, dass die USA im Herbst 1950 sich unter Anprangerung der schweizerischen Vertragsverletzung vom Abkommen von Washington habe gänzlich zurückziehen wollen. Dies war aber für die Schweizer Regierung in hohem Masse unerwünscht. Es musste unter allen Umständen vermieden werden, dass die Schweiz vor der Weltöffentlichkeit als Vertragsbrecherin an den Pranger gestellt werden konnte. Stucki trat deshalb in der Beantwortung der alliierten Noten für Souplesse ein: «So unangenehm es ist, einen früheren Standpunkt aufzugeben, neige ich doch im Interesse der Wahrung von guten Beziehungen zu Amerika der Variante zwei [Annahme des alliierten Vorschlages] zu. Gerade wegen dem heute sehr heiklen Problem der Rohstoffversorgung sollte unser Verhältnis zu Amerika keinen weiteren Spannungen ausgesetzt werden. [...] Dieses Vorgehen hätten den Vorteil, dass die relativ sekundäre Frage der Sequesterkonflikte in den Hintergrund gestellt würde und wir uns auf die wesentlichste Frage, die-

<sup>187</sup> Des Weiteren erhoben die amerikanischen Behörden die Forderung, dass drei Monate nach Liquidationsbeginn die ersten Zahlungen an die Alliierten vorgenommen werden sollten. Note Dost an GB/F Emb. Washington, 15.12.1950, in: PRO, FO 837/1297.

<sup>188</sup> «We are left with the impression that the State Department are trying to set the stage for the denunciation of the Accord rather than for a solution of the difficulties.» Brief R. C. R. Goodchild an P. R. Larke, GB Leg. Bern, 20.12.1950, ebd.

<sup>189</sup> Ebd.

<sup>190</sup> Aide-Mémoire DoSt an CH Leg. Washington, 10.1.1951, Note GB Leg. Bern an EPD, 12.1.1951, in: BA 2801, 1968/84, 90.

<sup>191</sup> Brief Stucki an Bruggmann, 15.1.1951, ebd.

jenige der Entschädigungszahlungen in Deutschland, konzentrieren könnten. [...] Wir dürfen nicht riskieren, in einer nebensächlichen Frage zu Vertragsbrechern gestempelt zu werden.<sup>192</sup> Was die schweizerisch-amerikanische Sequestervereinbarung betraf, wollte Stucki den bestehenden Entwurf fürs erste unterzeichnen, gleichzeitig aber einen Vorbehalt anbringen: Unter Umständen sollten im Frühjahr 1951 neue Besprechungen zur Verbesserung des Abkommens-textes geführt werden.

Die Aufsichtskommission begrüßte eine baldige Aufnahme der Viermächtegespräche. Anfangs Februar 1951 wurde ein entsprechend formulierter Antrag vom Bundesrat angenommen.<sup>193</sup>

Damit war die Bahn frei für Neuverhandlungen. Stucki teilte den alliierten Gesandten die Bereitschaft zur Wiederaufnahme von Verhandlungen mit. Er betonte, dass die Annahme des alliierten Vorschlages ein grosses Entgegenkommen bedeutete. Gleichzeitig unterstrich er die entscheidende Bedeutung, die in Bern der Frage der Entschädigungszahlung in Deutschland beigemessen werde: «Mit diesem sehr weitgehenden Entgegenkommen, das praktisch einer Preisgabe des von uns bisher so hartnäckig vertretenen Standpunktes nahekommt, wollen wir das entscheidende Gewicht auf die Frage verlegen, ob die Alliierten bereit und in der Lage sind, den betroffenen Deutschen den Gegenwert zukommen zu lassen. Es wird dies die Frage sein, von der im Wesentlichen das Resultat der kommenden neuen Viermächte-Besprechungen abhängen wird.»<sup>194</sup>

Die Alliierten zeigten sich erfreut über das Verhandlungsangebot. Nach kurzer Aussprache einigte man sich auf Bern als Gesprächsort.<sup>195</sup> Die Besprechungen sollten am 5. März 1951 aufgenommen werden. Nach einer längeren Phase der Stagnation schien nun plötzlich Bewegung in die Durchführung des schwierigen Abkommens gekommen zu sein.

---

192 41. AK-Sitzung, 23.1.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

193 BRB betr. AvW, 2.2.1951, in: BA 1004, 1, 1951. wenig später wurde auch der zur Abhaltung der Berner Verhandlungen nötige Kredit von 22-500 sFr. bewilligt. BRB betr. AvW, 14.2.1951, ebd.

194 Brief Stucki an Bruggmann, 29.1.1951, in: BA 2801, 1968/84, 90.

195 Stucki legte grosses Gewicht auf Bern, um die AK konsultieren zu können. Im DoSt hätte man London den Vorzug gegeben. Notiz P. Jolies, 9.2.1951, ebd. Briten und Franzosen zogen Bern vor und setzten sich auch durch: «We share your preference for Berne [...] We are influenced in this by the fact that we clearly recall how in Washington last year Stucki continually contrived to evade Allied proposals on the pretext of having to refer to Berne; on each occasion that he did this no Swiss reply was ever forthcoming. He could scarcely follow the same tactics so successfully in Berne.» Brief R. C. R. Goodchild an P. R. Larke, GB Leg. Bern, 15.8.1950, in: PRO, FO 837/1296.

M. Vaidie: «Je pense que vous devriez vous contenter si les propriétaires allemands recevaient un titre de créance libellé en marks (calculés au cours effectif) et qui leur donnait la possibilité de demander le remboursement de leurs avoirs à leur gouvernement.»

C. Caillat: «Si ce gouvernement ne tenait pas ses engagements, de tels titres risqueraient de devenir des chiffons de papier.»

M. Vaidie: «Il ne faut pas être plus allemand que les Allemands.»

C. Caillat: «Non, mais plus suisse qu'allemand, car c'est sur notre conception juridique que nous nous basons pour défendre la propriété privée des intéressés.»

Notiz C. Caillat über Besprechung mit M. Vaidie, 5.4.1950<sup>196</sup>

«With regard to the compensation issue, we fully recognize the difficulties, but we must ask you to go forward on the basis that the Safehaven Accords commit us to the payment of full compensation and we do not see how we can seek to avoid them. [...] In our view it would be out of the question at this stage for us to refuse to carry out one of our main obligations under the Accord. We are not disposed to allow the Swiss Accord to break down on the question of compensation and our primary aim must be to find some way of carrying out our part of it.»

Telegr. R. B. Stevens, FO, an E. Melville, AHK, 14.2.1950<sup>197</sup>

#### 4.2.2. Die Bedeutung der Entschädigungsleistung für die Abkommensdurchführung 1946-1950: Exkurs und Rückblick

In den Verhandlungen von 1946 war es gelungen, den Grundsatz einer Enteignung gegen eine Kompensation durchzusetzen. Das Abkommen von Washington enthielt eine Entschädigungspflicht: «I. 2. Les Allemands atteints par cette mesure [Liquidation der Werte in der Schweiz] seront indemnisés en monnaie allemande, à un cours fixe applicable dans tous les cas, en contre-partie de leurs bien liquidés en Suisse.

3. La Suisse fournira, sur les fonds à sa disposition en Allemagne, la moitié des sommes en monnaie allemande nécessaires à cet effet.»<sup>198</sup>

In der Beilage wurde diese Verpflichtung näher umschrieben: «L'Office de compensation fera connaître [...] aux autorités compétentes en Allemagne le montant de la liquidation de biens allemands dans chaque cas particulier, avec indication du nom et de l'adresse du titulaire du droit.

Les autorités compétentes en Allemagne prendront les mesures nécessaires pour enregistrer le titre [...] à recevoir la contre-partie de ceux-ci, en monnaie allemande, calculé à un taux de change uniforme. Un montant égal à la moitié du total des indemnités revenant aux intéressés

---

196 In: B A 2801, 1968/84, 90.

197 In: PRO. FO 837/1294.

198 Bbl. 1946, II, S. 741.

allemands sera débité du crédit existant au compte du Gouvernement suisse à la ' Verrechnungskasse' à Berlin.»<sup>199</sup>

Diese Bestimmungen waren ebenso lückenhaft wie zweideutig. Nicht nur fehlte eine Verständigung über den Umrechnungskurs, zu welchem die Entschädigung in deutscher Währung ausgerichtet werden sollte; es war auch nicht geklärt worden, welche Behörde in Deutschland mit der technischen Abwicklung der Abgeltung betraut werden sollte. Von einer tatsächlichen Barabfindung war im Abkommen nicht die Rede; es stipulierte bloss die Registrierung eines Rechtstitels. Gleichwohl wurde von den zur Ausrichtung der Entschädigung nötigen Geldsummen gesprochen: Die eine Hälfte sollte dem schweizerischen Guthaben bei der deutschen Verrechnungskasse belastet werden. Diese Guthaben, die auf den der deutschen Regierung während des Krieges eingeräumten Clearingkredit zurückgingen, stellten indes notleidende Werte dar, die bloss buchhalterisch existierten; überdies hatten die alliierten Regierungen diese Kredite nie anerkannt. Es überrascht deshalb nicht, wenn aus dem Wortlaut der Vereinbarung zwei gegensätzliche Schlussfolgerungen gezogen wurden. Die alliierten Regierungen, die gegen ihren Willen zum Zugeständnis einer Entschädigungsverpflichtung bereit gewesen waren, sahen darin nur eine Pflicht zur Registrierung eines Rechtstitels,<sup>200</sup> während die Schweizer Unterhändler von der Entrichtung einer tatsächlichen Entschädigung ausgingen.<sup>201</sup>

Die Annahme eines angemessenen Umrechnungskurses stellte eine zwar notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung dar. Es musste weiter sichergestellt werden, dass die in der Schweiz zu liquidierenden Guthaben zu ihrem wirklichen Marktwert verkauft wurden.<sup>202</sup> Und schliesslich war zu gewährleisten, dass der enteignete Deutsche auch rasch in den Besitz einer tatsächlichen Abfindungszahlung kam. Bern hatte wenig Einflussmöglichkeiten auf die Durchführung des Abkommens in Deutschland; Organisation und Modalitäten der Entschädigungsauszahlung waren weitgehend ins Ermessen der der Besatzungsmächte gestellt.<sup>203</sup> Ausserdem war bloss von einem Gegenwert und nicht von einer angemessenen Entschädigung die Rede, räumte Stucki ein: <sup>204</sup> «Unsere Pflicht zur Überwachung der Auszahlung erschöpft sich, sobald der Deutsche einen Anspruch auf Auszahlung des Gegenwertes erhält. Wenn die Alliierten eine Staffelfung der Auszahlung vornehmen wollen, z.B. als Anti-Inflationsmassnahme, so können wir sie daran nicht hindern. Wir können jedenfalls nicht weitergehen als im Abkommen festgelegt ist. [...] Meines Erachtens können wir nicht weitergehen als dem betreffenden Deutschen einen Rechtstitel zu verschaffen. Wir können uns nicht einmischen in das was geschieht, nachdem der Deutsche seinen Anspruch auf Auszahlung des Gegenwertes von den Alliierten erhalten hat.»<sup>205</sup>

War der rechtliche Rahmen auch beschränkt, so nutzten die Schweizer Behörden den Spielraum, der ihnen aus ihrem Bestehen auf einer vorgängigen Kursfestsetzung erwuchs, um den Deutschen wirklich eine angemessene Entschädigung zu ermöglichen. Eine Vorbedingung

---

199 Ebd., S. 744.

200 So meinte der englische Delegationschef im Mai 1946: «I plead extenuating circumstances about compensation: [...] the Swiss mean what they say and [...] they would sign nothing which does not mention compensation, so that we have to take this nettle firmly to reach an agreement. [...] We tried to think all sorts of formulae, but it is certain, that Stucki would reject them (we of course are helpful that the words now used satisfy him); there is no commitment of payment or even of more than record of a paper right!!» Brief F. W. McCombe, an G. Villiers, FO, 17. 5.1946, in: PRO, FO 371/60479.

201 Botschaft des BR, 14.6.1946, in: Bbl. 1946, II, S. 726.

202 BR Petitpierre vor NR, Sten. Bull. 1946, SR, S. 146-147.

203 1. AK-Sitzung, 13.9.1946, in: BA 2801, 1968/84, 54.

204 17. AK-Sitzung, 24.6.1947, ebd.

205 31. AK-Sitzung, 12.4.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

konnte aus dieser Frage aber nicht gemacht werden: «Der Bundesrat hat ausdrücklich erklärt, dass die Delegation ihr Möglichstes tun soll, damit die Deutschen wenn immer möglich restlos in den Besitz des Gegenwertes gelangen, dass er aber nicht in der Lage sei, sich in die deutsche Gesetzgebung einzumischen. Die Interventionsmöglichkeit des Bundesrates hört an der Grenze auf.»<sup>206</sup>

In der Aufsichtskommission war H. Homberger der entschiedenste Vorkämpfer in dieser Frage. Schon früh machte er geltend, dass die Schweiz auf der Entrichtung einer tatsächlichen Entschädigung bestehen müsste. Es schien ihm unabdingbar notwendig, dass eine Registraturbehörde in Deutschland eingerichtet wurde. Wiederholt legte er nahe, die Liquidation der deutschen Werte von der Schaffung eines solchen Organs abhängig zu machen: «Ich frage mich, ob es nicht im Sinnes des Abkommens läge, wenn wir die Aufnahme der Liquidation nicht nur vom Kurs, sondern auch von der Einrichtung einer funktionsfähigen technischen Organisation zur Überweisung der Markbeträge in Deutschland abhängig machen könnten.»<sup>207</sup> Die anfänglich als Frage verkleidete Anregung verwandelte sich bald in eine Forderung; in der Art eines *Ceterum censeo* stellte Homberger immer wieder die Auszahlungsorganisation als Kardinalproblem der Abkommensdurchführung dar. Unablässig forderte der Vororts Vertreter, dass dieser Frage höchste Aufmerksamkeit geschenkt werde. Denn, so führte er aus, was nütze die Festsetzung eines angemessenen Umrechnungskurses, solange nicht die Gewissheit bestehe, dass die alliierten Behörden sich auch praktisch um die Entrichtung einer Abfindung kümmern: «Mit der Frage der Entschädigung hängt aufs Engste die Frage der Auszahlungsorganisation in Deutschland zusammen. Dieser Frage messe ich die gleiche Bedeutung wie dem Umrechnungskurs bei; mit ihr muss jede Vereinbarung über den Kurs stehen oder fallen. Wenn uns die Alliierten keine Garantien geben können, dass die Auszahlung prompt und laufend erfolgt, so ist ein Abkommen über den Kurs eine platonische Sache.»<sup>208</sup>

Solange die Kursfrage die Kontroverse dominierte, war die Auszahlungsfrage zurückgestellt. Es kam ihr keine praktische Bedeutung zu. Alliierte und Schweizer gingen vorerst einfach von unterschiedlichen Voraussetzungen aus, ohne dass sie sich der Differenzen bewusst waren. Erst im Zusammenhang mit der geplanten Währungsreform kam das Thema wieder aufs Tapet. In Bern zeigte man sich über die Auswirkungen einer Währungssanierung beunruhigt. Verfügten die Besatzungsmächte nach einem Kapitalschnitt überhaupt noch über die nötigen Barbeträge, hiess die bange Frage. In einem Brief an die alliierten Missionschefs in Bern erkundigte sich Bundesrat Petitpierre, ob die Alliierten auch in Anbetracht der bevorstehenden Währungsreform noch in der Lage seien, die Entrichtung einer angemessenen Entschädigung zu garantieren.<sup>209</sup> Die verärgerte Reaktion macht deutlich, dass die Frage einen wunden Punkt berührte. Die alliierten Regierungen standen zu ihrer Entschädigungsverpflichtung; gleichzeitig mussten sie aber einräumen, dass die Ausrichtung des Gegenwertes nicht auf unbestimmte Zeit garantiert werden könne.<sup>210</sup> Dieser Schritt im Vorfeld der schweizerischen Anrufung des Anrufung des Schiedsgerichtes hatte den Vorteil, die latenten Meinungsdivergenzen in der Entschädigungsfrage bewusst zu machen. Zu diesem Zeitpunkt war den alliierten Regierungen klar geworden sein, dass man in Bern mindestens auf der Ausrichtung einer Teilauszahlung bestand.

206 34. AK-Sitzung, 26.8.1949, ebd.

207 7. AK-Sitzung, 26.11.1946, in: BA 2801, 1968/84, 54.

208 32. AK-Sitzung, 17.6.1949, in: BA 2801, 1968/84, 55.

209 Brief BR Petitpierre an F/GB/US Missionschefs in Bern, 20.5.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

210 Telegr. UnderSecState R. A. Lovett an US Leg. Bern, 2.6.1948, in: USNA, RG 59, 800.515, 4245. Brief R. C. R. Goodchild, FO, an J. E. Abbott, Treasury, 10.6.1948, in: PRO, FO 837/1289.

Im November 1948 wurde die Auszahlungsfrage zum ersten Mal praktisch aufgeworfen. In seiner Antwort auf die Kontaktfühler des englischen Gesandten in Bern betreffend einen provisorischen Umrechnungskurs führte Minister Stucki nämlich aus: «[...] meines Erachtens [könne] keine Rede davon sein, dass dem enteigneten Deutschen nur eine provisorische Gutschrift und keinerlei Auszahlung gemacht würde. Diese Leute seien nun über drei Jahre des Genusses ihres Vermögens beraubt und hätten zudem die schweren Einschränkungen der deutschen Währungsreform über sich ergehen lassen müssen. Man sollte ihnen deshalb unter allen Umständen mindestens eine ordentliche Akontozahlung ausrichten.»<sup>211</sup>

Der Vorsitzende der Aufsichtskommission trat dafür ein, dass unmittelbar nach der Liquidation etwa 20% eines enteigneten Guthabens in DM ausbezahlt werden sollten.<sup>212</sup>

Im Juli 1948 hatte der britische Safehaven-Beamte H. J. Legg in Bern festgestellt, dass nach dem Abkommen die Alliierten nur zur Registrierung eines Entschädigungstitels verpflichtet seien; über eine effektive Auszahlung und den Zeitpunkt der Entrichtung der Entschädigung sei in der sonst doch sehr detaillierten Vereinbarung gar nichts vermerkt.<sup>213</sup> Abklärungen im Foreign Office zeigten, wo das Dilemma lag: Nach der Währungsreform war in Deutschland für eine Entschädigung schlicht kein Geld mehr vorhanden. Überdies durften nach der Ansicht der westlichen Besatzungsmächte deutsche Besitzer mit Guthaben in der Schweiz nicht vor anderen Gläubigern, die durch den Krieg und seine Folgen ebenfalls ihr Vermögen verloren hatten, privilegiert werden. Nach Rücksprache mit den britischen Militärbehörden in Deutschland meldete R. S. Crawford, der Vorsteher des German Finance Department, seinen Kollegen im Economic Warfare Department lakonisch: «It is the business not of the Occupying Powers but of the Germans to issue compensation to the owners of foreign assets which have been taken over. [...] We could not, therefore, agree to M. Stucki's suggestion of immediate advance payments since there are no funds from which these could be made. Moreover, even if there were such funds it would be impossible to make advance payments since the Germans affected here have got to take their turn with all the other Germans who have claims under Equalisation of Burdens ..... as plans are proceeding at present there is no question of these Germans receiving compensation at the rate of 100%. They may, indeed, be lucky, if they get 5%»<sup>214</sup>

Diese Auskunft war in hohem Masse unbefriedigend. Bei einer Weigerung Berns, ohne verbindliche Entschädigungsgarantien die deutschen Werte zu verwerten, hätte dies nämlich den unbestimmten Aufschub der Liquidation bedeutet: «Unfortunately the Safehaven Accord, which H. M. G. [Government] freely signed with the concurrence of all interested Departments, stipulates that German owners will be paid the 'counter-value', which the Swiss have on many occa-

---

<sup>211</sup> Notiz Stucki, 29.11.1948, in: BA 2801, 1968/84, 95.

<sup>212</sup> «M. Stucki felt that even should an agreement be made to use a provisional rate, it would need to be accompanied by an arrangement that Germans affected would receive immediately some part of their compensation – as an example he indicated that a German having 10'000 Swiss francs might, he thought, be allowed to receive immediately 2.000 Westmarks.» *Telegr. T. M. Snow, GB Leg, Bern, an FO, 1.12.1948, in: PRO, FO 837/1291.*

<sup>213</sup> «[...] the obligation on the competent authorities in Germany is not the actual payment of so much German money to the dispossessed German, nor the recording of his title to so much German money, but only the recording of the German's title to receive (at no stated time) the countervalue of so many Swiss francs. [...] Had it been contemplated by either of the contracting parties that completion of the indemnification process in each case could, or should, be made immediately upon liquidation, it was open to either of them, when negotiating the Accord, to insist upon the inclusion of provisions for that purpose. The absence of such provisions [...] is surely indicative that it was not the intention of either party that the completion [...] of the process of indemnification in each case was an essential accompaniment of liquidation.» *Notiz H. J. Legg, GB Leg, Bern, 24.7.1948, in: PRO, FO 837/1290.*

<sup>214</sup> Minutes R. S. Crawford, German Finance Dept. FO, 10.12.1948, in: PRO, FO 837/1291.

sions made clear – and the Allies have never attempted to deny – means the true and equitable countervalue 'et non une indemnité quelconque'. I do not see how we can possibly attempt to escape what seems to be such an obvious obligation on our part, or how compensation of the order of 5% can be held to be compatible with our obligation.»<sup>215</sup>

Die Frage wurde dem Rechtsberater des Aussenministeriums vorgelegt. Dieser kam zum Schluss, dass eine tatsächliche Entschädigungsverpflichtung bestehe: «The Legal Adviser, having studied the papers, gave the opinion that the Accord unquestionably obliges the Allies to see that the German owners are indemnified in full for their assets.»<sup>216</sup>

Nachdem die Differenzen in der Kursfrage ausgeräumt waren, bildete das Auszahlungsverfahren einen neuen Stein des Anstosses. Die schweizerische Insistenz auf einer partiellen Barentschädigung bereitete neue Schwierigkeiten. Die Alliierten befanden sich in einer Zwickmühle: Die rechtlichen Verpflichtungen standen im Kontrast zu den beschränkten finanziellen Möglichkeiten. Nachdem man sich in der Kursfrage jedoch angenähert hatte, musste nach britischer Auffassung alles getan werden, um diese Differenzen rasch auszuräumen. Die drei alliierten Regierungen waren sich einig, dass der Schweizer Delegation an den bevorstehenden Viermächtegesprächen ein detaillierter Entschädigungsplan vorgelegt werden müsse.

Im März 1949 trafen sich alliierte Experten in London zur Ausarbeitung einer Verhandlungsplattform.<sup>217</sup> Es gelang den Sachverständigen, sich auf einen vierstufigen Plan zu einigen.<sup>218</sup>

Zunächst sollte angestrebt werden, es bei einer blossen Titelregistrierung bewenden zu lassen. Die Unterhändler sollten ihren Gesprächspartnern zusichern, dass unverzüglich nach der Liquidierung eines Wertes ein entsprechender Entschädigungstitel ausgegeben werden sollte und dass die dazu notwendigen gesetzlichen Erlasse in Deutschland in Kraft gesetzt würden. Falls – wie das anzunehmen war – die Delegierten aus Bern sich mit solchen Zusicherungen nicht abspesen liessen, wollten die Alliierten versuchen, die Schweizer über zwei weitergehende Zwischenstufen zufrieden zu stellen. In einem weitergehenden Vorschlag sollte den deutschen Behörden eine tatsächliche Entschädigungsverpflichtung überbunden werden. Eine dritte Stufe sah eine weitere Verbesserung des Rechtstitels der enteigneten Deutschen vor. Es sollte ihnen eine mittelfristige Teilauszahlungszusage erteilt werden. Liessen sich die Schweizer Unterhändler auch darauf nicht ein, so musste als letztes Zugeständnis schliesslich eine verzügliche Teilauszahlung in bar erwogen werden: «Enfin, dernière position de repli, les experts ont estimé possible pour parvenir à vaincre les résistances des Suisses, que les Alliés s'engagent à obtenir des autorités compétentes en Allemagne qu'elles prennent toutes dispositions utiles pour que le paiement partiel prévu en D. M. intervint dès que l'avoir correspondant aurait été effectivement liquidé en Suisse.»<sup>219</sup>

Die Experten waren sich einig, dass die Bereitstellung von DM-Beträgen zu einer Teilentschädigung schlecht zu den Erfordernissen der Deutschlandpolitik passte. Wenn Bern nicht auf eine Zwischenposition einlenkte, waren sie bereit, bar auszubezahlen, um die Liquidation der deutschen Werte und die lange schon erwarteten Frankenzahlungen an die IARA zu erreichen.<sup>220</sup>

Sie gaben sich der Hoffnung hin, immerhin den Betrag an deutschem Geld relativ klein halten

215 Minutes R. C. R. Goodchild, FO, 18.12.1948, ebd.

216 Brief R. C. R. Goodchild, FO, an GB Leg. Bern, 11.1.1949, in: PRO, FO 837/1174.

217 Compte rendu des entretiens de Londres .... Marcel Vaidie, AmbaF Bern, o. D. [März 1949], in: ArchFin, B 9444.

218 Telegr. R. S. Crawford an AKR Berlin, 30.3.1949, in: PRO, FO 837/1174.

219 Compte-rendu ..., M. Vaidie, o. D. [März 1949], in: ArchFin, B 9444.

220-Experts emphasize importance Swiss attach compensation and believe immediate advance payment dispossessed German owner may be key obtaining immediate execution accord.» Telegr. R. B. Smith, London, an C. T. Oliver, DoSt, 19.3.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4254.



zu können: «It is possible, however, that the Swiss Government will insist on immediate payments, and acceptance of this may be necessary in order to persuade them to begin liquidation. [...] We recognise the awkwardness of doing this in the intervening period before a German Government is set up but consider that if we are driven to it we should face the difficulties rather than abandon attempt to start liquidations. [...] we hope to confine the first payment of 20% of the total value, say DM 20 million, to be found over a period of months as liquidation progresses.»<sup>221</sup>

Diese Empfehlungen stiessen nicht auf einhellige Zustimmung. An der Vorkonferenz der Regierungsvertreter lehnte das amerikanische Aussenministerium die Auszahlung einer partiellen Barentschädigung unumwunden ab; dagegen erklärte sich das State Department versuchsweise bereit, der schweizerischen Forderung nach einer Freigrenze zuzustimmen.<sup>222</sup> Der englische Militärgouverneur sprach sich seinerseits für einen anderen Entschädigungsplan aus. General B. H. Robertson schlug eine sofortige zehnpromtente Barzahlung vor. Eine Zahlung in so bescheidener Höhe riskiere nicht, die Inflation in Deutschland anzuhetzen; die notwendigen Geldmittel liessen sich relativ einfach auftreiben. Für die restlichen 90% sollten Schuldverschreibungen mit zehnjähriger Lauffrist ausgegeben werden, deren Rückzahlung gänzlich der zu bildenden deutschen Bundesregierung anheimgestellt würde.<sup>223</sup>

Die Alliierten hatten sich also nur zögernd mit dem Gedanken einer tatsächlichen Barentschädigung abgefunden. Nachdem in den Verhandlungen von 1949 keine Lösung der Sequesterkonflikte gefunden werden konnte, wurde auf eine vertiefte Diskussion der Entschädigungsauszahlung überhaupt verzichtet. Im Brief, den Stucki zum Abschluss der Verhandlungen an die alliierten Delegationschefs richtete, verfehlte er es nicht, auf die grosse Bedeutung hinzuweisen, welche seine Regierung den Entschädigungsmodalitäten beimass: «Le paiement de la contrepartie aux ayants-droit en Allemagne occidentale aura lieu au fûr et à mesure de la liquidation en Suisse. Il est particulièrement important que le Gouvernement suisse sache aussi tôt que possible comment, par qui et dans quel délai les paiements en Allemagne occidentale auront lieu.»<sup>224</sup>

Damit war das Thema an den Verhandlungen von 1949 auch schon vom Tisch. Die alliierten Unterhändler waren überrascht und etwas enttäuscht, dass dieses Problem nicht gelöst werden konnte.<sup>225</sup> Immerhin war ihnen mittlerweile klar geworden, dass die Schweizer Regierung auf einer Teilauszahlung in bar bestehen würde.

Die Alliierten sahen auch die Schwierigkeiten, welche sich durch den Widerstand der deutschen Regierung ergeben konnten. Nötigenfalls, so meinte R. C. R. Goodchild im Foreign Office, müssten sie sich über eine deutsche Weigerung hinwegsetzen: «The main outstanding Allied obligation under the Accord is the payment of compensation to the dispossessed German owners. This can now only be achieved by the exercise of the powers reserved by the Allies in

221 Telegr. R. S. Crawford an Berlin, 30.3.1949, in: PRO, FO 837/1174.

222 «Recommendations 2C and D unacceptable [to DoSt and Do Army] unless substantially modified to ensure control inflation threat and to avoid any new commitment involving potential discrimination between Germans. [...] There is some indication that the Swiss may press only for immediate free use in Germany of 10 to 15% DM countervalue, which would perhaps not total over 20 million DM. State, Army doubt desirability even this limited disbursement. In event Swiss insist on immediate, partial unblocking, State tentatively considering a counter-proposal that all German assets under 5.000 Swiss franc value be exempt from liquidation.»  
Telegr. SecState an OMGUS, 3.5.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4255.

223 Telegr. FO an GB Emb. Washington, 5.5.1949, in: PRO, FO 837/1293; Memorandum C. T. Oliver für W. L. Thorp, DoSt, 6.5.1949, in: USNA, RG 59, 800.515, 4255.

224 Brief Stucki an alliierte DelChefs, Washington, 11.6.1949, in: BA 2801.1968/84, 89.

225 Bericht H. J. Legg, GB Leg. Bern, 20.6.1949, in: PRO, FO 837/1174.

Germany under the Occupation Statute, under which the German authorities could be compelled to take the necessary measures to pay this compensation on a given basis. German resistance to such action may be taken for granted.»<sup>226</sup>

Nachdem sich die alliierten Regierungen im Frühjahr 1950 mit Bern über die Wiederaufnahme der Viermächteverhandlungen verständigt hatten, legten sie ihre Vorstellungen über die Modalitäten der Entschädigungszahlung neu fest. Mitte Mai kam ein Arbeitsausschuss des Finanzkomitees der Alliierten Hohen Kommission in Frankfurt zusammen.<sup>227</sup> Die Finanzexperten empfahlen, eine bewegliche Verhandlungsposition einzunehmen. Für die Barentschädigung legten sie drei Vorschläge vor: Zum einen wäre es möglich, eine sofortige Pauschalzahlung von 10% an die enteigneten Deutschen zu leisten. Falls diese Empfehlung nicht annehmbar wäre, sollte ein degressiver Auszahlungsplan vorgelegt werden, der die Besitzer kleiner Guthaben stark begünstigte. So wären Guthaben im Gegenwert von 500 Mark zu 100% ausbezahlt worden, während höhere Beträge nach einer rasch abnehmenden Skala entschädigt worden wären: Der Besitzer eines Gegenwertes von 5.000 Mark hätte 3.550 DM erhalten, während bei einem Guthaben von 9.000 Mark bloss 4.550 DM ausbezahlt worden wäre. Generell sollte die Barzahlung auf maximal 5.000 Mark beschränkt werden, was die Besitzer grosser Vermögen stark diskriminiert hätte.<sup>228</sup> Schliesslich unterbreitete das Sachverständigenngremium auch den Vorschlag einer Pauschalentschädigung bis zum Gegenwert von 5.000 Mark. Es merkte indessen an, dass es der degressiven Entschädigungsskala den Vorzug gab.<sup>229</sup>

Für die Zusatzzahlung schlugen die Experten vor, dass die deutsche Bundesregierung nichtübertragbare Schuldverschreibungen ohne festes Rückkaufdatum emittieren sollte. Es sollte den Behörden in Bonn freigestellt sein, diese Beträge einer ausgleichenden Besteuerung zu unterwerfen.<sup>230</sup> Schliesslich stellten sie sich auch die Frage, wer die erforderliche Gesetzgebung zu erlassen habe. Eine entsprechende Vorlage stiesse im deutschen Parlament auf grossen Widerstand; auch von der Bundesregierung müsste Obstruktion erwartet werden. Deshalb optierten sie für ein Gesetz der Alliierten Hohen Kommission, das die deutschen Behörden zur Bereitstellung der nötigen Barmittel und zur Einrichtung eines Ausführungsorganes verpflichten sollte. Die Alliierten Hohen Kommissare hatten die einstimmigen Empfehlungen des Finanzausschusses anfangs Juni 1950 angenommen.<sup>231</sup> Kurz vor der Aufnahme der vorgesehenen Neuverhandlungen trafen sich Vertreter der drei alliierten Regierungen in Paris zur endgültigen

226 Minutes R. C. R. Goodchild, FO, 11.3.1950, in: PRO, FO 837/1294.

227 USA: P. H. Stern, Furst, Sorter; GB: Caldecourt; F: Favereau, Suchard. Rapport et recommandations du Groupe de travail..., Frankfurt, 10./12./16.5.1950, in: ArchFin, B 9444.

228 Dieser Plan, der als eine erste Verhandlungsbasis vorgeschlagen wurde, sah folgende Entschädigungsleistungen vor: Entschädigung zu 100% für einen Gegenwert bis zu 500 DM, zu 90% für Beträge zwischen 500 DM und 1.000 DM (d.h. für 1.000 DM – 950 DM Entschädigung), zu 80% für Beträge zwischen 1.000 DM und 2.000 DM (d.h. für 2.000 DM = 1.750 DM Entschädigung), zu 70% für Beträge zwischen 2.000 DM und 3.000 DM (d.h. für 3.000 DM = 2.450 DM Entschädigung), usf. bis 10% für Beträge zwischen 8.000 DM und 9.000 DM (d.h. für 9.000 DM = 4.550 DM Entschädigung). Bei einem Betrag von 13.500 DM würde die Obergrenze von 5.000 DM erreicht, die auch für alle höheren Guthabenwerte nicht überschritten worden wäre. Ebd.

229 «La proposition d'échelle graduée prend en particulière considération les petits propriétaires et semblerait satisfaire le désir suisse de traitement préférentiel de cette catégorie de propriétaires. Le montant réel d'une telle compensation ne peut pas être évalué d'une façon précise à l'heure actuelle, mais le Groupe de Travail estime que l'appréciation de l'échelle [...] serait moins coûteuse que celle de la proposition A [10%-Pauschalentschädigung].» Ebd.

230 «Nous recommandons toutefois que le Gouvernement Fédéral allemand soit informé qu'il est dans ses pouvoirs de taxer le montant représenté par les bons qu'il a émis dans le but d'égaliser plus justement les charges résultant de la guerre et de créer ainsi un traitement plus équitable dans la compensation des propriétaires d'autres avoirs à l'étranger.» Ebd.

231 Telegr. FO an GB Leg. Bern, 4.6.1950, in: PRO, FO 837/1295.

Festlegung einer Verhandlungsposition. Sie schlossen sich den Vorschlägen der Experten an und wollten in der Entschädigungsfrage den Schweizer Unterhändlern auf einer beweglichen Linie begegnen.<sup>232</sup>

Damit war die inneralliierte Konzertierung abgeschlossen. Die Alliierten hatten sich zu einer partiellen Barauszahlung durchgerungen. Sie kamen nicht mit leeren Händen an den Verhandlungstisch. Dennoch gab man sich in London Rechenschaft, dass nach wie vor Schwierigkeiten in dieser Frage bestanden: «The Allies are agreed that the main difficulty in Berne, assuming that the rate of exchange is quickly settled, will be the question of the payment of compensation. [...] Basically the Allied position in this respect is weak. The Frankfurt plan, providing for small cash payments with with the balance in some undetermined form of credit-titles [...] can hardly be regarded as 'real counter-value'. On the other hand, it is known that many Germans would be very pleased to get some Deutsche Marks for their Swiss assets, and the Swiss can be reminded that if the Allies had accepted their proposals three years ago the compensation would have been subject to financial reform in Germany and [...] would not have had the benefit of devaluation. Further, the Allied proposals mean that the German owners of Swiss assets will receive greatly preferential treatment in Germany in relation to owners of other external assets. It would be unreasonable of the Swiss Government to insist on terms seriously damaging to the German economy and unacceptable to the German people and authorities.»<sup>233</sup>

Es ist müssig, sich über die Chancen des ersten alliierten Entschädigungsplanes den Kopf zu zerbrechen. Die Verhandlungen im Juni 1950 waren gar nicht aufgenommen worden. Erst in den im Frühjahr 1951 wieder neu aufgenommenen Besprechungen stand dieses Problem wieder zur Debatte.

---

232 Réunion interalliée ... tenue à Paris du 13 au 15 juin 1950 .... o. D. [Juni 1950], in: ArchFin, B 9444.

233 Briefing R. C. R. Goodchild, FO, o. D. [Juni 1950], in: PRO, FO 837/1295.

«Finally we may find that we are in the embarrassing position of having given the Swiss a commitment which we cannot fulfil without creating a major public issue in Germany. [...] It should not be forgotten that German co-operation will be necessary for the mechanical processing of registration, assessment and payment of the claims.»

Sir Ivone Kirkpatrick, AHK, an Foreign Office, 24.2.1951.<sup>234</sup>

#### 4.2.3. Die alliierten Verhandlungsvorbereitungen

Als sich Alliierte und Schweizer im Februar 1951 für die Wiederaufnahme von Verhandlungen aussprachen, waren sich beide Seiten einig, dass die Frage der Entschädigungszahlung das zentrale Problem der bevorstehenden Gesprächsrunde darstellen würde. Die Crux bestand darin, zwei sich zuwiderlaufende Ansprüche in Einklang zu bringen. Zum einen war spätestens im Spätherbst 1948 klar geworden, dass die Schweizer Behörden auf einer tatsächlichen Barentschädigung beharren. Andererseits stand fest, dass die zur Entrichtung einer Entschädigung erforderlichen Geldmittel nur schwer aufzubringen waren. Seit 1946 hatte sich die Situation grundlegend verändert. Nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland war das Kabinett unter Bundeskanzler Adenauer für die Finanz- und Wirtschaftspolitik zuständig. An einer Mitwirkung deutscher Organe bei der Kompensationszahlung war nicht vorbeizukommen, auch wenn sich die Westalliierten im Besatzungsstatut gewisse Vollmachten vorbehalten hatten.<sup>235</sup> Es gab Anzeichen, wonach die Regierung in Bonn einer Entschädigungszahlung Widerstand entgegensetzen würde. Die Besatzungsbehörden mussten einräumen, dass sich die Situation der deutschen Finanzen seit 1950 angespannt habe.<sup>236</sup> Ausserdem setzten sie ganz andere politische Prioritäten. Unter dem Eindruck des Koreakonfliktes kam es zu einer starken Zuspitzung des Kalten Krieges. In der Sicht der Westmächte geboten vitale Sicherheitsinteressen die Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Verteidigung. Die Bundesregierung hatte schon höhere Besatzungskosten zu tragen. Der westdeutsche Verteidigungsbeitrag stand zur Debatte, welcher der Bonn Ausgaben in der Höhe von mehreren Milliarden aufbürden sollte.<sup>237</sup> Dagegen wogen die Interessen an der Durchführung der anachronistisch wirkenden Safehaven-Postulate nicht sehr schwer.

Das Dilemma war gross. Einerseits waren auch alliierte Rechtsberater zur Ansicht, dass das Abkommen von Washington die Besitzer liquidierter Werte tatsächlich zu einer vollen Entschädigung in deutscher Währung berechtige.<sup>238</sup> Andererseits war die Aufbringung der dazu notwendigen Geldmittel nicht gesichert. Im Foreign Office zeigte man sich besorgt, ob der Frankfurter Entschädigungsplan vom Vorjahr noch gültig sei. Die britischen Militärbehörden in Deutsch-

---

234 In: PRO, FO 837/1298.

235 Herbst (1989), S. 111-117.

236 Telegr. Kirkpatrick, AHK, an FO, 16.2.1951, in: PRO, FO 837/1298.

237 Telegr. Acheson an US Leg. Bern, 10.4.1951, in: USNA, RG 59, 654.62231, 2929.

238 So der britische Legal Adviser im FO, J. L. Simpson, Record of a meeting ..., 25.1.1951, in: PRO, FO 837/1298.

land antworteten, dass der Plan technisch nach wie vor machbar sei; sie äusserten indessen grosse Zweifel an seiner politischen Opportunität.<sup>239</sup>

Die Hohen Kommissare berieten am 22. Februar 1951 über die Entschädigungsfrage.<sup>240</sup> Der amerikanische Vertreter lehnte den Frankfurter Plan ohne Umschweife als überholt ab. Der französische Hohe Kommissar widersprach. André François-Poncet meinte, dass es keine Alternative gebe. Die Alliierten müssten auf die im revidierten Besatzungsstatut vorbehaltenen Vollmachten rekurrieren und die Entschädigung durch ein Zwangsgesetz durchsetzen, wenn die Bundesregierung unwillig sei, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Sir Ivone Kirkpatrick, der britische Hohe Kommissar, sah grosse Schwierigkeiten voraus. Auch wenn der Entschädigungsplan vom Mai 1950 angenommen werden sollte, würde seine Durchsetzung in Deutschland gewaltige Probleme schaffen. Selbst beim Erlass einer alliierten Gesetzesgrundlage bleibe die Ausführung nämlich deutschen Behördenstellen vorbehalten. Und von dieser Seite musste Widerstand gegen ein alliiertes Zwangsgesetz erwartet werden.<sup>241</sup>

Wenige Tage vor Aufnahme der Viermächteverhandlungen trafen sich die alliierten Delegationen in Bern zu Besprechungen über ihre Verhandlungsführung. Es fiel ihnen leicht, sich über den Umrechnungskurs und andere noch offene Ausführungsfragen zu einigen.<sup>242</sup> Dagegen konnten sie in der Entschädigungsfrage keine einheitliche Handlungslinie festlegen. Mehrere gegensätzliche Positionen blieben im Raum stehen, ohne dass sie zu einem kohärenten Verhandlungsplan verknüpft wurden. Allgemein herrschte der Eindruck vor, dass ein Ausweg aus dem Dilemma nur gefunden werden konnte, wenn innovative, nötigenfalls auch nicht im Abkommenstext vorgesehene Lösungen in Betracht gezogen würden.

Dazu bot sich eine grosszügige Freigrenzenregelung an. Durch die Freigabe der kleinen Guthaben – als Begrenzung wurden 5.000 sFr. oder allenfalls auch 10'000 sFr. ins Auge gefasst – sollte Bern zur Liquidation zu bewegt werden; dadurch hätte eine grosse Mehrzahl der deutschen Besitzer ihre Guthaben integral wieder zurückerhalten, was der schweizerischen Forderung nach einer Vorzugsbehandlung der deutschen Kleinsparer entsprochen hätte.<sup>243</sup> Jede Freigabelösung lief auf eine Minderung des Liquidationserlöses hinaus und war dämm mit einem direkten Verlust für die Alliierten wie für die Schweizer verbunden. Auf einer solchen Grundlage waren freilich noch andere Lösungen denkbar. Ging es dämm, der schweizerischen Forderung nach einer tatsächlichen Barentschädigung genüge zu tun ohne gleichzeitig der deutschen Bundesregierung eine politisch unerwünschte finanzielle Budgetbelastung zuzumuten, so konnte anstelle einer Freigrenze auch an einen Frankentransfer gedacht werden. Das bedeutete nichts anderes, als dass die Vertragsparteien einen Teil der zur Barentschädigung erforderlichen Geldmittel *Bonn à fonds perdu* zur Verfügung gestellt hätten. In Kombination mit dem degressiven alliierten Entschädigungsplan vom Mai 1950 hätte ein solches Vorgehen die Erfüllung der schweizerischen Kompensationsforderung ermöglichen können.

Hinter solchen Erwägungen stand ganz klar das Eingeständnis, dass es schwierig sei, Barentschädigungen zu Lasten des deutschen Haushalts vorzunehmen. Gequält ironisch meinte H. Hoppenot, der französische Botschafter in der Schweiz: «M. l'Ambassadeur dit que le principe fondamental est que nous propositions aux Suisses un principe tel que les Allemands n'ont rien à payer cash maintenant. (...) Nous nous trouvons dans une position psychologique très

---

239 Telegr. FO an GB Behörden in D, 5.2.1951; Minutes R. C. R. Goodchild, FO, 14.2.1951, in: PRO, FO 837/1298.

240 Telegr. Kirkpatrick, AHK, an FO, 16.2.1951, ebd.

241 Telegr. Kirkpatrick, AHK, an FO, 24.2.1951, ebd.

242 Allied-Swiss negotiations, o. D. [März 1951], in: PRO, FO 837/1299.

243 Réunion tripartite du 1er mars [1951] à l'Ambassade de France à Berne, in: ArchFin, B 9444.

difficile vis-à-vis des Suisses: Nous pourrions expliquer aux Suisses ou bien que nous ne voulons pas faire de peine à ces chers Allemands, ou bien que nous n'avons pas d'autorité ou bien qu'il nous paraît impossible de les charger immédiatement.»<sup>244</sup>

Die Idee, auf einen Teil des Liquidationserlöses zu verzichten, um ihn der deutschen Regierung abzutreten, war im Januar 1951 unter den alliierten Vertretern in Bern aufgekommen.<sup>245</sup> An den Vorbesprechungen zu den Verhandlungen wurde sie zum ersten Mal näher ins Auge gefasst. Um ein elegantes Patentrezept handelte es sich freilich nicht; die Delegierten waren sich bewusst, dass ein Frankentransfer vielmehr eine Notlösung darstellte.<sup>246</sup> Er konnte allenfalls einen Ausweg aus der Sackgasse einer schweizerischen Forderung nach Barentschädigung und einer unerwünschten Finanzbelastung der deutschen Regierung bilden.

Mehrere Verhandlungslinien standen gleichwertig im Raum. Zunächst wollten die Alliierten versuchen, ihre Vertragspartner nach der Kursfestsetzung mit allgemeinen Entschädigungszusicherungen zur Liquidation der deutschen Werte zu verpflichten. Sie machten sich indes über die geringen Chancen eines solchen Vorgehens keine Illusionen. In einem weiteren Schritt trachteten sie, die Liquidation durch eine entgegenkommende Freigrenze zu erkaufen. Und schliesslich zogen sie als ultima ratio einen Frankentransfer an die deutsche Regierung in Betracht.

---

244 Ebd.

245 Brief GB Leg. Bern an FO, 10.1.1951, in: PRO, FO 837/1298.

246 Interessant ist die Reaktion des britischen IARA-Vertreters in Brüssel: R. E. L. Wingate begrüßte den Vorschlag einer Frankenüberweisung an die BRD trotz der für die IARA daraus resultierenden Einbusse, wenn dies die überfällige Aufnahme der Liquidation deutscher Werte in der Schweiz erleichtere. Brief Wingate an J. E. Abbott, Treasury, 23.1.1951, in: PRO, FO 837/1298.

«La Suisse a conclu avec les Alliés, en 1946, un Accord dont l'effet devait être de réaliser un clearing de capitaux. A cette époque, les Alliés avaient la possibilité de payer comptant la contre-valeur en Allemagne en RM. Cette situation a changé par suite de la réforme monétaire allemande; mais en 1949, les Alliés déclaraient qu'ils avaient encore le moyen de faire payer le Gouvernement allemand. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Il en faudrait tirer la conclusion logique que l'Accord est devenu inapplicable. [...]

La situation dans son ensemble [...] paraît quelque peu grotesque. Il y a quelques années, la presse alliée accusait la Suisse de défendre les intérêts des Allemands en cachant leurs biens. Or, ce sont aujourd'hui les Alliés qui font preuve des plus grands égards pour le Gouvernement de Bonn.»  
W. O. Stucki an der 5. Plenarsitzung, 13.3.1951.<sup>247</sup>

#### 4.2.4. Die Verhandlungen vom Frühjahr 1951: Die Einigung in der Entschädigungsfrage

Am 5. März 1951 eröffnete Minister W. Stucki die Verhandlungen in Bern.<sup>248</sup> Er begrüßte die alliierten Unterhändler<sup>249</sup> und wies auf das lebhafteste Interesse der Öffentlichkeit in der Schweiz am Ausgang der Gespräche hin. Er strich die bedeutenden schweizerischen Zugeständnisse seit Juni 1950 heraus und gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass eine Verständigung erzielt werden könne. Botschafter H. Hoppenot sprach im Namen der alliierten Delegationen; er betonte das Interesse der drei Regierungen an freundschaftlichen Beziehungen zur Schweiz. Es stünden sich an den bevorstehenden Gesprächen nicht verfeindete Parteien gegenüber, sondern Partner, die ein gemeinsames Ziel verfolgten. Anschliessend wurden Verfahrensfragen geregelt. Grundsätzliches sollte im Plenum behandelt werden; technische und prozedurale Probleme wurden an einen Expertenausschuss überwiesen.<sup>250</sup>

Bereits in der ersten Plenarsitzung unterbreiteten die alliierten Delegationen ein Papier zur Kursfestsetzung. Sie schlugen vor, den Geldkurs der Bank Deutscher Länder für den Kauf von Schweizerfranken anzuwenden.<sup>251</sup> Dieser Kurs war auch in einem von der Nationalbank verfassten Gutachten empfohlen worden.<sup>252</sup> Stucki war einverstanden, dass sich der Wert der deutschen Währung weitgehend stabilisiert hatte; er erklärte den alliierten Verhandlungschefs seine Bereitschaft, den vorgeschlagenen Kurs anzunehmen, unter der Voraussetzung, dass die-

247 In: BA 2801, 1968/84, 91.

248 Mitglieder der Schweizer Delegation waren: Minister Walter Stucki, Vorsitzender; Max Schwab und Max Ott, SVS; Raymond Jeanprêtre, RK AvW und Gerichtspräsident Neuenburg; Egbert von Graffenberg, CH-Vetreter in der CM, EPD. Das Sekretariat betreuten Claude Caillat, Paul R. Jolies und J.-C. de Bavier. Ebd.

249 US Delegation: John Carter Vincent, Vorsitzender; Charles H. Owsley, US Leg. Bern; Roger Williams, Val Hogue, Joseph W. Schulz, DoSt; Richard H. Stem, US Element AHK. GB Delegation: Patrick S. Scrivener, Vorsitzender; P. R. Larke, T. S. Tüll, GB Leg. Bern; R. C. R. Goodchild, FO; J. E. Abbott, Treasury; D. C. Caldecourt, GB Element AHK. F Delegation: Henri Hoppenot, Vorsitzender; Marcel Vaidie, AmbaF Bern; Yves de la Grandière, M. Sarfati, AffEtr; M. Favereau, F Element AHK.

250 1. Plenarsitzung, 5.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

251 «Le taux de change applicable pour déterminer la contre-valeur en DM du produit de la liquidation des biens allemands en Suisse sera le cours d'achat du franc suisse à la Bank Deutscher Länder, fixé par l'accord commercial germano-suisse actuellement en vigueur.» Alliiertes Aide-Mémoire, 5.3.1951, ebd. Das bedeutete 100 DM = 104,30 sFr. resp. 100 sFr. = 95,88 DM.

252 Brief Prof. P. Keller, Direktorium I. Dept. SNB, an Stucki, 23.2.1951, in: BA 2801, 1968/84,90.

ser Kurs auch für die Belastung der schweizerischen Entschädigungshälfte bei der Deutschen Verrechnungskasse in Berlin angewendet werde. Dies wurde ihm von seinen alliierten Kollegen zugestanden.<sup>253</sup> Dadurch konnte bereits am zweiten Verhandlungstag das dornenreiche Problem des Umrechnungskurses einvernehmlich gelöst werden.

Die alliierten Unterhändler legten überdies ein Papier über das Entschädigungsverfahren vor. Sie anerkannten grundsätzlich eine volle Entschädigungspflicht; aus praktischen Gründen könne diese jedoch nicht vollumfänglich in bar ausgezahlt werden.<sup>254</sup> Für den Saldobetrag müsste die deutsche Bundesregierung einen Schuldanererkennungstitel erlassen.<sup>255</sup> Das Dokument enthielt keine Zahlenangaben über die Höhe der Barzahlung; über die Ausstattung des Titels machten sie lediglich vage Andeutungen. Auch wenn sie sich im Einzelnen noch nicht in die Karten blicken liessen, signalisierten die Alliierten immerhin ihre Bereitschaft, eine Teilabfindung in bar auszurichten.

Stucki nahm den Vorschlag entgegen. Er bemerkte, dass für juristische Personen eine solche Lösung denkbar sei; für natürliche Personen bestand er aber – mit dem Hinweis auf das hohe Durchschnittsalter der deutschen Gläubiger – auf einer raschen und möglichst hohen Barauszahlung.<sup>256</sup> An der internen Besprechung bezeichnete er den Vorschlag als einen geschickten Schachzug: «Dieses Aide-Mémoire ist sehr geschickt redigiert, da es genau den Bestimmungen des Abkommens angepasst ist. Auf den ersten Blick gibt es Anspruch auf 100% Entschädigung, die sich dann allerdings als Fiktion herausstellt. Die effektive Entschädigung wird vom Ausmass der Barentschädigung abhängen.»<sup>257</sup>

Schweizerischerseits war man sich bewusst, dass auf einer vollständigen Barentschädigung nicht bestanden werden konnte. Die Delegierten hielten jedoch an Mindestanforderungen fest: Privatpersonen sollten wenigstens die Hälfte ihrer Werte in bar ausbezahlt werden, während Firmen mindestens 40% des Gegenwertes erhalten sollten. Bei der Titelausstattung wurden weitere Zusicherungen verlangt.

Die alliierten Unterhändler reagierten rasch. Ohne einen schweizerischen Gegenvorschlag abzuwarten, unterbreiteten sie ein neues Memorandum.<sup>258</sup> Sie hatten Stuckis Erklärung über eine Privilegierung der Privatpersonen ernst genommen; zugleich wollten sie die Kleinsparer vor Grosskapitalisten bevorzugen. Ihr Plan sah vor, dass Vermögenswerte bis zu 5.000 sFr. von der Liquidation gänzlich ausgenommen werden sollten. Diese Werte sollten sofort freigegeben werden. Guthaben im Gegenwert von 5.000-10'000 sFr. sollten liquidiert werden; ihr Schweizerfrankenerlös sollte an die Bank Deutscher Länder transferiert werden, welche den Berechtigten den Gegenwert integral in DM ausbezahlen würde. Diesen Betrag übersteigende Privatguthaben sollten verwertet werden. 10'000 sFr. sollten an das deutsche Notenbankinstitut überwiesen werden; dieses hatte anschliessend den Markgegenwert den Besitzern auszuzahlen. Für den Saldobetrag würde ein Wertpapier geschaffen. Dagegen war für juristische Personen gar

253 «Le même cours de change sera applicable à l'opération de débit au compte de la Confédération suisse à la Verrechnungskasse conformément à l'article L C. de l'Annexe à l'Accord de Washington.» 2. Plenarsitzung, 6.3.1951, in: BA 2801, 1968/84,91.

254 «Une compensation totale de 100% de leurs avoirs sera accordée à tous les Allemands propriétaires de biens en Suisse. Cette compensation ne saurait, pour des raisons pratiques, consister en un paiement 'cash' de la totalité de la somme due.» Alliiertes Aide-Mémoire, 6.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

255 Der Titel hätte folgenden Inhalt gehabt: – Angabe des erzielten Liquidationswertes in sFr. und Gegenwert in DM, – Bestätigung der Entschädigungsverpflichtung durch den Bundesfinanzminister, – Zahlungsverprechen zu Zeitpunkt / Bedingungen, die von deutschem Parlament noch festzulegen seien. Ebd.

256 2. Plenarsitzung, 6.3.1951, ebd.

257 2. Interne Sitzung, 6.3.1951, ebd.

258 2. Alliiertes Aide-Mémoire zur Entschädigung, 8.3.1951, ebd.



keine Barauszahlung vorgesehen. Diese sollten bloss einen Schuldanerkennungstitel der Bundesregierung erhalten.<sup>259</sup>

Dieser Vorschlag basierte auf einer Verknüpfung zweier Gedanken. Zum einen wurde nun zum ersten Mal verbindlich das Einverständnis zur schweizerischen Forderung nach einer Freigrenzenregelung erklärt. Andererseits griffen die Alliierten den Gedanken eines Frankentransfers auf, der es den deutschen Behörden ermöglichen sollte, die entsprechenden Beträge für eine sofortige Barentschädigung aufzubringen. Der deutschen Regierung würde bei einer derartigen Lösung keine Zahlung zugemutet; die Alliierten und die Schweizer finanzierten durch ihren Verzicht auf einen Teil des ihnen gemäss dem Abkommen von Washington zustehenden Liquidationserlöses die Barentschädigung gleichsam aus eigenen Mitteln.

Der Schweizer Vorsitzende und die Vertreter der Verrechnungsstelle lehnten ab. Der Vorschlag sei unannehmbar; die Alliierten seien nicht in der Lage, den vollen Gegenwert auszubezahlen. Sie vermochten die grosse Konzession, die im alliierten Vorschlag steckte, nicht zu erkennen; in negative Ressentiments verbohrt, spielten sie wiederum mit dem Gedanken einer Schiedsgerichtsanhörung.<sup>260</sup> Raymond Jeanpretre, der Vorsitzende der Rekurskommission, teilte diese pessimistische Einschätzung nicht. Er sah in der völlig neuen Idee einer Devisenüberweisung an die deutschen Behörden einen positiven Ansatz. Dieser Vorschlag erlaube es nämlich, mehr als drei Viertel aller Gläubiger integral zu entschädigen, was einen gewaltigen Fortschritt darstelle: «Die Alliierten beabsichtigen offenbar, das ganze Entschädigungs-System zu ändern und auf den Liquidationserlös [...] bis zu 10'000- Franken jeden Guthabens zu verzichten. Es ist nämlich vorgesehen, dass die Franken nicht in den 'Pool', sondern an die Bank Deutscher Länder transferiert werden zur Konversion in DM. Es handelt sich somit um eine zwangsweise Devisenbeschaffung für die BDL. Wenn die Alliierten zugunsten der Deutschen diesen Verzicht machen, so können wir uns nicht gut widersetzen. [Diese Lösung] würde [...] für 15'000 Deutsche eine volle Entschädigung bedeuten, was immerhin schon einen Fortschritt darstellt.»<sup>261</sup>

Jeanprêtre sprach sich für die Weiterführung der Besprechungen aus. Ziel müsse es sein, eine höhere Barzahlung für grosse Guthaben und einen solideren Titel für juristische Personen durchzusetzen.

Durch diese Ermahnungen liess sich Stucki von einer Unterbrechung der Verhandlungen abbringen. Bundesrat M. Petitpierre unterstützte dieses Vorhaben ebenfalls; der Aussenminister forderte den Unterhändler auf, auf dem Verhandlungswege eine Verbesserung des alliierten Vorschlages zu erreichen.<sup>262</sup> Gegenüber seinen Gesprächspartnern erklärte Stucki, dass seine Regierung sich mit dem Verzicht zu Lasten des Pools abfinden könnte. Dagegen beanstandete er die geringe Entschädigung, die für grosse Vermögen ausgerichtet worden wäre. Als Minimallösung bestand er auch für grosse Guthaben auf einer hälftigen Barauszahlung. Er unter-

---

259 Der Titel war als eine Schuldverschreibung des Bundesfinanzministeriums gedacht. Die deutsche Regierung würde den Entschädigungsanspruch nach Massgabe der deutschen Gesetzgebung anerkennen. Ebd.

260 «Wir können unmöglich anerkennen, dass auf Grund dieses Vorschlages die Verpflichtung zur Auszahlung der 'contre-partie' erfüllt wird. Möglicherweise handelt es sich um ein 'papier de marchandage' [...]. Die Alliierten sind offensichtlich wegen der veränderten Situation in Deutschland nicht mehr in der Lage, den vollen Gegenwert auszubezahlen. Die Schweiz wird daher die Frage, ob dieses System als Vergütung des Gegenwertes angesehen werden könne, einem Schiedsgericht unterbreiten müssen.» 4. Interne Sitzung, 8.3.1951, ebd.

261 Ebd.

262 5. Interne Sitzung, 9.3.1951, ebd.

breitete deshalb den Gegenvorschlag, dass neben einer allgemeinen Freigrenze für Werte bis zu 5.000 sFr. eine 50%ige Barentschädigung ausgerichtet werden sollte.<sup>263</sup>

Damit liess Stucki trotz nicht unbedeutenden Beanstandungen die Tür zu weiteren Aussprachen offen. Obwohl Botschafter H. Hoppenot das zweite Memorandum als Maximum der Zugeständnisse in der Entschädigungsfrage bezeichnet hatte,<sup>264</sup> waren die Alliierten bereit, neue Vorschläge zu unterbreiten. Bereits an der folgenden Sitzung legten sie ein neues Kompensationsschema für natürliche Personen vor. Das dritte Memorandum ging von einer generellen Freigrenze von 10'000 sFr. aus. Als neues Element führte es die Idee eines degressiv gestaffelten Barentschädigungssatzes ein, wie er im Frankfurter Entschädigungsplan vom Mai 1951 vorgesehen war: Zusätzlich zur Freigabe aller Guthaben bis zum Gegenwert von 10'000 sFr. sollten höhere Beträge eine Barauszahlung in Mark erhalten, die je nach der Höhe des Restguthabens zwischen 50% und 5% betragen sollte.<sup>265</sup> Für den nach Freigrenze und Barzahlung verbleibenden Restbetrag sollte ein Schuldverschreibungstitel ausgestellt werden. Der Vorsitzende der britischen Delegation betonte, dass dieser Vorschlag über die Vollmachten der alliierten Unterhändler hinausging. Sie wären aber bereit, ihn ihren Regierungen zur Annahme zu empfehlen, falls die Schweiz sich damit einverstanden erklären könnte. Im Übrigen wies Patrick S. Scrivener darauf hin, dass über 90% aller Gläubiger in vollem Umfange in bar entschädigt würden, wenn dieser Plan zur Anwendung gelangte.<sup>266</sup>

Stucki anerkannte den guten Willen der Alliierten. In der internen Besprechung sprachen sich die Schweizer Delegierten für die 10'000-sFr.-Freigrenze aus. An drei Punkten nahmen sie indes Anstoss. Obwohl Stucki sich immer für eine bevorzugte Behandlung der Kleinsparer eingesetzt hatte, hielt er die degressive Auszahlungsskala doch für inakzeptabel. Er betrachtete sie als ungerecht, weil sie die grossen Vermögen zu stark beschnitt.<sup>267</sup> Es wurde weiter mit Verwunderung festgestellt, dass die deutsche Regierung gar keine finanzielle Leistung zu erbringen hätte. Die zur Barzahlung gelangenden Geldmittel mussten nach der Vorstellung der Alliierten allesamt aus dem Liquidationserlös an die deutschen Behörden überwiesen werden: «Am bemerkenswertesten ist die Tatsache, dass Deutschland gar keine Barauszahlungen aufbringen müsste, die nicht durch entsprechende Devisenübertragungen gedeckt wären. Diese Regelung würde auf Kosten des 'Pools' gehen. Die erste Frage, die wir den Alliierten stellen müssten, sollte daher sein, ob es nicht möglich wäre, der Bonner Regierung gewisse Verpflichtungen zu überbinden und auf diese Weise dem 'Pool' die entsprechenden Beträge zu erhalten»,<sup>268</sup> stellte R. Jeanprêtre fest. Dieser Punkt machte den Schweizer Delegierten zu schaffen. Der Transfervorschlag lief auf einen klaren Verzicht auf Alliierten und Schweizern nach dem Abkommen zugesprochene Werte hinaus. Umgekehrt kam die Regierung in Bonn in

263 Dies galt für Privatpersonen; gegenüber Firmen zeigte er an, dass er sich mit einem etwas geringeren Prozentsatz zufriedengeben könnte. 3. Plenarsitzung, 8.3.1951, ebd.

264 3. Plenarsitzung, 8.3.1951, ebd.

265 Für Werte zwischen 10'000 und 30'000 sFr. sollte der Barentschädigungssatz 50% betragen, zwischen 30'000 und 50'000 sFr. 40%, zwischen 50'000 und 100'000 sFr. 30%, zwischen 100'000 und 200'000 sFr. 20%, zwischen 200'000 und 300'000 sFr. 10%, zwischen 300'000 und 500'000 sFr. 7% und für Guthaben über einer halben Million 5%. Drittes alliiertes Aide-Mémoire, 9.3.1951, ebd.

266 4. Plenarsitzung, 9.3.1951, ebd.

267 «Der grosse Einwand gegen das vorgeschlagene System besteht darin, dass nur die kleinen Vermögen berücksichtigt, die grossen jedoch gewaltig geschädigt werden. [...] Es handelt sich um einen demagogischen Vorschlag, durch den 82% der Gläubiger auf Kosten der übrigen Eigentümer befriedigt würden.» 6. Interne Sitzung, 9. 3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

268 Ähnlich auch Egbert von Graffenried: «Offenbar kann heute Bonn keine Leistung mehr zugemutet werden, denn alle Varianten, die uns die Alliierten bisher unterbreitet haben, sind so ausgedacht, dass Bonn keine Barzahlungen auszurichten hat ohne einen Gegenposten in Devisen zu erhalten.» Ebd.

den Vorzug eines bedeutenden Frankentransfers. Der Direktor der Verrechnungsstelle hielt eine deutsche Eigenleistung für umso eher vertretbar, als die Bundesregierung zusätzlich zur Devisenabgabe noch einen Teil ihrer Auslandsschulden gegenüber der Schweiz abtragen konnte. Materielle Gesichtspunkte standen nun mit einem Mal im Mittelpunkt der Erwägungen. Durch das vorgeschlagene Transferverfahren wurde die Frage des Verzichtes auf einen Teil des Liquidationserlöses zu einer wichtigen Frage. Für Stucki stand fest, dass der schweizerische Anteil am Pool nicht geschmälert werden dürfe. Die Kosten der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten wurden errechnet. Der alliierte Vorschlag einer Freigrenze von 10'000 sFr. gekoppelt mit einem degressiven Entschädigungssystem belief sich auf 87 Mio. sFr. Gemessen an einem geschätzten Bestand von knapp 400 Mio. sFr. deutscher Werte, die unter das Abkommen von Washington fielen, bedeutete dieser Vorschlag einen Verlust von etwa einem Viertel der Gesamtsumme. Ein Verzicht in dieser Grössenordnung schien für Stucki tragbar, während er umgekehrt die Preisgabe eines höheren Betrages – etwa bei einer 10'000-sFr.-Freigrenze gekoppelt mit einer hälftigen Barentschädigung – als ein zu grosses Opfer betrachtete.<sup>269</sup> Der Direktionspräsident der Verrechnungsstelle widersprach dem Vorsitzenden: «Schwab hätte keine Bedenken, dem Pool ein grösseres Opfer zuzumuten, wenn wir dadurch einer 100%igen Entschädigung der deutschen Eigentümer näher rücken. Die Schweiz hat das Abkommen nicht abgeschlossen, um sich auf diese Weise deutsche Vermögenswerte anzueignen.»<sup>270</sup>

Stucki erinnerte an die Petition der 220'000 Schweizer Bürger, die 1945 die Verrechnung der deutschen Werte in der Schweiz mit den schweizerischen Forderungen gegen Deutschland verlangt hatten. Die Schweiz habe im Abkommen vermögensrechtliche Ansprüche erworben, auf die sie nicht ohne Weiteres verzichten konnte. Im Übrigen glaubte er nicht, dass die eidgenössischen Räte für den Fall einer Aufhebung des Abkommens mit einer Freigabe sämtlicher deutscher Guthaben einverstanden wären.<sup>271</sup>

Der Disput macht deutlich, dass nun eine neue Erwägung das Kalkül der Schweizer Unterhändler dominierte. Es ging nicht mehr nur darum, den enteigneten Deutschen eine anständige Entschädigung zu bieten. Es handelte sich gleichzeitig auch darum, die der Schweiz aus dem Abkommen zukommenden materiellen Rechte angemessen zu berücksichtigen. Zu einem vollständigen Verzicht auf die deutschen Guthaben war Stucki nicht bereit.

Die Verrechnungsstelle hatte sorgfältig die finanziellen Auswirkungen ihrer Lösungsansätze berechnet. Dazu war es notwendig, die statistische Verteilung der deutschen Vermögenswerte zu kennen. Ungefähr 19'000 deutsche Privatpersonen in Deutschland besaßen in der Schweiz Guthaben im Wert von 245 Mio. sFr., welche unter das Abkommen fielen. Umgekehrt gehörten circa 1.000 deutschen juristischen Personen und Erbgemeinschaften 162 Mio. sFr.<sup>272</sup>

<sup>269</sup> Die Gewährung einer Freigrenze von 10'000 sFr. für Privatpersonen verursachte Kosten von 56 Mio. sFr.; eine 50'000-sFr.-Freigrenze für Firmen kostete weitere 6 Mio. sFr. Die Entrichtung einer 50%igen Barentschädigung für natürliche Personen kostete wiederum 70 Mio. sFr., errechnete die SVS. 132 Mio. sFr. machten ein Drittel der Gesamtsumme der deutschen Werte in der Schweiz aus. Ein so hoher Verlust für den Liquidationpool betrachtete Stucki als nicht vertretbar. Ebd.

<sup>270</sup> Ebd.

<sup>271</sup> Ebd.

<sup>272</sup> In dieser Gesamtzahl von 407 Mio. sFr. waren auch die Ostguthaben inbegriffen: Annähernd 800 natürliche Personen und 174 Firmen/Erbgemeinschaften mit Wohnsitz in der DDR besaßen insgesamt 31 Mio. sFr. in der Schweiz; das bedeutete, dass die Westguthaben 376 Mio. sFr. betragen. Schweizer Aide-Mémoire, 8.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91. Die Zahlen waren aber widersprüchlich: Im Aide-Mémoire vom 12.3.1951 wurden die Westguthaben allein mit 388 Mio. sFr. beziffert. Ebd.

Einer grossen Mehrzahl relativ geringer Werte stand eine kleine Anzahl grosser Vermögen gegenüber.<sup>273</sup>

In der Expertensitzung vom 12. März übergab Max Ott seinen Gesprächspartnern die schweizerischen Neuvorschläge.<sup>274</sup> In dem Memorandum wurde an der grundsätzlichen Forderung nach einer 50%igen Barauszahlung für Privatpersonen festgehalten. Immerhin wurde zugestanden, dass ein Teil der ersten Hälfte auch durch einen negoziablen Titel entrichtet werden könnte. Von jedem die Freigrenze übersteigenden Guthaben würden zunächst 10'000 sFr. freigeben; darüber hinaus würde der deutsche Gläubiger für Werte zwischen 20'000 sFr. und 60'000 sFr. 17,5% sofort in bar erhalten, für Werte über 60'000 sFr. 15%.

Zu dieser Barentschädigung hinzu müsste er zusätzlich die Differenz bis zu 50% des Gesamtguthabens erhalten in Form eines privilegierten Titels, der entweder negoziabel wäre oder eine kurzfristige Schuldverpflichtung der Bank Deutscher Länder statuieren würde.<sup>275</sup> Die zweite Hälfte könnte durch ein nicht übertragbares Wertpapier abgegolten werden.<sup>276</sup> Juristischen Personen sollten ihre Guthaben bis zum Gegenwert von 50'000 sFr. in DM freigeben werden. Von den 50'000 sFr. übersteigenden Guthaben waren den Firmen ebenfalls eine Barzahlung in Mark in der Höhe von 50% auszurichten, während für den Restbetrag ein nicht notwendigerweise negoziabler Titel begeben werden sollte.

Der Gegenvorschlag übernahm gewisse Elemente aus vorangehenden alliierten Memoranden. Wesentlich war, dass die Schweizer Behörden ihre Einwilligung zum Devisentransfer gaben; sie bestanden aber darauf, dass nicht der ganze zur Barentschädigung erforderliche Betrag aus dem Liquidationserlös finanziert werde. So erklärten sie sich mit dem alliierten Neuvorschlag einer Transferzahlung aus dem Pool an die deutschen Behörden einverstanden; sie lehnten jedoch einen Verlust von 212 Mio. sFr. zu Lasten des Liquidationserlöses klar ab.<sup>277</sup> Zur zah-

273 Nach den Ermittlungen der SVS ergab sich für die natürlichen Personen folgende Verteilung:

Anzahl Besitzer	Höhe der Guthaben in sFr.
13'800	zwischen 0 und 5000
1'600	zwischen 5000 und 10'000
1'300	zwischen 10'000 und 20'000
700	zwischen 20'000 und 30'000
370	zwischen 30'000 und 40'000
210	zwischen 40'000 und 50'000
160	zwischen 50'000 und 60'000
100	zwischen 60'000 und 70'000
90	zwischen 70'000 und 80'000
70	zwischen 80'000 und 90'000
60	zwischen 90'000 und 100'000
300	zwischen 100'000 und 200'000
110	zwischen 200'000 und 300'000
80	zwischen 300'000 und 500'000
50	über 500'000 0

Schweizer Aide-Mémoire, 8.3.1951, in: BA 2801.1968/84, 91.

274 9. Interne Sitzung, 12.3.1951, ebd.

275 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

276 Das Memorandum verlangte zusätzlich, dass die erste Entschädigungshälfte von allen Nachsteuern und anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben befreit sei. Schweizer Aide-Mémoire, 12.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

277 Soviel kostete nach den Berechnungen der SVS die vorgeschlagene Freigrenze und die 50%ige Barentschädigung: Eine Freigrenze von 10'000 sFr. bei den natürlichen Personen verursachte Kosten von 56 Mio. sFr., während eine Freigrenze von 50'000 sFr. bei den juristischen Personen bloss 5,4 Mio. sFr. kostete. Um die Werte von Privatpersonen zur Hälfte in bar zu entschädigen, waren 70 Mio. sFr. erforderlich; eine Barauszahlung

lenmässigen Abgrenzung griffen sie den im alliierten Aide-Mémoire unterbreiteten Vorschlag auf: Darin hatten die Alliierten zur Entschädigung der Privatpersonen in einen Verzicht auf 87 Mio. sFr. eingewilligt; die Schweizer Delegierten waren bereit, diesen Betrag um 46 Mio. sFr. aufzustocken, um durch diesen Anreiz eine Entschädigungsregelung auch für die juristischen Personen zu erleichtern. Der Totalverlust für den Liquidationspool sollte 133 Mio. sFr. nicht überschreiten.<sup>278</sup> Für den Rest sollte ihrer Ansicht nach die Regierung in Bonn aufkommen.

Das Schweizer Papier hatte den grossen Vorteil, zum ersten Mal die finanziellen Auswirkungen zahlenmässig zu ermitteln. Nach diesem Vorschlag standen zur Verteilung an die Schweizer und die Alliierten noch je 127,5 Mio. sFr. aus dem Liquidationserlös zur Verfügung. Der Bank Deutscher Länder wären 77,5 Mio. sFr. zur Ausrichtung einer Barentschädigung abgetreten worden; die Bundesregierung in Bonn hätte den Gegenwert von 79,5 Mio. sFr. in DM zu sofortigen Barentschädigung bezahlen müssen; überdies wäre sie verpflichtet worden, für 176 Mio. sFr. DM-Schuldverschreibungstitel zu emittieren.<sup>279</sup> Die alliierten Unterhändler nahmen diese Anregungen kommentarlos entgegen. In der folgenden Plenarsitzung lehnten sie den schweizerischen Vorschlag in Bausch und Boden ab. Die Barbezahlung, die der deutschen Regierung aufgebürdet worden wäre, war ihnen ein Dorn im Auge. Sie versuchten nochmals, eine Belastung des deutschen Haushalts zu verhindern. Einen neuen Vorschlag hatten sie nicht zu unterbreiten; sie griffen auf die degressiv gestaffelte Entschädigungsskala zurück und bemühten sich, sie mit aller Überzeugung, die ihnen zu Gebote stand, durchzusetzen. Eine solche Lösung sei auch moralisch vertretbar: «L'application d'une telle échelle aurait pour effet d'indemniser [...] entièrement au comptant 82% des personnes physiques; en outre, 13% recevraient au moins 50% entièrement au comptant; il ne resterait plus que 5% de personnes physiques qui recevraient moins de 50% au comptant avec le solde en certificats.»<sup>280</sup> Bei der Titelausstattung für die verbleibenden 5% aller natürlichen Personen, die nicht zu mindestens 50% entschädigt würden, waren sie zu einer Verbesserung bereit: Es sollte ein übertragbarer Schuldverschreibungstitel geschaffen werden. Schliesslich gaben sie ihr Einverständnis zu einer Barauszahlung auch für Firmen und Unternehmungen. Allerdings wollten sie bloss 10'000 sFr. freigeben. Der Restbetrag sollte durch ein entsprechendes Zertifikat der Bonner Behörden abgegolten werden.<sup>281</sup>

Der Schweizer Delegationschef nahm die alliierten Anregungen reserviert entgegen. Er wiederholte, dass er dem Opfer zu Lasten des Liquidationserlöses zustimmen könnte. Dagegen war er nicht bereit, die Entschädigungsskala anzunehmen, weil sie den grossen Vermögern eine viel zu einschneidende Einbusse brachte.<sup>282</sup> Er hielt seine Forderung nach einer hälftigen Entschädigung auch für Besitzer grosser Werte aufrecht. Im Übrigen wollte er die am gleichen Nachmit-

---

von 50% der Firmen kostete 81 Mio. sFr. Wären die Finanzierung von Freigrenze und hälftiger Barentschädigung ohne jede deutsche Eigenleistung erfolgt, so hätte der Verlust für den Liquidationserlös 212,4 Mio. sFr. betragen. Zur Aufteilung an Schweizer und Alliierte wären nur noch 175 Mio. sFr. zur Verfügung gewesen, d.h. je 87,5 Mio. sFr. für beide Seiten. Das war aber für den Schweizer Unterhändler zu wenig. Schweizer Aide-Mémoire, 12.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91. 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

278 Dieser Betrag wurde nicht gänzlich der deutschen Regierung transferiert; darin eingeschlossen war auch ein Verlust von 61,4 Mio. sFr., der durch die Freigrenzenlösung entstand. Der Bank Deutscher Länder sollten also bloss 77,5 Mio. sFr. überwiesen werden. Ebd.

279 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

280 4. Alliiertes Aide-Mémoire, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

281 Ebd.

282 «L'échelle alliée pourrait sans doute être applaudie par une assemblée populaire, car elle favorise la plupart des petits propriétaires au détriment des grands, mais c'est là un système quelque peu démagogique.» 5. Plenarsitzung, 13.3.1951, ebd.

tag tagende Aufsichtskommission über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen informieren und neue Instruktionen einholen.

Das war eine geschickte Strategie. Nach aussen erschien die Aufsichtskommission als Gralshüterin des Rechtsstandpunktes. Der Unterhändler suggerierte, dass er sich dem Entscheid dieses politischen Aufsichtsorganes machtlos beugen musste. Die geschickt ins Spiel gebrachte Vermutung, dass die vorgeschlagenen Regelungen niemals die Zustimmung der Kommission fände, erlaubte es, unliebsame alliierte Vorschläge von vornherein zu diskreditieren.

Am Nachmittag des 13. März 1951 begrüsst Stucki die Mitglieder der Aufsichtskommission. Einziges Traktandum bildete die Entschädigungsfrage. Der Sitzung kam besondere Bedeutung zu, nachdem der Vorsitzende die Kommission vor der Aufnahme der Verhandlungen nicht einberufen hatte.<sup>283</sup> Zusätzlich waren noch Vertreter der Nationalbank und der Eidgenössischen Finanzverwaltung eingeladen worden.<sup>284</sup> Der Vorsitzende informierte über den Verlauf der Besprechungen. Drei Fragen waren nach Stuckis Ansicht zu beantworten: Sollte auf der Grundlage des schweizerischen Vorschlages vom Vortag weiterverhandelt werden oder sollte die Schweiz ihren Rücktritt vom Abkommen bekannt geben? Wäre allenfalls die Anrufung eines Schiedsgerichtes opportun? Könnte – unter der Prämisse einer Fortsetzung der Besprechungen – dem Bundesrat ein weiterer Verzicht auf den Liquidationserlös empfohlen werden, um eine angemessene Entschädigung in Deutschland zu erleichtern?

Die Kommissionsmitglieder bekundeten etwelche Mühe, die erzielten Ergebnisse der Verhandlungen zu würdigen. Zu Beginn der Aussprache überwogen negative Stellungnahmen. Der Vorortsvertreter nahm einen schroff ablehnenden Standpunkt ein. Er stellte fest, dass die vorgeschlagene Regelung nicht mehr dem Abkommen entsprach; er mochte nicht einsehen, warum «Sollte nicht eine ganz andere Richtung eingeschlagen und [...] festgestellt werden, dass sich unsere Partner in Erfüllungsverzug befinden und uns daher nicht zugemutet werden kann, das Abkommen durchzuführen? Es scheint nämlich eine kardinale Voraussetzung für die Durchführung des Abkommens zu fehlen: Das Geld, mit dem den Gläubigern in Deutschland der Gegenwart ausbezahlt werden sollte.»<sup>285</sup>

Auch andere Mitglieder wollten zu einer Liquidierung der deutschen Guthaben nur gegen eine vollständige Entschädigung Hand bieten. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand war eine Verhärtung der schweizerischen Entschädigungsansprüche feststellbar. Bundesrichter F. Pedrini mochte sich nun nicht mehr mit einer bloss partiellen Abfindung zufrieden geben: «Das Washingtoner Abkommen stellt auf den ersten Blick eine Verletzung der schweizerischen Neutralität durch unzulässige Zusammenarbeit mit den Alliierten dar, und wir können uns von diesem Vorwurf nur durch Auszahlung des vollen Gegenwertes befreien. Jeder Staat ist berechtigt, auf seinem Gebiet Expropriationsmassnahmen gegen ausreichende Entschädigung vorzunehmen. Wir befinden uns aber nur solange auf einem soliden Rechtsboden, als wir die Fiktion eines Kapitalclearings aufrechterhalten können. Aus diesem Grund könnte ich einer nur teilweisen Entschädigung der deutschen Eigentümer nicht beipflichten.»<sup>286</sup>

Weitere Kommissionsmitglieder hielten die Vereinbarung unter den vorliegenden Umständen für undurchführbar; sie schlugen vor, das im Abkommen vorgesehene Schiedsgericht anzu-

<sup>283</sup> An der letzten AK-Sitzung war bloss beschlossen worden, dass Viermächteverhandlungen wieder aufgenommen werden sollten. An der Festlegung einer inhaltlichen Verhandlungsposition für die Schweizer Delegation war die AK nicht beteiligt worden. 40. AK-Sitzung, 23.1.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>284</sup> Prof. Dr. P. Keller, Präsident der SNB; Dr. W. Rösch und Dr. W. Eggenschwiler, EFV., in: 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, ebd.

<sup>285</sup> 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

<sup>286</sup> Ebd.

rufen.<sup>287</sup> Der Vertreter der Bankiervereinigung anerkannte zwar die nicht unbedeutenden Fortschritte, welche in den bisherigen Besprechungen erzielt worden waren. Allein, die Lösungen lägen indes alle ausserhalb des Abkommens und seien deshalb abzulehnen.<sup>288</sup> Der ehemalige Schweizer Vertreter in der Commission Mixte durchbrach die Phalanx der Verhandlungsgegner. Er zeigte sich beeindruckt von der alliierten Flexibilität und sah in den Ergebnissen eine unerwartete Verbesserung des Entschädigungssystems: «[Er] ist überrascht, wie weit die Alliierten uns gegenüber ihrer in den ersten Sitzungen der Commission Mixte eingenommenen Haltung entgegengekommen sind. Das Drama des Washingtoner Abkommens endet in einem Satire-Spiel»,<sup>289</sup> meinte Ständerat Ernst Speiser. Er hielt unbedingt dafür, die Tür nun nicht zuzuwerfen. Alt Ständerat Alphons Iten schloss sich diesem Votum an. Es seien grosse Fortschritte zu verzeichnen. Eine Verständigung durfte seiner Ansicht nach nicht an der Frage eines noch höheren Frankentransfers scheitern; er erklärte sich zu einem weiteren Verzicht auf Werte aus dem Liquidationspool bereit. Zuvor hatte sich schon Nationalrat Karl Renold für eine bewegliche Linie ausgesprochen. Gerade im Hinblick auf die Interessen der schweizerischen Rückwanderer, die grosse Hoffnungen nährten, aus dem Liquidationserlös der deutschen Werte in der Schweiz für ihre Verluste entschädigt zu werden, legten schweizerische Interessen die Durchführung des Abkommens nahe. Am positivsten stellte sich der sozialdemokratische Vertreter zu den Verhandlungen. Nationalrat Rudolf Schümperli hielt den schweizerischen Gegenvorschlag als das denkbar Beste und wollte unbedingt weiter verhandeln.<sup>290</sup> Der als Gast geladene Präsident der Nationalbank, Professor P. Keller, wollte sich zur politischen Opportunität einer Fortsetzung der Verhandlungen nicht äussern. Er verhehlte indessen nicht, dass das Abkommen von Washington nur schwerlich in die durch die Europäische Zahlungsunion geschaffene Situation hineinpasste.<sup>291</sup> Technisch erscheine eine deutsche Eigenleistung durchaus machbar; es könne auch nicht ernsthaft behauptet werden, dass eine Zahlung von bescheidenen 80 Mio. Mark einen Inflationsschub auslösen würde, meinte der Schweizer Währungsexperte. Die Vertreter der Finanzverwaltung bekundeten umgekehrt ihr Interesse an einer Durchführung des Abkommens. Sie rechneten mit dem Liquidationserlös, der den Rückwanderern zur Teilentschädigung ihrer Vermögensverluste zur Verfügung gestellt werden sollte. Es sollte aus der Sicht ihres Departementes vermieden werden, dass zur Befriedigung dieser Forderungen ungedeckte Bundesgelder verwendet werden mussten.<sup>292</sup> Der Titel für die zweite Entschädigungshälfte beanstandet. Bundesrichter F. Pedrini hatte freieraus gesagt, dass dieses Papier ein non-valeur darstelle; es laufe auf eine entschädigungslose Enteignung hinaus.<sup>293</sup> Stucki widersprach heftig. Das von der Schweiz geforderte Entschädi-

---

287 So auch Prof. Sauser-Hall: «[...] als beste Lösung [sollte] den Alliierten erklärt werden, das Abkommen sei nicht mehr durchführbar. Die Schweiz könnte dann eventuell ein Schiedsgerichtsverfahren vorschlagen.» Ebd.

288 «Ausschlaggebend ist einzig, ob die von den Alliierten vorgeschlagene Lösung dem Abkommen entspricht oder nicht. Meiner Auffassung nach erfüllt sie diese Bedingung nicht. Das Abkommen könnte offenbar nur dann durchgeführt werden, wenn eine Regelung angewendet würde, die ursprünglich nicht vorgesehen war. Ein Entschädigungssystem, wonach 50% in wertlosen Titeln ausbezahlt würde, ist keine wirkliche Entschädigung [...]. Wir sollten den Alliierten erklären, dass das Abkommen undurchführbar ist und dass wir uns in einer neuen Situation befinden. Ein praktische Lösung [...] sollte nicht gesucht werden.» Ebd.

289 Ebd.

290 Ebd.

291 «[...] wir [stehen] heute vor einer neuen Situation [...], in die das Abkommen nicht mehr hineinpasst. Es ist schwer verständlich, dass die Alliierten wegen 100 Millionen [sFr.] auf der Durchführung des Abkommens beharren. Wahrscheinlich sind dafür Prestige Gründe massgebend.» Ebd.

292 Ebd.

293 «Man verlangt von uns in Wirklichkeit, einer Kürzung der den Deutschen zustehenden Entschädigung um 50% unsere Zustimmung zu erteilen, denn der von den Alliierten vorgesehene Titel scheint wertlos zu sein.» Ebd.

gungspapier sollte zedierbar sein; ausserdem müsste es zur Bezahlung von Steuerschulden verwendet werden können. Weitere Garantien sollten in den Verhandlungen durchgesetzt werden. Es war ihm unverständlich, wie einem derart ausgestatteten Titel jeder Wert abgesprochen werden könne. Dies wurde allgemein auch anerkannt; auch Vertreter, die einer negoziablen Lösung das Wort redeten, verlangten jedoch eine weitere Verbesserung in der Titelausstattung.<sup>294</sup> Schliesslich wurde eine neue Forderung laut. Professor Sauser-Hall drang darauf, dass die deutsche Bundesregierung zu den Verhandlungen beigezogen werde: «Der von der schweizerischen Delegation eingeschlagene Weg kann ohne Mitwirkung der deutschen Regierung zu keinem Ziele führen. Deutschland muss gewisse Leistungen aufbringen [...]. Es ist daher unumgänglich, dass die deutsche Regierung zur Teilnahme an den Verhandlungen eingeladen wird und ein Zusatzabkommen ebenfalls unterschreibt.»<sup>295</sup>

Minister Stucki anerkannte die Berechtigung dieser Forderung. Er schloss sich auch den Votanten an, die eine Verbesserung des Entschädigungstitels verlangten. Seiner Ansicht nach ging es aber nicht bloss um eine anständige Kompensation der deutschen Eigentümer. Die Schweiz sollte das 1946 unterzeichnete Abkommen honorieren und nichts tun, was nach einer Verletzung ihrer Vertragstreue interpretiert werden könnte. In einem flammenden Appell ersuchte er die Mitglieder der Aufsichtskommission, der Regierung die Weiterführung der Verhandlungen zu empfehlen: «Abschliessend wiederhole ich: Wir kämpfen nicht, um für die deutschen Eigentümer einen Vorteil herauszuholen, sondern wir kämpfen um das Ansehen der Schweiz als Rechtsstaat. Die Entschädigung darf nicht ein 'leurre' sein. Keine andere [neutrale] Regierung hat für die Deutschen so viel wie den schweizerischen Vorschlag [sic!] herausholen können.»<sup>296</sup>

Schliesslich standen sich H. Homberger und Nationalrat Th. Holenstein in einem Rededuell gegenüber. Der Vorortsvertreter war auch nach der Aussprache von der Richtigkeit weiterer Verhandlungen nicht überzeugt. Er wollte die Alliierten durch eine Unterbrechung der Gespräche zu einer günstigeren Regelung zwingen.<sup>297</sup> Dagegen machte sich Holenstein für die vom Vorsitzenden vertretene Linie stark und skizzierte Richtlinien für eine nächste Verhandlungsrunde: «Es wäre nicht richtig, in diesem Zeitpunkt die Verhandlungen abzubrechen. Die Haltung der Alliierten hat sich doch offenbar gelockert und eine völlig befriedigende Lösung wird ohnehin nicht zu erzielen sein. Auch ich empfinde die Diskriminierung der Grossen als stossend. [...] Eine Milderung muss hier geschaffen werden. Auch muss der Titel (B) besser ausgestattet werden. Wird ein später Fälligkeitstermin vorgesehen, sollte eine Verzinsung verlangt werden. Wenn wir nicht zum Ziel gelangen, würde ich eine schiedsgerichtliche Erledigung einem Zurücktreten vom Vertrage vorziehen.»<sup>298</sup>

In der Schlussabstimmung sprach sich eine deutliche Mehrheit für die Fortführung der Verhandlungen aus.<sup>299</sup>

<sup>294</sup> So etwa NR Th. Holenstein und aSR A. Iten. Ebd.

<sup>295</sup> Ähnlich auch SR E. Speiser: «Wichtig erscheint [...] die Beziehung Bonns zu den weitem Verhandlungen. Deutschland ist wieder ein souveräner Staat, und wir sollten unsere Beziehungen zu diesem Nachbarn nicht unnötig dadurch belasten, dass wir hinter seinem Rücken über deutsche Vermögenswerte in der Schweiz eine endgültige Verfügung treffen.» Ebd.

<sup>296</sup> Ebd.

<sup>297</sup> «Ein Zeitgewinn würde sich zugunsten der Schweiz auswirken. Durch Anrufung eines Schiedsgerichts könnten die Alliierten wahrscheinlich, ohne dass das [...] Verfahren je zu Ende geführt würde, veranlasst werden, zu einer den Rechtsgrundsätzen besser entsprechenden Regelung Hand zu bieten.» Ebd.

<sup>298</sup> Ebd.

<sup>299</sup> «Die Aufsichtskommission beschliesst, mit 7 zu 2 Stimmen, dem Bundesrat zu beantragen, [...] der Fortsetzung der Verhandlungen zuzustimmen. Die [...] Delegation soll dabei beauftragt werden, einen möglichst



Drei Tage später erstattete Stucki dem Bundesrat Bericht. Die Landesregierung erklärte sich durch den Wortlaut des Abkommens und ihre mehrfachen Verlautbarungen gebunden, wonach sie bloss gegen eine angemessene Entschädigung zur Liquidation deutscher Werte bereit sei. Das alliierte Memorandum vom 13. März genüge diesen Anforderungen nicht. Der Bundesrat hiess sämtliche Anträge seines Unterhändlers gut. Er sprach sich für die Fortsetzung von Besprechungen aus.<sup>300</sup> Damit waren die bisherigen Anstrengungen der Schweizer Delegation von der politischen Leitung abgesegnet worden; die Delegierten verfügten nun über klare Richtlinien für die weitere Gesprächsrunde.

Bereits vor der Bundesratssitzung hatte Stucki die alliierten Delegationschefs über den Ausgang der Konsultation der Aufsichtskommission informiert. Die Besprechung habe fünf Stunden gedauert und sei sehr bewegt verlaufen. Wenn die Kommission sich schliesslich mit einem Opfer zu Lasten des Pools einverstanden erklärte, so hielt sie dennoch die letzten alliierten Vorschläge zur Entschädigungsfrage für völlig unannehmbar.

Es ist unverkennbar, dass der Schweizer Unterhändler Verlauf und Ergebnisse der Sitzung in ein bewusst negatives Licht stellte. Mit der dramatischen Zuspitzung verfolgte er zwei Ziele. Zum einen war es ihm darum zu tun, Druck auf die Alliierten auszuüben. Die Position, wie sie in der Aufsichtskommission festgelegt worden war, sollte als Minimalforderung dargestellt werden. Durch die Betonung des Widerstrebens einer nicht unbedeutenden Kommissionsminderheit erschien der schweizerische Vorschlag beinahe als Kompromiss. Zum anderen wollte Stucki wohl auch seine persönliche Autorität unter Beweis stellen. Er wollte sich als verlässlicher Unterhändler profilieren, der die von seiner Delegation eingenommene auch gegenüber den politischen Instanzen durchzusetzen vermochte. Deshalb informierte er die Alliierten auch schon demonstrativ vor der Berichterstattung an den Bundesrat. Auf die Anfrage des französischen Botschafters, der sich vorsichtig nach der Haltung der Schweizer Regierung erkundigte, antwortete Stucki selbstbewusst, dass davon ausgegangen werden könne, dass der Bundesrat sich die Ansichten der Aufsichtskommission zu eigen machen werde.<sup>301</sup>

Die alliierten Unterhändler signalisierten Stucki, dass dadurch eine neue Situation geschaffen worden sei. Die neuen schweizerischen Vorschläge, die auf einer verschärften Neufassung des Ottschen Memorandums vom 13. März beruhte, sprengten die ihre Vollmachten. Sie ersuchten um eine schriftliche Fixierung der schweizerischen Position. Nach der bundesrätlichen Ermächtigung übergab Stucki am 17. März den alliierten Delegationschefs das geforderte Papier zur Weiterleitung an ihre Regierungen. Gleichzeitig kam man überein, die Verhandlungen vorderhand zu unterbrechen. Es wurde in Aussicht genommen, dass die Besprechungen am 4. April wieder weitergeführt werden sollten.<sup>302</sup>

Damit war die erste Gesprächsrunde abgeschlossen. Lagen nach wie vor grosse Hindernisse auf dem Weg einer Verständigung, so hatten sich die Standpunkte stark angenähert. Bereits an der zweiten Sitzung konnte die Kursfrage einvernehmlich gelöst werden. In drei Punkten hatten sich schweizerische Desiderata durchgesetzt: Die Alliierten hatten der von Bern immer angestrebten Freigrenzenregelung zugestimmt, welche nicht nur das Härtefallproblem annähernd zufriedenstellend löste, sondern auch grosse administrative Erleichterungen bot. Auch in der

---

konkreten Wert für den Titel (B) zu verlangen.» Die ablehnenden Stimmen kamen von H. Homberger und vom Vertreter der SB Ver., R. Dunant. Ebd.

300 BRB über das AvW, 16.3.1951, in: BA 1004, 1, 1951.

301 «Le Conseil fédéral n'en sera saisi que dans sa séance de vendredi; toutefois, il est probable, pense M. Stucki, qu'il fera sien le point de vue de la majorité de la commission.» 6. Plenarsitzung, 14.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

302 43. AK-Sitzung, 5.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

Behandlung von Doppelbürgern war der schweizerische Standpunkt angenommen worden. Deutsch-schweizerische Doppelbürger mit Wohnsitz in Deutschland sollten als Schweizer behandelt werden, was zur Folge hatte, dass ihre Guthaben in der Schweiz befreit werden sollten. Gleichzeitig sollten auch deutsch-alliierte Doppelbürger von der Liquidation ausgenommen werden.<sup>303</sup> Und schliesslich hatten die Alliierten in einer anderen Frage eingelenkt. Nachdem sie in den ersten Sitzungen noch darauf bestanden hatten, dass auch die in der DDR ansässigen Deutschen gehörenden Werte verwertet werden sollten, hatten sie diese Forderung fallen gelassen.<sup>304</sup>

Umgekehrt machten die Schweizer Delegierten eine bedeutende Konzession. Sie hatten einem Frankentransfer zugunsten der deutschen Behörden zugestimmt. Dieser innovative alliierte Vorschlag, der einen Verzicht auf dem Liquidationspool zukommende Werte beinhaltete, stand gänzlich ausserhalb des Abkommens. Er sollte die zur Barentschädigung erforderlichen Geldbeträge bereitstellen, ohne den deutschen Finanzhaushalt zu belasten. Dadurch sollte ein Ausweg aus dem Dilemma einer von Bern immer geforderten Barentschädigung gefunden werden. Ungelöst blieben drei Probleme: Wie hoch sollte die Barabfindung für die Freigrenze übersteigende Guthaben sein? Wie hatte der Entschädigungstitel ausgestattet zu sein? Und schliesslich: Wie wäre eine erhöhte Barzahlung zu finanzieren? Im Gegensatz zu den alliierten Unterhändlern vertrat die Schweizer Delegation die Ansicht, dass der deutschen Regierung eine finanzielle Eigenleistung durchaus zugemutet werden könne. Auf diese Probleme musste sich die zweite Verhandlungsrunde konzentrieren. Schweizer und Alliierte zeigten sich trotz der weiterhin bestehenden Hindernisse zuversichtlich. Hatten sie nach den grossen Annäherungsschritten nicht allen Grund zu hoffen, dass diesmal ein Durchbruch tatsächlich in Reichweite gerückt sei? Das Aide-Mémoire, das Minister Stucki am 17. März 1951 seinen Verhandlungspartnern überreicht hatte, übernahm die Idee eines Frankentransfers und einer Freigrenze. Bis zu einem Betrag von 10'000 sFr. sollten den deutschen Besitzern ihre Werte in Schweizer Währung freigegeben werden. Daneben hielt es am Prinzip einer 50%igen Barentschädigung in DM fest. Für die zweite Hälfte gaben sie sich mit einem Schuldverschreibungstitel der deutschen Regierung zufrieden. Diese Papiere wären gestaffelt rückzahlbar gewesen; sie mussten zur Begleichung von Steuerschulden angenommen werden. Für juristische Personen war eine Sonderregelung vorgesehen. Guthaben bis zu einem Gegenwert von 50'000 sFr. sollten eine integrale Barentschädigung in Mark erhalten. Diesen Betrag übersteigende Werte sollten zu 50% in bar entschädigt werden; für die restliche Hälfte wurde wie für die natürlichen Personen eine Schuldverschreibung vorgeschlagen.<sup>305</sup> Schliesslich hielt das Papier unmissverständlich fest,

303 1. Expertensitzung, 6.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

304 Der Verzicht auf ihre Forderungen mochte den Alliierten auch dadurch erleichtert werden, dass die Ostzonenwerte an Bedeutung verloren hatten: Stellten diese 1946 noch circa einen Viertel der Gesamtmasse dar, so waren es 1951 bloss noch 8%. Dahinter versteckte sich die Übersiedlung von Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone nach Westdeutschland. 2. Plenarsitzung, 6. 3.1951, ebd.

305 Der schweizerische Vorschlag war insgesamt komplizierter. Er sah vor für Privatpersonen: 1. Freigrenze: Werte bis zu einem Betrag von 10'000 sFr. waren freizugeben. Grössere Guthaben waren bis zu 10'000 sFr. ebenfalls freizugeben. Wesentlich ist, dass den deutschen Besitzern dadurch Franken erhalten blieben. 2. Nach Abzug der befreiten 10'000 sFr. sollte der deutsche Eigentümer für die erste Hälfte seines Guthabens entschädigt werden: a) durch eine Barentschädigung in DM, welche innert eines Monats nach vollzogener Liquidation in der Schweiz ausgerichtet werden sollte; b) durch einen übertragbaren kurzfristigen Obligationstitel A, der die deutsche Regierung nach maximal drei Monaten zur Einlösung verpflichtete; Das Verhältnis zwischen sofortiger Barentschädigung und Titel A war im schweizerischen Papier nicht festgelegt worden, c) beide Entschädigungen durften keinen Steuern unterworfen sein. 3. Für die verbleibende Entschädigungshälfte war ein längerfristiger Schuldverschreibungstitel B vorgesehen, der mit Steuerforderungen der BRD verrechenbar sein musste.

Juristische Personen: 1. Werte unter 50'000 sFr. wurden integral in DM bar entschädigt. 2. Guthaben über 50'000 sollten a) durch eine 25%ige sofortige Barzahlung in DM entschädigt werden, während die deutsche

dass man in Bern grossen Wert auf Durchführungszusagen von Seiten der deutschen Bundesregierung legte.<sup>306</sup>

Die alliierten Delegierten konzedierten, dass ihre Gegenspieler bedeutende Zugeständnisse gemacht hatten. Sie forderten ihrerseits von ihren Regierungen Flexibilität.<sup>307</sup> Zwar gab es in Washington, London und Paris Stimmen, die gegen weitere Konzessionen ins Felde zogen. So meinte der Vorsteher der deutschen Wirtschaftsabteilung im Foreign Office, A. H. Lincoln, dass die Alliierten eine deutsche Eigenleistung ablehnen sollten; generell wollte er die Entschädigungstitel nicht über den im Mai 1950 abgesteckten Rahmen des Frankfurter Entschädigungsplanes verbessern.<sup>308</sup> Mehrheitlich setzte sich indes die Überzeugung durch, dass die Schweizer Regierung ohne eine Erhöhung der Entschädigungsleistung zur Durchführung des Abkommens nicht bereit sei. Den Finanzministerien, vor allem in London und Paris, war aber immer noch sehr an der Liquidation der deutschen Werte gelegen. Diese waren widerstrebend bereit, der Forderung nach einer deutschen Eigenleistung zuzustimmen: «Nevertheless, a contribution by the Germans is still required, and I am assured by Abbott that this is a point of principle from which it would be impossible to persuade the Swiss to depart. [...] it is already clear to them [the Treasury] that by accepting the Swiss formula the Federal Government would benefit from a very early and considerable accrual of Swiss francs. The Treasury therefore supports the Swiss proposals from two points of view: it would result in implementation of the Safehaven Accord, and would provide Germany with a substantial sum of solid foreign exchange [...] The Federal Government would be illadvised to waive this opportunity in the hope that negotiations would collapse and ultimately all German holdings in Switzerland would come into the net of German exchange control.»<sup>309</sup>

Im Foreign Office war man geneigt, sich mit der Annahme einer häftigen Barentschädigung abzufinden. Diese Zahlung sollte je zur Hälfte aus dem Liquidationsspool und durch eine Leistung der deutschen Bundesregierung erfolgen. Falls eine deutsche Finanzleistung politisch unerwünscht oder aber nicht durchsetzbar wäre, waren einzelne Beamte im Londoner Aussenministerium sogar bereit, den ganzen Barbetrag aus dem Poolertrag zu finanzieren.<sup>310</sup> In Paris hatte man die schweizerischen Vorschläge sorgfältig geprüft und war zum Schluss gekommen, das Aide-Mémoire vom 17. März mit geringen Abänderungen anzunehmen. Der Quai d'Orsay instruierte seine Gesandten in London und Washington, bei den Aussenministerien auf Annahme der Vorschläge aus Bern zu dringen.<sup>311</sup> Das Foreign Office schloss sich der französischen

Regierung für die nächsten 25% einen negoziablen Schuldverschreibungstitel A zu erlassen hatte, der nach drei Monaten einlösbar war. 3. Für die restlichen 50% war ein längerfristiges Obligationenpapier B vorgesehen.

Ohne das zu erwähnen, basierte das Memorandum auf dem alliierten Vorschlag eines Frankentransfers. Die sofortigen Barauszahlungen sollten allesamt durch Überweisungen aus dem Liquidationserlös gedeckt werden. Umgekehrt wurde der deutschen Regierung eine Eigenleistung zugemutet: Sie hatte für die innert drei Monaten fälligen Titel A die notwendigen DM-Beträge selbst aufzubringen. Schweizer Aide-Mémoire, 17.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

306 «Il est indispensable de recevoir l'assurance que les autorités compétentes en Allemagne exécuteront l'accord qui sera conclu.» Ebd.

307 «I must emphasise how far M. Stucki has gone towards finding a solution. In these circumstances it would be most unfortunate if negotiations were to fail because of Allied inability to bridge a relatively small gap between two positions.» meldete der britische Gesandte in Bern an die Zentrale in London. Teleg. P. S. Scrivener an FO, 14. 3. 1951, in: PRO, FO 837/1299.

308 Minutes A. H. Lincoln, German General Economic Department FO, 17.3.1951, in: PRO, FO 837/1299.

309 Brief A. H. Lincoln, FO, an R. B. Stevens, GB Financial Adviser AHK, 19.3.1951. ebd.

310 Minutes Ridley, FO, 16.3.1951, ebd. Ridley ging davon aus, dass bei einer solchen Regelung GB immer noch 45 Mio. sFr. erhielt.

311 Teleg. O. Harvey, GB Emb. Paris, an FO, 21.3.1951; Teleg. O. Franks, GB Emb. Washington, an FO, 29.3. 1951, ebd.

Forderung an; es liess dem Quai d'Orsay mitteilen, dass es mit einer erhöhten Entschädigung und einer deutschen Eigenleistung einverstanden sei.<sup>312</sup> Auch im Staatsdepartement gewann eine Strömung die Oberhand, die Bonn nötigenfalls eine Zahlung überbinden wollten. Die amerikanische Haltung war indessen zögernd und entbehrte nicht der Widersprüchlichkeiten. Diese Leistung müsste auf freiwilliger Grundlage erfolgen; sie dürfte den deutschen Behörden nicht durch ein alliiertes Gesetz aufgezwungen werden, hielt man in Washington fest.<sup>313</sup> Eine Belastung des deutschen Haushalts sollte tunlichst vermieden werden, um den als prioritär eingestuftem deutschen Verteidigungsbeitrag nicht zu gefährden.<sup>314</sup> Ende März hatten auch die alliierten Behörden in Deutschland grünes Licht für weitere Konzessionen gegeben. Obwohl sie grosse Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer deutschen Entschädigungszahlung voraussehen, zeigten sie sich bereit, auf der Grundlage des schweizerischen Vorschlages weiter zu verhandeln.<sup>315</sup>

Damit war die inneralliierte Konzertation abgeschlossen. Am 4. April 1951 wurde die zweite Verhandlungsrunde in Bern aufgenommen. Die Alliierten unterbreiteten konstruktive Neuanschläge, welche sie als ihr äusserstes Entgegenkommen bezeichneten. Ausgehend von den Fixpunkten der Freigrenze und des Frankentransfers waren sie bestrebt, die Akzeptanz der Entschädigung für Bern und Bonn zu erhöhen. Zwei Dinge standen im Vordergrund: Um Bern zufrieden zu stellen, musste die Barentschädigungsquote erhöht werden. Um Bonn einen Anreiz zur Mitwirkung zu geben, wollten sie den vorgesehenen Frankentransfer erhöhen. Obwohl sich die Alliierten grundsätzlich bereits mit der Perspektive einer deutschen Eigenleistung abgefunden hatten, machten sie nun nochmals einen Anlauf, um die unerwünschte Belastung der deutschen Regierung zu verhindern. Alle zur Barauszahlung gelangenden Summen sollten den deutschen Behörden aus dem Liquidationserlös abgetreten werden, hielten sie in ihrem Aide-Mémoire fest.<sup>316</sup> Die Befreiung der Frankenguthaben sollte bis maximal 10'000 sFr. erfolgen. Für grössere Guthaben sollten die ersten 10'000 sFr. nicht in Schweizer Währung freigegeben werden; diese sollten vielmehr in den Transferplan einbezogen werden und den Gläubigern in DM ausbezahlt werden. Dadurch erhöhte sich die Frankenüberweisung an die deutsche Regierung um 31,4 Mio. sFr.<sup>317</sup> Weiterhin versuchten sie, eine doppelte Vereinfachung der Entschädigungsmodalitäten zu erzielen. Sie liessen grundsätzlich die Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen fallen und lehnten die Unterscheidung zwischen Titel A und B ab. Für die Differenz zwischen der Barentschädigung und dem Gesamtbetrag schlugen sie einen einheitlichen Schuldverschreibungstitel der deutschen Bundesregierung vor. Die Obligationen sollten eine Laufzeit von 20 Jahren haben und übertragbar sein; im Übrigen war eine 3,5%ige Verzinsung vorgesehen. Die Alliierten sicherten zu, dass die

312 «[...] in view of the evident willingness of the Swiss to come to an agreement with the Allies the latter would do well to narrow the gap of principle which still divides the two sides.» Teleg. FO an GB Emb. Paris, 27.3.1951, ebd.

313 Teleg. O. Franks, GB Emb. Washington, 29.3.1951, ebd.

314 «Reason for this position is that Fed[eral] Rep[ublic] financial resources should to fullest extent possible be conserved to meet impact Fed[eral] Republic contribution to defense costs.» Teleg. AMin D. Acheson an US Leg. Bern, 10.4.1951, in: USNA, RG 59, 654.62231, 2929.

315 Teleg. I. Kirkpatrick, AHK, an FO, 30.3.1951, in: PRO, FO 837/1299.

316 «Les sommes payées au comptant aux personnes physiques et morales, propriétaires d'avoirs allemands en Suisse soumis à la liquidation, représenteront un montant équivalent à celui des francs suisses qui [...] seront transférés à la BDL.» 5. Alliiertes Aide-Mémoire, 4.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

317 Berechnungen SVS. Wesentlich ist, dass die Einbusse des Liquidationspools dadurch nicht vergrössert wurde. Die Freigabe der ersten 10'000 Franken, wie sie von der Schweizer Delegation vorgeschlagen worden war, hatte ja schon einen Verzicht auf diese Werte bedeutet. Für den Liquidationserlös war es irrelevant, ob der Deutsche Franken oder DM erhielt. 9. Interne Sitzung, 6.4.1951, ebd.

Barzahlung innert einem Monat nach der Überweisung der entsprechenden Frankenbeträge an die deutsche Behörde erfolgen sollte; sie versicherten Bern, dass sie aufgrund der Vollmachten im Besatzungsstatut nach wie vor die erforderlichen Kompetenzen zur Durchsetzung der Vereinbarung besässen.<sup>318</sup>

Die Reaktion des Schweizer Unterhändlers auf das Memorandum war zwiespältig. In formeller Hinsicht stellte Stucki fest, dass die Neuanschläge auf eine Ablehnung des schweizerischen Papiers hinausliefen. Irritiert nahm er zur Kenntnis, dass eine deutsche Eigenleistung wiederum verworfen worden war: «Der Grund liegt wahrscheinlich darin, dass die Alliierten der Notwendigkeit eines Beizuges der Regierung von Bonn dadurch aus dem Wege zu gehen hoffen; offenbar fürchten sie, dass eine Koalition Bonn-Bern zustande kommen könnte»,<sup>319</sup> mutmasste er. Dagegen räumte er ein, dass durch eine erhöhte Frankenüberweisung mehr Mittel zur Barentschädigung zur Verfügung ständen. Nach Abzug der gemäss Freigrenzenregelung freizugebenden Kleinguthaben belief sich die Liquidationssumme auf 364 Mio. sFr. Durch eine Überweisung von 108 Mio. sFr. könnten knapp 30% aller Guthaben in bar entschädigt werden.<sup>320</sup> Auch bei der Titelausstattung sei eine bedeutende Verbesserung festzustellen; Schätzungen ergaben, dass einem solchen Papier ein Kurswert von 50-70% zukomme.<sup>321</sup> Schliesslich wurde positiv vermerkt, dass nicht mehr auf der degressiven Auszahlungsskala bestanden wurde, welche nach Schweizer Ansicht die grossen Vermögen allzu stark diskriminiert hätte.

Minister Stucki stellte seiner Delegation die Frage, ob eine Lösung annehmbar scheine, bei der Deutsche annähernd 30% in bar erhalte und für den Rest durch den von den Alliierten beschriebenen Titel entschädigt werde. Die Meinung in der Delegation stand fest. Man war sich einig, dass der alliierte Vorschlag nicht einfach zurückgewiesen werden sollte. E. von Graffenried bemerkte, dass der Einheitstitel gegenüber dem schweizerischen Titel B eine bedeutende Verbesserung darstelle. Für R. Jeanprêtre stand ein Abbruch der Verhandlungen ebenfalls äusser Frage. In zwei Richtungen müssten die Bemühungen hinzielen. Zunächst sei anzustreben, den Wert der Schuldverschreibung zu verbessern; und weiterhin müsste dafür gekämpft werden, dass durch eine finanzielle Leistung der deutschen Regierung die Barentschädigung erhöht werden könne. Diese Anregungen wurden angenommen; die Delegierten kamen überein, der Aufsichtskommission und dem Bundesrat die Weiterführung der Verhandlungen zu empfehlen.<sup>322</sup>

Die Mitglieder der Aufsichtskommission waren sich einig. Der neue Vorschlag brachte eine wesentliche Verbesserung; im Vergleich zu den divergierenden Ausgangspositionen am Beginn der Verhandlungen hatten sich die Standpunkte erstaunlich stark angenähert. Nationalrat R. Schümperli vertrat gar die Ansicht, dass das alliierte Angebot für den Deutschen kaum ungünstiger sei als der Schweizer Vorschlag. Stucki räumte seinerseits ein, dass der angebotene Titel die deutschen Gläubiger besserstelle als das Papier B nach dem schweizerischen Aide-Mémoire; wenn die Barzahlungsquote noch erhöht oder die Titelausstattung weiter verbessert werden könnte, dann liesse sich auf der Basis des alliierten Papiers eine günstigere Regelung erzielen.<sup>323</sup> Dieser Ansicht widersprach H. Homberger vehement. Der Vororts Vertreter blieb seiner schroff ablehnenden Position treu. Es gelte, sich nun nicht zu später Stunde aufs

---

318 5. alliiertes Aide-Mémoire, 4.4.1951, ebd.

319 9. Interne Sitzung, 5.4.1951, ebd.

320 Die bisherige Lösung – ohne eine deutsche Eigenleistung – ermöglichte eine durchschnittliche Barentschädigungsquote von bloss 18%. 43. AK-Sitzung, 5.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

321 Max Ott schätzte den Wert auf 50-60% ein, während telephonisch befragte SNB-Mitarbeiter von einem 70%igen Kurswert ausgingen. 9. Interne Sitzung, 5.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

322 Ebd.

323 43. AK-Sitzung, 5.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

Markten einzulassen, nachdem feststehe, dass das Abkommen in seiner ursprünglichen Form sich als undurchführbar erwiesen habe. Ohne konkrete Zusagen der Regierung in Bonn dürfe auf keinen Fall weiterverhandelt werden, warnte Homberger: «Nachdem jedoch die Alliierten die wortgetreue Durchführung des Abkommens nicht mehr garantieren können, weil sie weder das Geld noch die Macht, sich dieses zu verschaffen, besitzen, erhält das ganze Problem einen neuen Aspekt. Eine Lösung kann ohne Beteiligung der deutschen Regierung nicht mehr gefunden werden. Dies ist der Schlüssel für das ganze weitere Vorgehen. Wir müssen die Sicherheit erhalten, dass die deutsche Regierung den Titel anerkennt und die Durchführung des Abkommens auf sich nehmen wird. [...] Es besteht kein Zweifel, dass ein langfristiger Titel ohne ausdrückliche Genehmigung der deutschen Regierung ein wertloser Papierfetzen bleibt [..].»<sup>324</sup>

Der Vertreter der Bankiervereinigung schloss sich seinem Vorredner an; er suggerierte, die Vierergespräche einzustellen.<sup>325</sup> Die anderen Mitglieder des Ausschusses teilten die Meinung der Wirtschaftsvertreter nicht. In Anbetracht der ermutigenden Fortschritte in der alliierten Haltung musste auf das Memorandum eingetreten werden, wobei freilich Verbesserungen anzustreben waren. Die Qualität des Schuldverschreibungspapieres müsse verbessert werden. Verschiedene miteinander kombinierbare Lösungen boten sich an: Heraufsetzung des Zinssatzes, jährliche Teilrückkäufe zur Kursstützung, Verrechnung zum Nominalwert gegen Steuerforderungen sowie vor allem eine Verkürzung der Laufzeit wurden angeregt.<sup>326</sup> Weiter wurde verlangt, dass auf dem Ausschluss von Sondersteuern bestanden werden sollte. Professor G. Sauser-Hall hielt eine derartige Forderung für umso berechtigter, als je nach dem neuen Plan die Bundesregierung in Bonn in den Besitz von 108 Mio. sFr. käme.<sup>327</sup>

Einigheit herrschte auch darüber, dass an Bonn nicht vorbeizukommen sei. Die Kommissionsvertreter bekräftigten ihr Votum der letzten Sitzung, wonach Zusicherungen der deutschen Regierung vorliegen müssten. In ihrem Schlussscheid stellte eine klare Mehrheit den Antrag, auf das alliierte Memorandum wohl einzutreten, aus taktischen Gründen aber gleichzeitig aber am schweizerischen Vorschlag festzuhalten. Am 6. April orientierte Minister Stucki den Bundesrat. Die Landesregierung ermächtigte ihn, auf der Grundlage des alliierten Memorandums weiterzuverhandeln.<sup>328</sup>

Schon vor der Festlegung des bundesrätlichen Standpunktes fand eine Plenarsitzung statt, in der die Schweizer Delegierten aufgefordert waren zum alliierten Papier Stellung zu beziehen. Stucki bezog sich auf die Diskussion in der Aufsichtskommission. Aus taktischen Gründen gab er wiederum ein stark schwarz gefärbtes Bild vom Verlauf der Sitzung. Ohne zu deutlich zu machen, dass es sich um eine Minderheitsposition handelte, räumte er der Ansicht der Verhandlungsgegner viel Raum ein, die sich durch das alliierte Memorandum in ihrer Ablehnung weiter

---

<sup>324</sup> Ebd.

<sup>325</sup> «Zusammenfassend ist er der Meinung, dass sich die Umstände derart verändert haben, dass die Schweiz sich ohne ihre Unterschrift zu desavouieren vom Abkommen hätte zurückziehen können.» Ebd.

<sup>326</sup> NR Th. Holenstein und aSR A. Iten sprachen sich für maximal 10jährige Obligationen aus. Homberger hielt dies immer noch für zu lang; im Sinne eines Eventualvorschlages wollte er die Laufzeit dieser Titel auf maximal 5 Jahre beschränkt wissen. Ebd.

<sup>327</sup> Ebd.

<sup>328</sup> «Heute referierte Herr Minister Stucki über den Gang der Verhandlungen, insbesondere über den neuen Vorschlag der Alliierten, der bedeutend hinter dem zurückbleibt, was das schweizerische Memorandum vom 17. März postuliert hatte. [...] grundsätzlich [ist] an diesem Memorandum festzuhalten [...] [der BR] ermächtigt jedoch die Schweizer Delegation, die Verhandlungen auf der Basis des alliierten Memorandums vorläufig weiter zu führen, um abzuklären, ob eventuell auf diesem Wege eine Lösung erreichbar ist [...].» BRB über das AvW, 6.4.1951, in: BA 1004, 1, 1951.

bestärkt gefühlt hätten. Die gemässigt positive Aufnahme des Vorschlages in der Aufsichtskommission blieb unerwähnt.<sup>329</sup>

Max Ott stellte technische Fragen. Auch hier war eine defätistische Tendenz unübersehbar. Waren die schweizerischen Finanzexperten an internen Besprechungen zum Schlusse gekommen, dass der empfohlene Schuldverschreibungstitel einen Substanzwert von 50-70% des Nominalbetrages aufwies, so sprach er nun gegenüber den Alliierten von einem Marktwert von bloss 30-40%; an diese Einschätzung anknüpfend stellte er sofort die Forderung nach einer verbesserten Ausstattung der Obligation. Stucki doppelte nach, dass mit der Ablehnung des Bundesrates gerechnet werden müsste, wenn der Wert nicht gesteigert werden könnte. Die Alliierten signalisierten, dass eine Verbesserung der Titelausstattung in Betracht gezogen werden könnte. Dagegen reagierten sie auf die Forderung nach einer Steuerbefreiung der ersten Entschädigungshälfte reichlich ungehalten. Der französische Botschafter verwies auf den Abkommenstext; dort sei nichts derartiges vorgesehen: «La question de l'amnestie est tout à fait nouvelle. Le Gouvernement suisse aurait dû la mentionner avant de conclure l'Accord de Washington.»<sup>330</sup>

Die alliierten Regierungen verzichteten ihrerseits auf Steuerbussen. Dagegen konnten sie der deutschen Regierung keine Vorschriften machen. Immerhin seien sie bereit, das schweizerische Anliegen in Bonn vorzubringen.<sup>331</sup> Die alliierten Delegationschefs wollten ihre Regierungen befragen und schlugen eine erneute Unterbrechung der Gespräche vor.<sup>332</sup> Vom 8. bis zum 19. April fanden keine Plenarsitzungen mehr statt; Die Alliierten mussten bei ihren Regierungen neue Instruktionen einholen. Dennoch herrschte Zuversicht vor. Auf Expertenebene wurden der Verhandlungen weitergeführt. In beschwerlicher Kleinarbeit gelang es, eine Vielzahl von technischen Nebenfragen zu lösen.<sup>333</sup>

Fragen grundsätzlicher Relevanz stellten sich erst wieder, als die Alliierten ihre Haltung bereinigt hatten und den Schweizer Delegierten ihre Neu Vorschläge unterbreiten konnten. Am 17. April nahm H. Hoppenot mit Stucki informell Kontakt auf. Der französische Botschafter teilte mit, dass er seinen amerikanischen und britischen Kollegen vorgeschlagen habe, den Grundsatz einer finanziellen Eigenleistung der deutschen Regierung anzunehmen. Über die Höhe des deutschen Beitrages liess er sich nicht aus. Im Übrigen wollte er an den letzten alliierten Vorschlägen festhalten.<sup>334</sup> Der französische Diplomat betonte, dass er nicht wisse, ob er diesen Vorschlag durchsetzen könne.

Das grundlegend Neue an Hoppenots Demarche war das nun erstmals gegenüber dem Schweizer Verhandlungspartner geäusserte alliierter Einverständnis zu einer deutschen Finanzleistung.

329 «Les membres qui se sont opposés à la poursuite des négociations ont accueilli l'aide-mémoire No 5 avec une grande satisfaction, parce que la solution proposée dans cet aide-mémoire est beaucoup moins favorable que celle [...] de l'aide-mémoire suisse du 17 mars 1951. Ils estiment donc que la dernière initiative alliée renforce leur position.» 7. Plenarsitzung, 6.4.1951, in: B A 2801, 1968/84, 91.

330 Ebd.

331 Ebd.

332 8. Plenarsitzung, 7.4.1951, ebd.

333 An ihrer 7. Sitzung stellten die Experten fest, dass eine Mehrzahl von technischen Fragen (Doppelbürger, Familienstiftungen, Danziger und Baltendeutsche, Reichmarkwerte, wertlose oder schwer zu realisierende Guthaben) einvernehmlich gelöst worden seien. Die Schweizer Experten wurden beauftragt, die entsprechenden Entschlusstexte abschliessend zu redigieren und sie denjenigen von 1949 beizufügen. Gewisse Fragen (wie die der erblosen Werte, der NS-Opfer gehörenden Guthaben, der Kulturgüter sowie der nach 1933 mit Deutschen verheirateten Schweizerinnen) blieben pendent. 7. Expertensitzung, 17.4.1951, in: BA 2801,1968/84, 91.

334 Es sollte nur ein Titel ausgegeben werden. Für Beträge über 10'000 sFr. sollte keine Freigrenze gewährt werden; vielmehr sollten die ersten 10'000 sFr. den Berechtigten in DM ausbezahlt werden, was eine Erhöhung des sFr.-Transfers an die deutschen Behörden auf ca. 108 Mio. sFr. ermöglichte. 14. Interne Sitzung, 18.4.1951, ebd.

Damit stiegen die Aussichten auf eine höhere Barentschädigung ganz beträchtlich. Die Alliierten übergaben am 18. April 1951 ein mit «Projet d'Accord» betiteltes Aide-Mémoire, in welchem sie selbstbewusst feststellten, dass eine Einigung auf folgender Grundlage erzielt worden sei: Werte natürlicher Personen, die 10'000 sFr. nicht überschritten, sollten nicht länger dem Abkommen von Washington unterstehen. Sie waren ihren Besitzern integral in Franken freizugeben. Dem Abkommen unterstehende Eigentümer mit Guthaben über 10'000 sFr. erhielten innert 30 Tagen nach dem Liquidationsvollzug 50% des Gegenwertes zum vereinbarten Kurs von 100 sFr. gleich 95,88 DM ausbezahlt; die zweite Hälfte war durch einen verzinnten Schuldverschreibungstitel mit einer maximal 20jährigen Lauffrist zu begleichen. Für Guthaben juristischer Personen wurde eine ähnliche Regelung vorgesehen. Werte bis zu 50'000 sFr. sollten an die Bank deutscher Länder transferiert werden; diese hatte innert Monatsfrist den vollständigen Gegenwert zum vereinbarten DM-Kurs an die Berechtigten auszubezahlen. Firmen mit Werten über 50'000 sFr. sollten für die erste Hälfte ihres Guthabens ebenfalls in DM entschädigt werden, während für die restlichen 50% ein analog ausgestattetes Obligationenpapier ausgegeben werden sollte.<sup>335</sup> Um die Finanzierung der nun zugestandenen 50%igen Barentschädigung zu sichern, sollten aus dem Liquidationspool 77,5 Mio. sFr. an die Bank deutscher Länder abgetreten werden, wie dies im Schweizer Memorandum vom 12. März zugestanden worden war. Die restlichen für die Barentschädigung erforderlichen DM-Beträge – im Gegenwert von circa 110 Mio. sFr. – mussten von der deutschen Bundesregierung aufgebracht werden.

An einer internen Sitzung stimmten die Schweizer Delegierten dem alliierten Text grundsätzlich zu.<sup>336</sup> In der Plenarsitzung vom 19. April anerkannte Minister Stucki, dass die Alliierten grosses Verständnis gezeigt hatten; wenn von einer vollständigen Einigung auch noch keine Rede sein könne, so habe doch eine spürbare Annäherung stattgefunden, hielt er einleitend in taktischem Understatement fest. Sodann nahm er inhaltlich zu den einzelnen Regelungen Stellung. Eigentlich hätte die Schweiz es begrüsst, wenn eine Freigrenze von 10'000 sFr. auch für grössere Guthaben angenommen worden wäre. Falls dieser Vorschlag den Partnern indes nicht genehm wäre, könnte er sich auch mit der vorgesehenen Lösung abfinden, meinte er versöhnlich. Dagegen bestand er in einem anderen Punkt auf einer Änderung. Nachdem der Grundsatz einer 50%igen Barentschädigung für Privat- wie für juristische Personen angenommen war, mochte er nicht einsehen, warum letzteren eine Freigrenze bis zu 50'000 sFr. gewährt werden sollte. Im Sinne einer Vereinfachung des Abkommensentwurfes trat er für eine Gleichbehandlung der beiden Gläubigerkategorien ein.<sup>337</sup> Schliesslich machte er zu einem dritten Punkt kritische Anmerkungen. Nachdem Stucki zu Beginn der Verhandlungen die Alliierten angeklagt hatte, die deutsche Regierung allzu sehr zu verhätscheln, weil sie ihr anfänglich keine Eigenleistung zumuten wollten, zog er nun einer Erhöhung des Frankentransfers an Bonn in Betracht. Bereits in der internen Sitzung hatte er seiner Befürchtung Ausdruck verliehen, dass die im alliierten Entwurfstext vorgesehenen 77,5 Mio. sFr. zu gering sein könnten; gemäss einem früheren Vorschlag hätte Bonn ja rund 108 Mio. sFr. erhalten: «[...] selon les propositions antérieures [...] le Gouvernement fédéral allemand aurait touché en devises environ 30 millions [francs] de plus que d'après le dernier projet allié. Or, s'il est extrêmement souhaitable de garantir autant de recettes possible au 'pool', on peut d'autre part se demander si les

---

335 Alliiertes Projet d'Accord, 18.4.1951, in: BA 2801, 1968/84,

336 15. Interne Sitzung, 19.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

337 9. Plenarsitzung, 19.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.



délégations ici présentes n'ont pas un intérêt commun à augmenter le chiffre transféré au Gouvernement de Bonn, pour encourager celui-ci à collaborer à l'exécution de l'Accord.»<sup>338</sup>

Er machte nun den Vorschlag, den Transferbetrag an die deutsche Regierung zu erhöhen. Er ging von einem Betrag von ungefähr 90 Mio. sFr. aus, schlug aber vor, den Transfer nicht in absoluten Zahlen festzulegen. Nach dem alliierten Vorschlag hätte die deutsche Regierung annähernd 20% des Liquidationserlöses erhalten; Stucki wollte den Verzicht auf 25% des Pools beziffern.<sup>339</sup>

Die Alliierten waren nicht geneigt, auch für grössere Guthaben eine Befreiung der ersten 10'000 sFr. zuzulassen. Dagegen erklärten sie sich ohne Weiteres bereit, die juristischen Personen den natürlichen gleichzustellen. Auch die Anregung, den Betrag der an Deutschland zu überweisenden Franken zu erhöhen, fand ihre Zustimmung. Eine prozentuale Festsetzung erlaubte überdies grössere Flexibilität. Schweizer und Alliierte waren dadurch auch im Falle einer geringeren Liquidationsmasse gegen Verluste gedeckt.<sup>340</sup>

Zwei Fragenkreise blieben offen, ohne dass sie jedoch unüberwindbare Hindernisse darstellten. Bei der Ausstattung des Entschädigungstitels präsentierten die Schweizer ihre Vorstellungen. Die Lauffrist der Schatzanweisungen sollte acht Jahre nicht überschreiten; die Titel sollten gestaffelt in vier Tranchen zurückbezahlt werden und einen Zins von 7% abwerfen. Die alliierten Finanzberater legten sofort Einspruch ein. Sie waren von einer Verzinsung in der Höhe von 3,5% ausgegangen. Im Übrigen lehnten sie es ab, sich abschliessend zu dieser Frage zu äussern, bevor sie nicht mit der Regierung in Bonn darüber gesprochen hätten, führte der amerikanische Finanzberater Stern aus.<sup>341</sup> Auch widersetzten sich die Alliierten hartnäckig der Forderung nach einem deutschen Besteuerungsverzicht. Sie selbst erklärten sich erneut bereit, auf Strafsteuern aufgrund alliierter Gesetze zu verzichten. Sie lehnten es aber strikt ab, die Durchführung der Zusatzvereinbarung von einer Steuerverzichtserklärung der deutschen Regierung abhängig zu machen, was darauf hinausgelaufen wäre, das Kabinett in Bonn zum Richter über das Abkommen zu machen.<sup>342</sup>

Ungeachtet der noch bestehenden Meinungsdivergenzen stellten beide Seiten fest, dass eine grundsätzliche Verständigung erzielt sei. Die Alliierten waren von ihren Regierungen angewiesen worden, kein Abkommen zu paraphieren, bevor nicht mit Bonn Kontakte aufgenommen worden wären. Sie schlugen deshalb vor, vorderhand bloss die bisher erreichten Ergebnisse zu protokollieren.<sup>343</sup>

---

338 Ebd.

339 Stucki stellte keinen formellen Antrag: «Cette question n'est pas essentielle pour la délégation suisse, mais celle-ci pense qu'il y a un grand intérêt à faciliter dans la mesure du possible la collaboration du Gouvernement allemand.» Ebd.

340 Ebd.

341 Ebd.

342 «D'ailleurs, en insistant auprès de lui [Gouvernement de Bonn] sur ce point, les Alliés en arriveraient à faire dépendre l'exécution de l'Accord de l'assentiment d'un gouvernement étranger à cet Accord, et sur une question que l'Accord n'a pas prévue», stellte H. Hoppenot lakonisch fest. Ebd.

343 Ebd.

«[...] wir kämpfen um das Ansehen der Schweiz als Rechtsstaat. Die Entschädigung darf nicht ein 'leurre' sein. Keine andere Regierung hat für die Deutschen soviel [...] erreichen können.»  
Minister W. O. Stucki, 42. AK-Sitzung, 13.3.1951.<sup>344</sup>

#### 4.2.5. Inhalt und Würdigung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951

Am 20. April 1951 wurde der bereinigte Entschädigungsplan angenommen.<sup>345</sup> Es wurde vereinbart, dass dieses Dokument nicht als Vertrag gelten sollte, sondern bloss als ein Verständigungspapier, das die Verhandlungsdelegationen, nicht aber ihre Regierungen binden sollte.<sup>346</sup> Damit war eine Einigung erzielt worden. Nimmt man das schweizerische Hauptanliegen, wonach die enteigneten Deutschen eine anständige Entschädigung erhalten sollten, zur Messlatte einer Würdigung der Verständigung, so kann zweifellos festgestellt werden, dass die Behörden in Bern einen bedeutenden Erfolg errungen hatten. Seit 1946 hatten sie immer darauf beharrt, dass ohne angemessene Kompensation die deutschen Werte nicht liquidiert werden konnten.

Durch die seit 1949 beharrlich vorgebrachte Forderung nach einer Freigrenzen- oder Härtefalllösung war es gelungen, über 80% aller deutschen Gläubiger mit Guthaben in der Schweiz aus dem im Abkommen von Washington vorgesehenen Liquidationsverfahren zu entlassen. Die Gewährung einer Freigrenze bis zu 10'000 sFr. erlaubte es kleineren Gläubigern, wieder gänzlich über ihre Werte in Schweizer Währung zu verfügen. Diese Regelung entsprach in mehrfacher Hinsicht schweizerischen Zielsetzungen: Zunächst berücksichtigte sie humanitäre Erwägungen, weil dadurch den mehrheitlich betagten deutschen Kleinsparern ihre Altersgroschen erhalten blieben. Zum andern hatte sie eine wesentliche administrative Vereinfachung zur Folge: Die Verrechnungsstelle konnte auf einen Schlag vier Fünftel aller Werte freigeben, ohne ein kompliziertes Verkaufs- und Transferverfahren einzuleiten.<sup>347</sup> Und schliesslich konnte sich die Schweizer Regierung brüsten, dank ihrem Einsatz für eine angemessene

---

344 In: BA 2801, 1968/84, 55.

345 Der schweizerisch-alliierte Entschädigungsplan umfasste fünf Punkte: 1. Freigrenze für Werte bis zu 10'000 sFr. Solche Guthaben sollten nicht unter das AvW fallen; sie waren in sFr. in vollem Umfang freizugeben.

2. Gläubiger mit Werten über 10'000 sFr. sollten den Gegenwert in DM (Kurs: 100 sFr. = 95,88 DM) gemäss folgender Regelung erhalten: a) Innert 30 Tagen nach hatten die zuständigen Behörden in Deutschland den Berechtigten 50% des Gegenwertes in bar auszubezahlen, b) Die zweite Entschädigungshälfte sollte durch einen Schuldverschreibungstitel des deutschen Finanzministeriums aufgebracht werden. Lauffrist, Verzinsung und vorzeitige Teillinlösung waren vorgesehen, jedoch noch nicht verbindlich festgelegt.

3. «En vue de diminuer la charge budgétaire qui en résultera pour l'Allemagne, il est convenu que les Gouvernements alliés, d'une part, le Gouvernement suisse, d'autre part, prélèveront sur leur part respective un montant en francs suisses qui sera transféré à la Bank Deutscher Länder. Le montant des sommes ainsi transférées équivaldra à 25% du produit de la liquidation.»

4. Die alliierten Regierungen konsultierten die deutsche Bundesregierung über einzelne Durchführungsmodalitäten des Planes.

5. Die alliierten Delegationen verzichteten darauf, auf die ausgerichteten Entschädigungen Strafsteuern geltend zu machen; sie erklärten sich bereit, ihren Regierungen zu empfehlen, die schweizerische Forderung nach Befreiung von Sondersteuern gegenüber dem deutschen Kabinett zu unterstützen. Die Schweizer Delegation behielt sich vor, über diese Frage direkt mit den deutschen Behörden zu besprechen.

Entschädigungsplan, 20.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

346 Brief Stucki an AK-Mitglieder, 21.4.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

347 Das waren die Argumente, die von den Schweizer Delegierten schon an den Washingtoner Verhandlungen im Frühjahr 1949 angeführt worden waren. 6. Plenarsitzung, 19.5.1949, in: BA 2801, 1968/84, 89.

Entschädigung eine Mehrzahl von deutschen Gläubigern vor einer widerrechtlichen Enteignung geschützt zu haben. Im Gegensatz zu anderen Regierungen, die deutsche Werte entschädigungslos oder gegen Bagatellabfindungen enteignet hatten, konnte Bern für sich in Anspruch nehmen, die Interessen ausländischer Anleger entschlossen verteidigt zu haben. Gerade dieses letzte Motiv wäre indes unzureichend gestützt geworden, wenn es bloss bei einer Befreiung der kleinen Guthaben geblieben wäre. Die Interessen der grossen Gläubiger waren ebenfalls schützenswert; sie durften aus schweizerischer Sicht keineswegs einer Bevorzugung der Kleinsparer geopfert werden.<sup>348</sup> Nach vier Verhandlungstagen zeichnete sich eine Einigung über die Freigrenze von 10'000 sFr. ab. Wenn weiterverhandelt wurde, so ging es präzise um eine Verbesserung der Entschädigungsbedingungen für grosse Vermögen. Schweizerischerseits war man keinesfalls bereit, solche Besitzer mit bloss 5-10% in bar abzufinden, wie es die alliierten Gesprächspartner angeboten hatten. Der Einsatz in der zweiten Verhandlungsrunde drehte sich ganz zentral um eine Verbesserung der Kompensationsbedingungen für Grossgläubiger. Es war den schweizerischen Unterhändlern schliesslich gelungen, ihre Mindestvorgabe einer 50%igen Barentschädigung durchzusetzen. Dadurch konnte erreicht werden, dass auch die restlichen Eigentümer zur Hälfte in bar entschädigt wurden. Darin erschöpfte sich die Entschädigungsleistung aber noch nicht. Der Titel für die zweite Guthabenhälfte war nicht wertlos; ein langfristiges Obligationenpapier des deutschen Finanzministeriums, das übertragbar war und einen Zins zwischen 3,5% und 7% einbrachte, hatte einen ganz konkreten Wert. Ein solcher Titel konnte, wie schweizerische Finanzexperten errechneten, mit einem Disagio von maximal einem Drittel des Nominalwertes verkauft werden. Rechnete man beide Kompensationshälften zusammen, so ergab dies, dass auch Grossgläubiger für ihre Werte in der Schweiz zu ungefähr 80% in deutscher Währung entschädigt wurden. Die Schweizer Regierung hatte ihre Verlässlichkeit als eigentumsfreundlicher Rechtsstaat unter Beweis gestellt; der Ruf des Finanzplatzes Schweiz als sicherer Hort ausländischen Kapitals war unversehrt geblieben.<sup>349</sup> Diese Regelungen waren in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Die prekären Bestimmungen im Wortlaut des Abkommens von Washington hatten nicht auf eine so grosszügige Entschädigung schliessen lassen. Damals war ein Devisenclearing vorgesehen worden, das wertvolle Schweizer Franken gegen eine noch zu bestimmende Menge weitgehend wertloser Reichsmark umtauschte. Weder alliierte noch schweizerische Kursvorschläge in den Jahren 1946-1948 hätten eine so weitgehende Kompensation geboten. Dadurch, dass nach der Währungsreform von 1948 in Westdeutschland rasch eine konsolidierte Währung mit einem Aussenwert entstand, wurde erst die notwendige Voraussetzung für eine angemessene Entschädigung geschaffen.

---

348 So führte Stucki vor der AK aus: «Wir haben [...] darauf hingewiesen, dass wir trotz unserm Bestreben, die Kleinen zu schützen, einer Staffelung nicht beipflichten können, die Ganz-Grosse unerträglich belasten würde. Nach dem alliierten Vorschlag [vom 9.3.1951] hätten 1'500 grosse Gläubiger das Opfer aufzubringen, um 15'000 kleine Gläubiger vollumfänglich zu entschädigen.» 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

349 «[...] wir kämpfen um das Ansehen der Schweiz als Rechtsstaat. Die Entschädigung darf nicht ein 'leurre' sein. Keine andere Regierung hat für die Deutschen so viel wie den schweizerischen Vorschlag [sic!] erreichen können.» führte Stucki selbstbewusst aus. 42. AK-Sitzung, 13.3.1951, ebd. Er hatte schon das 2. alliierte Aide-Mémoire mit dem Hinweis auf den schweizerischen Rechtsstaat bekämpft: «Es wäre politisch unhaltbar, wenn wir uns nach 5jährigem Kampf mit einer solchen Lösung abfinden würden. [...] Wir waren bis heute immer stolz darauf, rechtmässiger gehandelt zu haben als Schweden und Spanien.» 4. Interne Sitzung, 8.3.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

Der einzelne deutsche Eigentümer erhielt nach dem Entschädigungsplan durchaus einen Gegenwert, falls seine Werte nun nicht überhaupt gänzlich freigegeben wurden.<sup>350</sup>

Die alliierten Regierungen hatten den Kern der schweizerischen Entschädigungsforderungen angenommen. Der Eindruck, dass sie bloss reaktiv auf Stuckis Bedingungen eingegangen seien, trägt indessen. Der zentrale Vorschlag eines Frankentransfers zugunsten der deutschen Regierung war von ihnen lanciert worden. Diese Anregung zielte darauf ab, einen Ausweg aus der Sackgasse zweier sich gegenseitig ausschliessender Imperative zu finden.

Dadurch sollte die schweizerische Forderung nach einer Barentschädigung befriedigt werden, ohne dass der deutschen Bundesregierung die Aufbringung der erforderlichen DM-Beträge zu Überbunden werden musste. Der Vorschlag erwies sich jedoch nicht als das Ei des Kolumbus, da die Schweizer Delegierten auf einer mindestens hälftigen Barauszahlung beharrten. Wenn diese Summe vollumfänglich durch einen Transfer finanziert worden wäre, hätte der Liquidationserlös eine starke Schmälerung erfahren. Dies war für beide Parteien unannehmbar, zumal die liberale Freigrenzenlösung dem Liquidationspool auch schon Einbussen von 60 Mio. sFr. verursachte.<sup>351</sup> Die Schweizer Delegation erklärte sich zögernd mit einem Verzicht auf einen Teil des Liquidationserlöses einverstanden, um dem Ziel einer angemessenen Kompensation näherzukommen. Eine Devisenüberweisung konnte ihrer Ansicht nach eine deutsche Eigenleistung aber nicht ersetzen; sie sollte den Behörden in Bonn vielmehr einen Anreiz zu einer loyalen Mitwirkung bieten.

Die Debatte um die Abtretung eines Teiles des Erlöses an die deutschen Behörden zeigte, dass das Kriterium der Wahrung der materiellen Interessen am Abkommen von Washington immer noch wichtig war. In Bern war man nicht geneigt, die vermögensrechtlichen Ansprüche auf die

---

350 Die bedeutenden Verbesserungen, die in der Ausrichtung einer Entschädigung erzielt worden sind, sollen in einem kurzen Rückblick über die Wechselkurse dargestellt werden. Wäre kurz nach der Unterzeichnung des Abkommen die Liquidation aufgenommen worden, so hätte der deutsche Gläubiger eine auch nicht annähernd so hohe Entschädigung erhalten, weil die Kompensation in mehr oder weniger wertlosen Reichsmark ausbezahlt worden wäre. Nach der Währungsreform vom 20. Juni 1948 wären einem enteigneten Deutschen auf der Basis des von den Alliierten vorgeschlagenen Clearingkurses (100 RM = 173 sFr.) für 100 liquidierte Franken gerade noch 5,80 DM übrig geblieben. Aber auch wenn die von der Schweizer Regierung vertretene Crossrate (100 RM = 43 sFr.) angewendet worden wäre, wären nach der Einführung der neuen deutschen Währung von 100 liquidierten Franken bloss noch 23 DM erhalten geblieben.

An den Washingtoner Verhandlungen von 1949 drängten die alliierten Delegationen, dass ein Kurs von 100 sFr. = 77 DM als Entschädigungsbasis angenommen werden sollte. Auch dieses Umrechnungsverhältnis hätte eine um ein Viertel geringere Entschädigung zur Folge gehabt als der 1951 angenommene Kurs von 100 sFr. = 95,88 DM.

Der Kurs allein ist freilich nicht ausschlaggebend. Wesentlich war weiter, in welcher Form die Entschädigung ausbezahlt werden sollte. Es ist müssig, darüber Vergleiche anzustellen, da mangels einer Einigung in der Kurs- und Sequesterfrage die Entschädigungsmodalitäten vor 1951 gar nie diskutiert worden waren. Immerhin steht fest, dass die Alliierten es 1946 mit einer Titelregistrierung haben bewenden lassen wollen. Noch im Frankfurter Entschädigungsplan vom Mai 1950 gingen sie von einer Barpauschale von maximal 10% aus, die aber allenfalls zugunsten der Kleinsparer degressiv zu staffeln war; für den Restbetrag waren nicht übertragbare Schuldverschreibungen ohne festes Rückkaufsdatum vorgesehen, deren Wert höchst zweifelhaft war. Die schweizerisch-alliierte Verständigung von 1951, wonach eine Freigrenze gewährt werden sollte und für grössere Werte 50% in bar und der Restbetrag in klar umrissenen Titeln ausbezahlt werden sollte, stellte eine sehr bedeutende Verbesserung der Entschädigungsleistung dar: Durch die Freigrenze wurden 82% aller Gläubiger aus dem AWW entlassen; sie konnten über ihre Frankenguthaben in der Schweiz wieder frei verfügen. Die restlichen Gläubiger erhielten 50% sofort in DM ausbezahlt und einen Entschädigungstitel, der wiederum – mit einer Einbusse freilich – veräussert werden konnte. Dadurch kamen auch Grossgläubiger in den Genuss einer DM-Kompensation von vier Fünfteln ihrer liquidierten Frankenguthaben.

351 Bei einem Gesamtbetrag von circa 420 Mio. sFr. wären nach der Befreiung der Werte unter 10'000 sFr. und nach der Überweisung aller zur Barentschädigung erforderlichen Mittel an die deutsche Regierung bloss noch annähernd 180 Mio. sFr. zur Verteilung zwischen Schweizern und Alliierten übriggeblieben: 90 Mio. sFr. waren zu wenig, wurde sowohl in Bern wie auch in den alliierten Hauptstädten befunden.

deutschen Werte in der Schweiz einfach abzuschreiben. Neben die immer schon proklamierte Forderung nach einer Entschädigung, die keine Farce sein dürfe, trat gleichberechtigt auch das materielle Interesse an der Durchführung eines Abkommens, das zwar unbeliebt war, das aber immerhin dreistellige Millionenbeträge für den Schweizer Fiskus abwerfen sollte. Im alliierten Lager war eine ähnliche Haltung vorherrschend. Obschon nach Kräften vermieden werden sollte, der deutschen Regierung unverdauliche Finanzlasten aufzubürden, war man in den Ausenministerien in London und Paris nicht bereit, auf den Ertrag aus dem Safehaven-Abkommen mit der Schweiz zu verzichten. In beiden Hauptstädten wollte man rasch in den Besitz dieser Devisen kommen, auch wenn der Gesamtbetrag durch den Frankentransfer reduziert wurde. Alle vier Vertragsparteien waren in diesem späten Zeitpunkt bereit, gewichtige Abweichungen vom Wortlaut des Abkommens in Kauf zu nehmen, um den pendenten Staatsvertrag endlich ad acta legen zu können und doch noch in den Genuss des ihnen aus der Liquidation zufallenden Erlöses zu kommen.

Welche finanziellen Auswirkungen hatte diese Regelung zur Folge? Die nach dem ursprünglichen Abkommenstext zu liquidierenden deutschen Vermögenswerte in der Schweiz wurden auf annähernd 420 Mio. sFr. geschätzt.<sup>352</sup> Durch die Freigabe aller Guthaben von unter 10'000 sFr. verringerte sich der Betrag um gut 60 Mio. sFr. Vom verbleibenden Erlös sollten 25%, d.h. etwa 90 Mio. sFr., an die deutschen Behörden überwiesen werden. Somit blieben noch 270 Mio. sFr. zur Verteilung an Schweizer und Alliierte: Beide Parteien sollten je 135 Mio. sFr. erhalten. Zur Entrichtung einer Barentscheidung hatte die deutsche Regierung ohne eine entsprechende Gegenleistung annähernd 90 Mio. DM aufzubringen; für die zweite Entschädigungshälfte hatte sie Obligationen in der Höhe von ungefähr 180 Mio. DM zu begeben. Dafür konnte die deutsche Regierung die Hälfte der von ihr geleisteten Gesamtaufwendungen in DM, d.h. etwa 135 Mio. DM, von der aus der Kriegszeit stammenden Clearingschuld gegenüber der Eidgenossenschaft abziehen.

Der Inhalt des Zusatzabkommens wurde in der Wirklichkeitsform vorgestellt. Ja, die einzelnen Bestimmungen der Übereinkunft wurden sogar in der Perspektive der Vergangenheit präsentiert, als ob durch die Grundsatzeinigung zwischen Alliierten und Schweizern auch schon die Implementierung gesichert wäre! Das war freilich nicht der Fall. Die Paraphierung eines Vertragsentwurfes hatte ja mit der Durchführung noch nichts zu tun. Gerade die oben dargestellten finanziellen Auswirkungen der neuen Vereinbarung machen, deutlich, dass dem Verständigungspapier ein grösserer Pferdefuss anhaftete: Hauptnutznießer der Vereinbarung waren die Vertragsparteien sowie – in geringerem Ausmass – die Besitzer deutscher Werte. Schweizer und Alliierte sollten ja schliesslich je 135 Mio. sFr. Liquidationserlös erhalten. Zur Durchführung der vorgesehenen Entschädigungsregelung war indes die Mitwirkung einer dritten Partei erforderlich. Die deutsche Bundesregierung musste die Ausrichtung der Kompensation an die enteigneten Deutschen nicht nur technisch begleiten; sie hatte auch die erforderlichen Währungsbeträge selbst aufzubringen, soweit diese nicht durch die Überweisung von Schweizer Franken gedeckt waren. Freilich, die Behörden in Bonn sollten 90 Mio. sFr. erhalten, was einen Anreiz zur Durchführung des Abkommens bedeuten konnte. Diesem Devisentransfer standen aber grössere deutsche Leistungen gegenüber. Kurzfristig hatte sie Barzahlungsbeträge

---

<sup>352</sup> Von diesem Gesamtbetrag waren DDR-Werte im Betrag von circa 31 Mio. sFr. bereits abgezogen. Nachdem die Schweizer Delegation die in einer alliierten Note vom 6.3.1951 aufgestellte Forderung, dass alle deutschen Werte, also auch die in der DDR ansässiger Deutscher, liquidiert werden müssten, einfach abgelehnt hatte, kamen die Alliierten nicht mehr darauf zurück. 2. Plenarsitzung, 6.3.1951, in: BA 2801,1968/84,91.

in der Höhe von 180 Mio. DM zu leisten, während längerfristig wiederum Leistungen von 180 Mio. DM fällig wurden.

Alles in allem betrachtet erwies sich die Zuversicht über eine rasche Durchführung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951 als eine reichlich ungewisse Sache. War es auch erfreulich, dass langandauernde Meinungsdivergenzen zwischen Schweizern und Alliierten ausgeräumt werden konnten und zum ersten Mal eine für beiden Parteien annehmbare Entschädigungslösung angenommen werden konnte, so wurde doch auch rasch deutlich, dass die Rechnung ohne den Wirt gemacht worden war. Die deutsche Bundesregierung, die ja die Zeche weitgehend selbst zu begleichen hatte, war bisher nicht begrüsst worden. Es konnte nicht erwartet werden, dass sie a priori von der ihr zugemuteten Rolle in der Abwicklung des Abkommens von Washington begeistert war. Nach der Kursfrage und dem Problem der Sequesterkonflikte war es den Vertragsparteien im Frühjahr 1951 in hartnäckigen aber konstruktiv geführten Verhandlungen gelungen, mit dem Aufstellen eines Entschädigungsplanes das dritte grosse Hindernis aus dem Weg zu räumen. Das stellte einen schönen Erfolg dar. Nur war es klar, dass die Durchführung dieses Planes in Deutschland ganz entscheidend vom guten Willen der Regierung in Bonn abhängig war, die nicht Vertragspartei war. Eine rasche Durchführung des Abkommens schien wiederum nicht gesichert, umso mehr als sich im Frühjahr 1951 der deutsche Widerstand gegen die Safehaven-Abkommen versteifte.

## 5. Der Weg zur Ablösung des Abkommens von Washington unter Einbezug der deutschen Bundesregierung

«[Die] Gefährdung des 'Weltfriedens' durch das deutsche Vermögen im Ausland [ist eine] groteske Behauptung zu einem Zeitpunkt, wo ein deutscher Wehrbeitrag verlangt wird und Deutschland wieder gleichberechtigt in den Kreis der Nationen getreten ist und am Welthandel teilnimmt.»  
Redeskizze Vizekanzler Franz Blücher, 26.1.1951.<sup>1</sup>

«In der sich anschließenden Aussprache vertraten die Anwesenden den Standpunkt, dass in etwaigen Verhandlungen mit der Alliierten Hohen Kommission in erster Linie angestrebt werden solle, das Washingtoner Abkommen als Ganzes zu Fall zu bringen und erst, wenn dies nicht erreichbar sei, in zweiter Linie eine möglichst günstige Entschädigung für die deutschen Eigentümer mit möglichst wenig Bundesmitteln zu erwirken.»  
7. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses, 13.4.1951.<sup>2</sup>

### 5.1. Von allgemeinen Rechts Verwahrungen zum Veto: Die deutsche Ablehnung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951

Bis anhin war von einer deutschen Stellungnahme zur Liquidation des Aussenvermögens nicht die Rede gewesen. Die Frage stellte sich auch gar nicht, weil nach der bedingungslosen Kapitulation des Reiches vom 8. Mai 1945 und nach der Verhaftung der Regierung Dönitz durch die Engländer am 23. Mai 1945 jede deutsche Zentralgewalt verschwunden war.<sup>3</sup> In ihrer Berliner Deklaration vom 25. Juni 1945 bekräftigten die vier alliierten Oberbefehlshaber, dass das Deutsche Reich untergegangen sei; sie beanspruchten sämtliche Hoheitsrechte der deutschen Regierung für sich.<sup>4</sup> Diese Formel wurde an der Potsdamer Konferenz bestätigt: In ihrer Erklärung zu Deutschland führten die Konferenzteilnehmer aus, dass sie gemeinsam die höchste Regierungsgewalt durch den Alliierten Kontrollrat ausüben wollten.<sup>5</sup> Faktisch war Deutschland zu einem «Kondominium der Alliierten» abgesunken.<sup>6</sup>

Kam es bereits im Februar 1947 zur formellen Unterzeichnung von Friedensverträgen zwischen den Alliierten und den vormaligen deutschen Verbündeten,<sup>7</sup> so konnte ein analoger Vertrag mit Deutschland nicht abgeschlossen werden. Nach dem Scheitern der Aussenministerkonferenzen in Moskau und in London im Jahre 1947 war für eine gemeinsame Regelung der Deutschland-

1 Vizekanzler Blücher hielt die Rede an der Düsseldorfer Tagung der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen am 26.1.1951. In: BAK, B 146/1431.

2 Protokoll der 7. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für deutsches Aussenvermögen, 13.4.1951, in: BAK, B 146/1431.

3 Eschenburg (1983), S. 21-28.

4 Benz (1986), S. 68-72.

5 Ruhl (1982), S. 112-120.

6 Eschenburg (1983), S. 24.

7 Italien, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Finnland (obwohl Finnland nie mit Deutschland verbündet war), vgl. Duroselle (1985), S. 439-452.

frage in ihren politischen wie wirtschaftlichen Aspekten kein Raum mehr. Die Spaltung in zwei Blöcke unter dem Vorzeichen des Kalten Krieges liess eine einheitliche Lösung des Verhältnisses Deutschlands zu den vormaligen Alliierten illusorisch werden. An der Sechsmächtekonferenz vom Frühjahr 1948 gelang es, französische Widerstände gegen einen Einbezug der Westzonen in den Marshallplan zu überwinden.<sup>8</sup> Mit dieser Weichenstellung ging eine Abkehr von der harten Besatzungspolitik einher. Die Westmächte begaben sich auf den Pfad einer behutsamen, insgesamt aber doch sehr zielstrebigem Politik der Westintegration ihrer Zonen.<sup>9</sup> Unmittelbare Folge dieser grundlegenden Kehrtwendung stellte die Währungsreform vom 20. Juni 1948 dar. Wenige Tage später ermächtigten die drei westlichen Militärgouverneure die Länderchefs in Frankfurt zur Bildung einer verfassungsgebenden Versammlung mit dem Ziel der Gründung eines föderativen Weststaates; gleichzeitig stellten sie ein Besatzungsstatut in Aussicht, das der zu schaffenden Bundesregierung gewisse Rechtsbefugnisse abtreten sollte. Die Ministerpräsidenten der Länder nahmen diese Vorschläge an. Expertengremien und der speziell konstituierte Parlamentarische Rat arbeiteten eine Verfassung aus, die am 12. Mai 1949 die Zustimmung der westalliierten Militärgouverneure fand. Damit war der Weg frei zur westdeutschen Staatsgründung.<sup>10</sup>

Auch nach Erlass des Grundgesetzes war die Bundesrepublik Deutschland indessen kein souveräner Staat. Das Besatzungsstatut vom 12. Mai 1949 legte die Rechte des Souveräns fest; dieser war aber nicht das deutsche Volk, sondern die Gemeinschaft der drei westlichen Alliierten, die zur Ausübung ihrer Rechte eine neue Institution schufen: Die Alliierte Hohe Kommission, die auf dem Petersberg bei Bonn tagte, hatte die Aufgabe, die Kontrolle der Bundesregierung sicherzustellen und die Politik der drei Westmächte in ihrer jeweiligen Zone zu harmonisieren.<sup>11</sup> Nur ein Teil der umfassenden Machtbefugnisse der alliierten Obergewalt wurde an die Bundesregierung delegiert und auch dies bloss auf Bewährung: Falls sich die Bundesrepublik nicht im Sinne der alliierten Vorstellungen entwickeln sollte, war der Rückfall sämtlicher Hoheitsrechte an die Alliierten vorgesehen.<sup>12</sup>

In unserem Zusammenhang ist bedeutsam, dass die Entscheidungsgewalt im Bereich der auswärtigen Beziehungen, der Reparations- und Restitutionspolitik sowie des Aussenhandels den Besatzungsgremien vorbehalten blieb. Die deutsche Regierung war gezwungen, die bisher von den alliierten Mächten abgeschlossenen völkerrechtlichen Vereinbarungen anzuerkennen.<sup>13</sup> Bonn wurde zugemutet, die Safehaven-Abkommen stillschweigend anzuerkennen. Selbst wenn es sich solchen Vereinbarungen widersetzen wollte, hatte es auch materiell keine Möglichkeit, bilateral mit ausländischen Staaten über die Rückgabe deutscher Werte zu verhandeln: Die deutsche Regierung verfügte weder über ein Aussenministerium noch über Aussenvertretungen.<sup>14</sup>

Unter diesen Umständen mochte es naheliegend sein, wenn privatrechtliche Vereinigungen sich dieser Fragen annahmen. Zwei Organisationen taten sich in dieser Frage vor allem hervor. Zum einen das im März 1947 in Stuttgart gegründete Deutsche Büro für Friedensfragen, das Grundlagenarbeit zur Vorbereitung eines baldigen Friedensvertrages leisten wollte und personell als

8 Eschenburg (1983), S. 459.

9 Loth (1987), S. 221-223.

10 Benz (1984: Besatzungsherrschaft), S. 159-162, 224-225.

11 Schwarz (1981), S. 42-45. Als Hohe Kommissare wirkten John J. McCloy (USA), André François-Poncet (F) und Sir Brian Robertson (GB), der indes im März 1950 durch Sir Ivone Kirkpatrick ersetzt wurde.

12 Herbst (1989), S. 59-61.

13 Art. 2. b), 2. c) und 2. g) des Besatzungsstatuts vom 12.5.1949, das am 21.9.1949 in Kraft gesetzt wurde. In: Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland, Nr. 1, 23.9.1949, S. 13-15. Integral abgedruckt in Benz (1984: Die Gründung), S. 156-159.

14 Herbst (1989), S. 62-63.



Ableger des alten beziehungsweise als potentieller Nährboden eines neuen Auswärtigen Amtes Pläne für eine deutsche Nachkriegspolitik schmiedete.<sup>15</sup> Zum anderen entfaltete die Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen eine emsige Aktivität.<sup>16</sup> Diese Organisation vertrat über 600 deutsche Firmen, Verbände und Privatpersonen, die namhafte Vermögenswerte im Ausland besaßen, die bereits enteignet oder von einer bevorstehenden Beschlagnahme bedroht waren.<sup>17</sup> Neben einem Sekretariat in Bremen, das von Dr. Hermann Janssen geleitet wurde, konstituierte sich die Studiengesellschaft in einem Hauptausschuss und länderweise gegliederten Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppe Schweiz war am 26. November 1949 gegründet worden; sie stand unter dem Vorsitz des Stuttgarter Anwalts Dr. Wolfgang Haussmann.<sup>18</sup> Im Sommer 1950 konstituierte sich ein Hauptausschuss der Studiengesellschaft, der beziehungsweise neben Wirtschafts- und Verbandsvertreter auch Chefbeamte aus vier Ministerien umfasste.<sup>19</sup> Die Symbiose von privater Interessensvertretung und Regierungsgeschäften war typisch; sie lag vor allen in den begrenzten Vollmachten der Bundesregierung begründet, die durch die Zwischenschaltung der Studiengesellschaft etwas gemildert werden konnte: «Den amtlichen deutschen Stellen ist anlässlich der Errichtung der auswärtigen Dienststellen von alliierter Seite erneut ihre Beschränkung in Fragen des Auslandsvermögens klargemacht worden. Umso größere Bedeutung kommt der privaten Initiative im Rahmen der Studiengesellschaft und der engen Zusammenarbeit der beteiligten Stellen zu»,<sup>20</sup> wurde in einem Protokoll festgehalten. Der Studiengesellschaft haftete in der Tat der Hauch des Offiziösen an. Finanziert wurde sie durch jährliche Mitgliederbeiträge; zu einem späteren Zeitpunkt hatte die Arbeitsgruppe Schweiz eine zusätzliche Abgabe im Verhältnis zu den blockierten Guthaben vorgesehen.<sup>21</sup> Als Publikationsorgan stand ihr die vierteljährlich erscheinenden «Nachrichten der Studiengesellschaft» zur Verfügung.<sup>22</sup>

Die Studiengesellschaft war mit dem Büro für Friedensfragen weitgehend einig: Die Beschlagnahme privater deutscher Vermögenswerte war völkerrechtswidrig. In einem Grundsatzpapier zuhanden der Bundesregierung wies das Friedensbüro im November 1949 überdies auf die politische Sinnlosigkeit der alliierten Reparationspolitik hin: Nach der Zweiteilung Deutschlands und der Gründung des Weststaates mit dem Segen der Westalliierten konnte von einer kriegerischen Gefährdung durch Deutschland keine Rede mehr sein. Die Beschlagnahmen waren ihrer ursprünglichen Motivation beraubt. Beklagt wurde auch die aussenwirtschaftlichen Folgen: «Vom wirtschaftlichen Standpunkt bedeutet die Beschlagnahme der deutschen Auslandsvermögen nicht nur für den deutschen Eigentümer einen Verlust. Die deutsche Volkswirtschaft verliert mit dem deutschen Besitz im Ausland, über den Wert der Objekte hinaus, das Fundament für den wesentlichsten Teil ihrer Geschäftsbeziehungen mit dem Auslande, da die ausländischen Niederlassungen sowohl für den vorteilhaften Einkauf von [...] Nahrungsmitteln und Rohstoffen,

15 Piontkowitz (1978), S. 47-51.

16 Die Zielsetzung der Studiengesellschaft wurde so umschrieben: «[S]iel hat sich zur Aufgabe gemacht, die mit den deutschen Vermögenswerten im Ausland zusammenhängenden Fragen in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu erforschen und zu klären, mit dem Ziel, auf der Grundlage privater Initiative den Boden vorzubereiten für eine Revidierung der Politik der Siegermächte in Bezug auf das deutsche Auslandsvermögen.» Brief W. Haussmann, AG Schweiz, an Vizekanzler F. Blücher, 12.12.1949, in: BAK, B 146/1431.

17 Brief H. Janssen, Studiengesellschaft Bremen, an BK K. Adenauer, 10.7.1950, in: BAK, B 146/1431.

18 Brief W. Haussmann, AG Schweiz Stuttgart, an Vizekanzler Franz Blücher, 12.12.1949, ebd.

19 Nämlich je ein Vertreter des BFinMin, des BWirtschMin, des BJustizMin und des BMin für Vertriebene. Niederschrift über die Sitzung des Hauptausschusses am 7.7.1950, 9.8.1950, in: BAK, B 146/1431.

20 Ebd.

21 Jedes Mitglied sollte 0,25%o des in der Schweiz blockierten Wertes, höchstens aber 5.000 DM bezahlen. Protokoll Sitzung AG Schweiz, 10.5.1951, in: BAK, B 126/12469.

22 In: BAK, B 146/1431.

wie auch und vor allem, für den Absatz deutscher Fertigwaren unentbehrliche Vermittler darstellen.»<sup>23</sup>

Das Friedensbüro hielt trotz der Vorbehalte im Besatzungsstatut die Zuständigkeit der Bundesregierung in diesen Fragen für gegeben. Es forderte das Kabinett Adenauer zu Schritten auf: Zunächst müssten weitere Informationen über die rechtlichen und tatbeständlichen Sachverhalte der Behandlung deutscher Werte in den den wichtigsten Staaten gesammelt werden. Weiter sei anzustreben, von den Alliierten die Abschaffung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 zu erhalten. Wenn aber eine Totalfreigabe der Auslandsguthaben nicht durchsetzbar sei, so sollte wenigstens im Sinne einer Härtefallregelung die Befreiung einzelner Wertkategorien angestrebt werden.<sup>24</sup> Schliesslich wurde in Erwägung gezogen, ob nicht durch eine Verrechnung die Auslandswerte in den Dienst einer Regelung der privaten Aussenschulden gestellt werden könnte, was zur Wiederherstellung des deutschen Kredits sowieso erforderlich sei: «Die Erfolgsaussichten dürften grösser sein, wenn die Frage der Behandlung der deutschen Auslandsvermögen im Zusammenhang mit der Ordnung der sonstigen deutschen wirtschaftlichen Aussenbeziehungen – Auslandsschulden, Reparationen und Restitutionsen, Wiedereingliederung Deutschlands in den Welthandel – gestellt wird.»<sup>25</sup>

Die Studiengesellschaft in Bremen war schon vor der Gründung der Bundesrepublik tätig geworden. Bereits im September 1949 hatte Hermann Janssen die Frankfurter Trizonen-Wirtschaftsverwaltung zu einer wirtschaftlich vernünftigen Aktivität zum Schutz des deutschen Auslandsvermögens aufgerufen. Hauptziel müsse die Freigabe der widerrechtlich beschlagnahmten Werte sein; falls die Alliierten dazu nicht bereit sein sollten, müsste wenigstens die Verrechnung mit privaten deutschen Vorkriegsschulden angestrebt werden. Eine solche Lösung mache volkswirtschaftlich mehr Sinn als eine entschädigungslose Wegnahme zugunsten der Brüsseler Reparationsagentur.<sup>26</sup>

Innerhalb der Studiengesellschaft verfolgte die Ende November 1949 gegründete Arbeitsgruppe Schweiz die Entwicklung der Beschlagnahme deutscher Werte in der Schweiz. Anfangs 1950 wurde mit Besorgnis festgestellt, dass nach der schweizerisch-alliierten Annäherung in der Kurs- und Sequesterkonfliktsfrage Anzeichen für eine Durchführung des Abkommens von Washington sprächen. Die Arbeitsgruppe legte der Regierung nahe, umgehend eine Stelle zu schaffen, die sich mit diesen Fragen beschäftigte. Bei aller Anerkennung der bisherigen Bemühungen der Schweiz um die Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung wurde an der Grundforderung nach einem Liquidationsstopp und einer Ausserkraftsetzung des als spoliatorisch bezeichneten Abkommens festgehalten: «Eine noch so loyal durchgeführte Bezahlung der liquidierten Werte kann die Schäden nicht aufwiegen, die der Wirtschaft [...] durch die Zerschlagung bestehender Verkaufsbüros und Fertigungsfilialen und sonstiger Produktionsbetriebe entstehen. In erster Linie muss daher gerade gegenüber der Schweiz [...] die Forderung einer vollständigen Rückgabe der deutschen Vermögenswerte an die Eigentümer erhoben werden.»<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Studie «Das deutsche Auslandsvermögen», Verfasser. Deutsches Büro für Friedensfragen, Stuttgart, 20.11.1949, in: BAK, B 146/1431.

<sup>24</sup> Freigegeben sollte namentlich das Eigentum religiöser und kultureller Stiftungen, von Wohltätigkeitseinrichtungen, Kunstgegenstände und Sammlungen, diplomatisches und konsularisches Eigentum, Familienbesitz, Guthaben von NS-Verfolgten, alles Vermögen der Auslandsdeutschen; Guthaben von Kleinsparern sollten durch eine Freigrenzenregelung befreit werden. Schliesslich sollte als Stichtag für den Neuerwerb der 8. 5.1945 gelten. Ebd.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Brief H. Janssen, Studiengesellschaft Bremen, an die Verwaltung für Wirtschaft, Frankfurt-Höchst, 14.9.1949, in: BAK, B 102/6970.

<sup>27</sup> Denkschrift AG Schweiz, 21.1.1950, in: BAK, B 102/6970.

Dies sei umso mehr anzustreben, als in der Schweiz der Unmut gegen das Abkommen allgemein sehr gross sei.<sup>28</sup> In einer Studie im Auftrag des Finanzministeriums hatte Professor U. Scheuner auf die Schwierigkeiten einer Revision der alliierten Reparations- und Safehaven-Politik aufmerksam gemacht: «Im Ganzen wird es schwer sein, [...] auf wesentliche Freigaben zu hoffen. Es wird mindestens vorerst richtiger sein, etwaige Bemühungen auf begrenzte, eher erreichbare Ziele zu konzentrieren.»<sup>29</sup>

Als begrenztes Zwischenziel sollte ein Endtermin für die Beschlagnahme deutschen Vermögens an visiert werden; ferner sollte angestrebt werden, eine Freigabe für gewisse genau umschriebene Gläubiger- und Wertgruppen zu erzielen.<sup>30</sup> Und schliesslich tauchte erneut der Gedanke auf, die deutschen Werte im Ausland mit privaten deutschen Schulden zu verrechnen, falls an der Liquidation festgehalten werden sollte.

Zwischen den privatrechtlichen Interessensorganisationen und der Bundesregierung herrschte weitgehend Übereinstimmung. Die Beziehungen waren ausgesprochen freundlich: Im Falle des Friedensbüros ging die Zusammenarbeit sogar soweit, dass das Büro schliesslich als aussenpolitisches Expertengremium ins Bundeskanzleramt integriert wurde.<sup>31</sup> Auch die Studiengesellschaft war eine willkommene Partnerin. Durch die Aggregation der Interessen und Ansichten der grossen Auslandsgläubiger wurde sie für die Bundesregierung in dieser Frage zu einer nützlichen Informantin.

An der ersten interministeriellen Besprechung<sup>32</sup> über das deutsche Auslandsvermögen wurde das Dilemma auf einen klaren Nenner gebracht: Zwischen einem durch einen neuen Liquidationsdruck verursachten raschen und entschiedenen Handlungsbedarf<sup>33</sup> und den Bonn zur Verfügung stehenden Mitteln eines Eingreifens klappte eine grosse Lücke. Dennoch wurde am Ziel der Freigabe des deutschen Auslandsvermögens festgehalten: «Das eigentliche Ziel für deutsche Massnahmen zum Schutze des Auslandsvermögens muss immer die Erreichung der Freigabe und damit die Wiederherstellung des Grundsatzes des Privateigentums sein. Leider wird dieses Ziel [...] in nur wenigen Ländern erreichbar sein. [...] Ist mit der Durchführung der Liquidation zu rechnen oder ist sie schon erfolgt, so bleibt von deutscher Seite als Ziel nur das Bestreben, die liquidierten Werte nicht als Reparation verfallen zu lassen, [...], sondern diese Werte zur Befriedigung von deutschen Schuldverbindlichkeiten in dem betreffenden Lande zu verwenden.

28 «Die Arbeitsgruppe bittet die Bundesregierung, sich vor allen offiziellen Schritten mit ihr in Verbindung zu setzen, damit das gemeinsame Vorgehen abgestimmt werden kann. [...] [sie] bittet ferner, ihren Vertretern die Gelegenheit zu geben, bei allen in Frage kommenden Verhandlungen [...] zugezogen zu werden.» Denkschrift AG Schweiz, 21.1.1950, in: BAK, B 102/6970.

29 Kurzer Überblick über die rechtliche Behandlung des deutschen Aussenvermögens, Prof. U. Scheuner, BFinMin, 6.12.1949, in: BAK, B 146/1431.

30 Freigegeben werden sollten die Werte von in Drittstaaten lebenden Deutschen, von NS-Opfern, von karitativen und kulturellen Organisationen, kleine persönlich Werte (Freigrenze) sowie deutsches Staatseigentum. Ebd.

31 Das Büro wurde am 1.12.1949 dem Bundeskanzleramt unterstellt; am 1.7.1950 wurde es dann formell aufgelöst. Faktisch wurde die Mehrzahl der Mitarbeiter Teil der deutschen Regierung. Piontkowitz (1978), S. 91 ff.

32 Überraschend die breite Abstützung der Konsultation: Es waren Vertreter des Bundeskanzleramts, der deutschen Verbindungsstelle zur AHK, des Friedensbüros und der Bundesministerien der Justiz, der Finanzen, der Wirtschaft, des Verkehrs, der Arbeit, der Vertriebenen, des Marshall-Planes sowie der Landwirtschaft anwesend an der Aussprache. Protokoll der Ressortbesprechung, 9.2.1950, in: BAK, B 146/1431.

33 Es wurde befürchtet, dass manche Länder wie Italien und Griechenland versucht sein könnten, noch vor einem Erstarren der Bonner Regierung das deutsche Vermögen zu verwerten. Auch mit Bezug auf die Schweiz wurde lapidar festgehalten: «Es ist jetzt damit zu rechnen, dass man zur Liquidation schreiten wird.» Denkschrift «Vordringliche Massnahmen für das deutsche Auslandsvermögen», BFinMin, 9.2.1950, in: BAK, B 146/1431.

[...] Die Verrechnung der Liquidationserlöse zur Abdeckung deutscher Vorkriegsschulden bewirkt wenigstens, dass diese Werte der Gesamtwirtschaft noch zu gute kommen.<sup>34</sup>

Damit hatten sich die Regierungsverantwortlichen der vom Friedensbüro und von der Studiengesellschaft empfohlenen Linie angeschlossen. Die vom Justizministerium begonnene Sammlung ausländischer Gesetzestexte mit Bezug auf das deutsche Auslandsvermögen sollte fortgesetzt werden; es wurde eine Veröffentlichung dieser Bestimmungen in Betracht gezogen. Weiterhin wurde beschlossen, einen engeren interministeriellen Ausschuss mit der Ausarbeitung und Abstimmung einer deutschen Politik in der Frage des Auslandseigentums zu betrauen.<sup>35</sup> Es war freilich eingeräumt worden, dass die Bundesregierung die Alliierten nicht von sich aus zu einer Revision der Safehaven-Abkommen bewegen konnte. Man wollte sich mit bescheideneren Nahzielen zufrieden geben: An bilateralen Verhandlungen, vorab an Handelsvertragsverhandlungen, sollte versucht werden, solche Fragen anzuschneiden und eine Freigabe deutscher Werte zu erreichen.<sup>36</sup>

Im November 1949 erkundigte sich die Hohe Alliierte Kommission nach den Registrier- und Entschädigungsverfahren, die für die Durchführung des Safehavenabkommens mit der Schweiz erforderlich seien.<sup>37</sup> In Besprechungen mit den alliierten Finanzberatern machte Professor U. Scheuner, Rechtskonsulent des Bundesfinanzministeriums, kein Hehl aus seiner Skepsis gegen diese Abkommen.<sup>38</sup> In einer Stellungnahme legte Finanzminister F. Schäffer fest, die alliierte Note inhaltlich zu beantworten. Bundeskanzler Adenauer stimmte zu; erst Ende März 1950 entschloss er sich zu einer Antwort an die Hohe Alliierte Kommission. Darin wiederholte er den Rechtsvorbehalt gegen die Liquidierung deutschen Privatvermögens. In zwei Punkten versuchte, er die alliierte Politik zu Fall zu bringen: Zum einen versagte er einer Entschädigungsleistung zugunsten in der Schweiz enteigneter Werte seine Zustimmung, indem er ausführte, dass eine Kompensationsleistung für solche Guthaben bloss im Rahmen des künftigen Lastenausgleichsgesetzes ausgerichtet werden könne. Das bedeutete, dass die Entschädigungsfrage auf die lange Bank geschoben wurde. Andererseits brachte er die deutschen Werte im Ausland mit den deutschen Schulden in Verbindung. Er erklärte sich bereit, eine Verrechnung des Vermögens mit den Schulden in Erwägung zu ziehen.<sup>39</sup>

Hinter diesem Junktim versteckte sich der Versuch, das alliierte Verhandlungsmonopol zu knacken. Wären die Alliierten darauf eingegangen, hätten bilaterale Neuverhandlungen zwischen einzelnen Staaten und der Bundesrepublik aufgenommen werden müssen. Bonn wäre, wenngleich unter alliiert Aufsicht, zu einem gleichwertigen Verhandlungspartner avanciert. Die Bonner Regierungsverantwortlichen wussten, dass die Aussichten gering waren, auf diesem Weg eine Revision der Liquidationspolitik zu erreichen. In den westalliierten Hauptstädten musste man zur Kenntnis nehmen, dass Bonn nicht einfach ein gefügiger Juniorpartner war, der die alliierten Wünsche brav ausführte. Man machte sich auf deutsche Obstruktion gegen die Liquidation deutscher Auslandswerte gefasst.<sup>40</sup>

---

34 Ebd.

35 Als Vertreter wurden benannt: B. Wolff, Vorsitzender, Prof. U. Scheuner, BFinMin; Weiz, BKanzleramt; Vogel, BMin für den Marshall-Plan; R. Schmid, BWirtschMin; Prof. Ophüls, BJustizMin; Forster, Friedensbüro. Ebd.

36 Bzw. als Zwischenziele einen Liquidationsstopp, eine Teilbefreiung und die Festlegung eines Endtermins für die Beschlagnahme. Ebd.

37 Note AHK an BFinMin F. Schäffer, 26.11.1949, in: USNA, RG 59, 800. 515, 4259.

38 Telegr. J. McCloy, AHK, an DoSt, 8.12.1949, ebd.

39 Brief BK K. Adenauer an AHK A. François-Poncet, 28.3.1950, in: BAK, B 126/12439.

40 Telegr. P. S. Scrivener, GB Leg. Bern, an FO, 24.6.1950, in: PRO, FO 837/1295.

Die Bundesregierung verfolgte über das federführende Finanzministerium die Entwicklung in der Frage des deutschen Auslandsvermögens; sie wurde indes im Zusammenhang mit der im Juni 1950 geplanten schweizerisch-alliierten Verhandlungsrunde von der Alliierten Hohen Kommission nicht begrüsst. Die Behörden in Bonn mussten das Scheitern der Gespräche der Presse entnehmen. Da sie unter dem Besatzungsstatut von 1949 weder über ein Auswärtiges Amt noch über einen Diplomatischen Dienst verfügte, war sie auch der Instrumente der Vertretung deutscher Interessen beraubt.<sup>41</sup> Umso wertvoller waren deshalb die von der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen geknüpften Kontakte. Im Juli 1950 weilte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Schweiz zu Besprechungen in der Schweiz, wo er sich über den Stand der Verhandlungen mit den Alliierten informieren liess.<sup>42</sup> Auch wenn Wolfgang Haussmann nicht von Minister Stucki empfangen wurde, so kam seiner Reise gleichwohl offiziöser Charakter zu. Er war für die Bundesregierung ein willkommener Kundschafter. Man mag in Bonn die Meinung der Studiengesellschaft geteilt haben, welche über das Platzen der schweizerisch-alliierten Verhandlungsrunde erfreut war und in ihrem Publikationsorgan die Entwicklungen unter dem Titel «Die Schweiz bleibt standhaft» zusammenfasste.<sup>43</sup>

Eine neue Möglichkeit für die deutsche Bundesregierung ergab sich, als der Schweizer Vertreter bei der Hohen Alliierten Kommission<sup>44</sup> im Spätherbst 1950 in expiratorischen Gesprächen mit Regierungsverantwortlichen in Bonn die Frage einer künftigen Anerkennung der Bundesrepublik durch die Schweiz mit dem Problem der Regelung deutscher Schulden gegenüber Schweizer Gläubigern in Verbindung brachte. In einer Besprechung in Bern hatte Minister Albert Huber die Auffassung vertreten, die Schweiz solle die Durchführung des Abkommens von Washington möglichst hinauszögern, um einer Verrechnungslösung Raum zu lassen.<sup>45</sup>

Obwohl Minister Stucki diesem Vorschlag ablehnend gegenüber stand, liess sich Huber davon nicht abbringen. Mit grosser Hartnäckigkeit verfolgte er seine Idee nicht nur gegenüber den Staatssekretären im Finanzministerium und im Bundeskanzleramt, Alfred Hartmann und Walter Hallstein; im Dezember 1950 trug er sein Anliegen auch Bundeskanzler Adenauer in persona vor. Der Schweizer Gesandte liess durchblicken, dass eine schweizerische Anerkennung der Bundesrepublik und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen von einer gleichzeitigen Befriedigenden Regelung der deutschen Auslandsschulden abhängig sein werde, wobei es Huber vor allem um die Begleichung der deutschen Clearingschulden zu tun war.<sup>46</sup>

Im Finanzministerium in Bonn hielt man dieses Ansinnen rechtlich für unbegründet: Die Verrechnungskasse habe ihren Sitz im Ostsektor von Berlin. Überdies sei die schweizerische Forderung in der Schwebe, da sie nach dem Umstellungsgesetz nicht umgestellt worden sei.<sup>47</sup> Es könnte aber die Frage aufgeworfen werden, was Bern im Gegenzug für ein Entgegenkommen bei der Clearing-Milliarde bieten könnte. Granow sah in der Huberschen Demarche den

---

41 Im Petersberger Abkommen vom 22.11.1949 konnte neben der Teilrevision der Demontagepolitik bloss die Einrichtung eines konsularischen Dienstes von der AHK abgerungen werden. Herbst (1989), S. 111-113.

42 Brief Dr. E. Schütte an Vorstand Studiengesellschaft Bremen, 15.12.1951, in: BAK, B 126/12469.

43 Nachrichten der Studiengesellschaft..., Nr. 7, Okt. 1950, in: BAK, B 146/1431.

44 Am 15.11.1949 hatte der Bundesrat beschlossen, eine diplomatische Vertretung bei der AHK einzurichten. Albert Huber, 1948-1950 Generalkonsul in Frankfurt/M., wurde am 15.12.1949 als bevollmächtigter Minister auf dem Petersberg akkreditiert. Nach der Revision des Besatzungsstatuts wurde Huber am 30.3.1951 zum Gesandten bei der deutschen Bundesregierung ernannt. Maurer (1987), S. 102-130.

45 Aufzeichnung Minister A. Huber, CH Mission Köln, über Besprechung mit Stucki, 11.9.1950, in: BA 2801, 1968/84, 90.

46 Notiz Granow, BFinMin, für BFinMin F. Schäffer, 27.11.1950; 19.2.1951, in: BAK, B 126/12474.

47 Obendrein wurde angemerkt, dass auch für umgestellte Verbindlichkeiten des Deutschen Reiches bloss ein Entschädigungssatz von 100: 6, 5 vorgesehen sei. Notiz Granow, BFinMin, für BFinMin F. Schäffer, 27.11.1950, in: BAK, B 126/12474.

Ansatzpunkt, um die Schweiz von der Liquidation deutscher Werte abzuhalten oder doch markante Verbesserungen zu erzielen: «Die Demarchen des Schweizerischen Gesandten in der Schuldenfrage bieten somit die lange gesuchte Gelegenheit, der Schweiz gegenüber die Frage des Schicksals der deutschen Vermögenswerte [...] oder wenigstens diejenige einer angemessenen Entschädigung der von Liquidationsmassnahmen betroffenen Deutschen offiziell zur Diskussion zu stellen. [...] Wir erstreben jedoch in erster Linie, dass die Schweizer überhaupt von jeder Liquidation deutscher Werte Abstand nehmen, was die Voraussetzung für ein Eingehen auf ihren Wunsch nach Abdeckung der Clearingforderung gegen das Deutsche Reich sein würde.»<sup>48</sup>

Im Sinne eines *do ut des* war man in Bonn bereit, das Ersuchen um Schuldenanerkennung mit der Forderung nach einem Abbruch der Beschlagnahme- und Liquidationspolitik zu verbinden. In seiner Unterredung mit Huber vom 11. Dezember 1950 gab sich Adenauer denn auch konziliant und unverbindlich zugleich: Er erklärte, dass seine Regierung zu gegebener Zeit zu bilateralen Verhandlungen über die Clearingschuld bereit sei, ohne sich auf inhaltliche Zusagen festzulegen.<sup>49</sup>

Am 6. März 1951 trat das revidierte Besatzungsstatut in Kraft. Darin hatten die drei Westalliierten der Regierung Adenauer weitere Zugeständnisse gemacht: Bonn wurde nunmehr zur Errichtung eines Aussenministeriums und zum Aufbau diplomatischer Vertretungen im Ausland ermächtigt, wengleich sich die Amerikaner, Briten und Franzosen gewisse Aufsichtsrechte vorbehalten.<sup>50</sup> Die Schweizer Regierung reagierte umgehend: In ihrer Sitzung vom 16. März beschloss sie, mit der Bundesrepublik gegenseitige diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Die bisherige Mission bei der Alliierten Hohen Kommission sollte in eine reguläre Gesandtschaft umgewandelt werden.<sup>51</sup> Auf ein Junktim der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit einer Anerkennung der Reichsverbindlichkeiten durch Bonn wurde verzichtet.

Bereits vor der Akkreditierung Minister Hubers bei der Bonner Regierung wollte ein Vertreter des Bundesfinanzministeriums zu Sondierungsgesprächen in Bern. Ministerialdirektor Bernhard Wolff führte mit Minister Alfred Zehnder, Chef der Politischen Abteilung, und Minister Stucki Besprechungen über Finanzprobleme. Dabei gab Wolff zu verstehen, dass seine Regierung grundsätzlich zu einer Anerkennung der Clearing-Milliarde bereit sei, wenn die Schweiz umgekehrt auf eine Verwertung der deutschen Guthaben in der Schweiz verzichte.<sup>52</sup> Schweizerischerseits wurde darauf hingewiesen, dass die Schweiz als Vertragspartnerin der Alliierten sich nicht eigenmächtig über das Abkommen von Washington hinwegsetzen könne. Bei dieser Gelegenheit wurde Wolff auch über die laufenden Viermächteverhandlungen orientiert. Er war reichlich konsterniert über die starke Annäherung der Positionen zwischen Schweizern und Alliierten. Damit hatte die Wahrscheinlichkeit einer Durchführung des Abkommens entscheidend zugenommen. Es musste seiner Ansicht nach unbedingt vermieden werden, dass Schweizer und Alliierte in Bern in der Entschädigungsfrage vollendete Tatsachen schüfen, ohne dass die Bundesregierung in Bonn konsultiert worden wäre. Die Zeit drängte. Deshalb regte Wolff mit grossem Nachdruck an, dass die Bundesregierung sich sofort an die Alliierte Hohe Kommission wandle, um gegen eine schweizerisch-alliierte Einigung zu Lasten der Bundesrepublik

48 Notiz Granow für BFinMin F. Schäffer, 19.2.1951, in: BAK, B 126/12474.

49 Notiz Granow für BFinMin F. Schäffer, 19.2.1950, in: BAK, B 126/12474; BRB über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der BRD, 15.3.1951, in: BA 1004, 1, 1950.

50 Ruhl (1985), S. 105-108; Herbst (1989), S. 112-114.

51 BRB über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der BRD, 16.3.1951, in: BA 1004.1, 1951.

52 Notiz Zehnder, 30.3.1951, in: BA 2001 (E), 1967/113, 655.

Einspruch zu erheben.<sup>53</sup> Diese Anregung stiess bei Staatssekretär W. Hallstein auf Zustimmung.<sup>54</sup> Am 31. März 1951 wurde eine von Bundeskanzler Adenauer unterzeichnete Note auf dem Petersberg abgegeben, worin die Hohen Kommissare gebeten wurden, ihren Einfluss geltend zu machen, damit keine endgültigen Abmachungen in der Entschädigungsfrage getroffen würden, ohne dass Bonn konsultiert würde.<sup>55</sup>

Der Widerstand gegen die Beschlagnahme der deutschen Werte im Ausland versteifte sich angesichts der zunehmenden Annäherung der Standpunkte in den schweizerisch-alliierten Verhandlungen. Man erkannte in Bonn die Gefahr, dass nun zu später Stunde das unliebsame Abkommen doch noch durchgeführt werden könnte. Die Bundesregierung wollte dieser Entwicklung nicht untätig zusehen. Anstelle von mehr punktuellen Freigabegesuchen wagte sie es nunmehr, die alliierte Beschlagnahmepolitik frontal anzugreifen. In Bonn hielt man dafür, dass die Anerkennungserklärung der deutschen Aussenschulden die Karten nachhaltig verändert hatte. Es gelte, den engen Zusammenhang zwischen Passiven und Aktiven im Ausland im Auge zu behalten. Das Kabinett Adenauer war mit führenden Parlamentariern einig, dass es wenig Sinn mache, über die Rückzahlung der deutschen Auslandsschulden zu verhandeln, solange die deutschen Guthaben im Ausland beschlagnahmt würden.<sup>56</sup> Am 10. April ersuchte Bundeskanzler Adenauer die Alliierte Hohe Kommission um nichts weniger als um die Abschaffung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 und um eine Revision der Safehaven-Vereinbarungen: «Die Bundesregierung glaubt, dass eine befriedigende Regelung der privaten deutschen Aussenschulden [...] am zweckmässigsten durchführbar wäre, wenn die Auslandswerte [...] mitherangezogen werden könnten. Eine solche Regelung wäre eine wesentliche Voraussetzung für die Wiederherstellung des privaten deutschen Kredites, die für die Gesundung und den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft lebenswichtig ist. [...] Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es, um diese Ziele zu erreichen, nicht nur der Ausserkraftsetzung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 bedarf, sondern dass auch Vereinbarungen, an denen die Bundesrepublik nicht beteiligt ist, einer Revision unterzogen werden müssten. Sie glaubt jedoch, dass die heutigen Umstände es den beteiligten Staaten nahelegen könnten, eine solche Revision zu erwägen.»<sup>57</sup>

Die Antwort der Alliierten Hohen Kommissare war negativ. Sie machten der Bundesregierung klar, dass die Safehaven-Abkommen nicht bloss der Kriegsverhinderung, sondern in ebenso hohem Masse auch der Wiedergutmachung von Kriegsschäden bezweckten. Dieses Ziel sei nach wie vor gültig; im Übrigen stünden die drei Mächte in einem Vertragsverhältnis zu den IARA-Staaten, was es ihnen unmöglich machte, von sich aus diese Abkommen abzuändern. Sie lehnten es ab, dass die Bonner Regierung bilaterale Verhandlungen über deutsche Guthaben im Ausland aufnähme.<sup>58</sup>

In Bonn gab man sich noch nicht geschlagen. Die deutschen Behörden waren gezwungen, von Fall zu Fall zu reagieren. Die schweizerisch-alliierte Einigung über den Entschädigungsplan bot

53 Notiz Granow für BFinMin F. Schäffer, 31.3.1951, in: BAK, B 126/12477.

54 Notiz Schellen, AA, 2.4.1951, in: BAK, B 126/12477.

55 Brief K. Adenauer an AHK, 31.3.1951, in: PRO, FO 837/1300. Diese Forderung deckte sich mit einem schweizerischen Anliegen. Stucki hatte den Alliierten während den Verhandlungen von 1951 wiederholt nahegelegt, die deutsche Bundesregierung zu den Verhandlungen beizuziehen.

56 So regte Carlo Schmid (SPD; Vorsitzender des Ausschusses für das Besatzungsstatut und und für auswärtige Angelegenheiten) bereits vor der Schuldenanerkennung an: «Ferner müssten die Verhandlungen zwischen der BRD und den Alliierten auf die Frage des deutschen Auslandsvermögens ausgedehnt werden, da der sachliche Zusammenhang zwischen der Fähigkeit, für die Schuld aufzukommen, und der wirtschaftlichen Auswertung des deutschen Auslandsvermögens unbestreitbar ist.» Brief C. Schmid an BK K. Adenauer, 25.1.1951, zitiert in: Denkschrift über [...] [das] deutsche Vermögen im Ausland, 8.10.1951, in: BAK, B 126/48419.

57 Brief K. Adenauer an AHK, 10.4.1951, in: BAK, B 126/12439.

58 Brief Ivone Kirkpatrick, AHK, an Adenauer, 28.4.1951, in: BAK, B 126/12439.

dazu die Gelegenheit. Die Vertreter der Alliierten Hohen Kommission hatten sich auf den Brief Adenauers hin bereit erklärt, vor Annahme einer endgültigen Regelung die Bundesregierung über alle mit der Entschädigung zusammenhängenden technische Fragen anzuhören. Sie luden deshalb deutsche Sachverständige zu einem ersten Treffen am 25. April 1951 auf den Petersberg ein.<sup>59</sup> Von alliierter Seite wurde deutlich gemacht, dass Alliierte und Schweizer sich bemüht hätten, der Bundesregierung keine unannehmbaren Lasten aufzuerlegen. Die Alliierten hätten deshalb die Hoffnung, dass die Bundesregierung bei der Durchführung loyal mitwirken werde.<sup>60</sup> Ministerialdirigent Wolff nahm die Darlegungen zum Entschädigungsplan entgegen, ohne inhaltlich Stellung zu beziehen. Für ihn stand fest, dass den im alliierten Aide-Mémoire aufgeworfenen Fragen eine Bedeutung zukam, welche den Sachbereich des Finanzministeriums sprengte; wegen ihrer aussenpolitischen Tragweite werde ein Kabinettsbeschluss erforderlich. Auch an den folgenden Expertensitzungen stellten die deutschen Experten Zusatzfragen. Zur Verärgerung ihrer Gesprächspartner schlugen sie vor, die Besprechungen auszusetzen, bis die Bundesregierung ihren Entscheid getroffen habe.<sup>61</sup>

Es war klar, dass Bonn auf Zeit spielte. An internen Konzertierungsgesprächen der interessierten Ministerien war der Entschädigungsplan einhellig abgelehnt worden.<sup>62</sup> Es herrschte die Ansicht vor, dass die Bundesregierung von ihrer grundlegenden Forderung nach einem Beschlagnahme- und Liquidationsstopp nicht abgehen dürfe. Ziel müsse es sein, die Durchführung des Planes zu verhindern. Dazu wurde eine dreistufige Strategie ausgeheckt: Zunächst musste die deutsche Stellungnahme verzögert werden. Die Anrufung eines Kabinettsbeschlusses war dafür eine erste geeignete Massnahme. Die Ablehnung des Entschädigungsplanes durfte nicht offen ausgesprochen werden. Die Experten sollten den Plan entgegennehmen und Fragen stellen. Um zu bekunden, dass sie die alliierten Vorschläge ernst nahmen, sollten Abänderungsvorschläge unterbreitet werden.<sup>63</sup> Die Verzögerung und die Änderungsvorschläge kamen einem Nein in Raten gleich. Eine freiwillige deutsche Mitarbeit bei konfiskatorischen Massnahmen sollte ausgeschlossen sein. Dafür nahm man es in Kauf, – und das stellte die zweite Stufe der

59 Teilnehmer waren: Parker (GB), Vorsitzender; Caldecourt, Stern (USA); Favreaux (F); B. Wolff, Granow, (BFinMin), Brückner, Schellert (AA). Notiz Granow für BFinMin F. Schäffer, 26.4.1951, in: BAK, B 126/12477.

60 «Die letzten Verhandlungen zwischen der alliierten Delegation und der Schweizerischen Regierung in Bern hätten die Möglichkeit eröffnet, dass ein Teil des deutschen Vermögens in der Schweiz freigegeben und ausserdem für die Entschädigung der durch die Liquidation betroffenen Deutschen von den Alliierten und den Schweizern ein erheblicher Betrag in Devisen zur Verfügung gestellt werden sollte. Dies Ergebnis werde der Bundesregierung in Hinblick auf ihre Position in der europäischen Zahlungsunion sicher besonders erwünscht sein. Von alliierter Seite hätte man deshalb die Hoffnung, dass die Bundesregierung bei der Regelung der Entschädigungsfragen [...] mitzuwirken bereit sei.» Ebd.

61 Notiz B. Wolff für BFinMin F. Schäffer, 10 5.1951, in: BAK, B 126/12477.

62 Bereits am 13.4.1951 hatte sich der Interministerielle Ausschuss für Deutsches Auslandsvermögen, dafür ausgesprochen, maximal das AvW als Ganzes zu Fall zu bringen oder minimal wenigstens eine möglichst günstige Entschädigung für die deutschen Eigentümer mit möglichst wenig Bundesmitteln zu erwirken. Protokoll der 7. Sitzung, 13.4.1951, in: BAK, B 146/1431. Nach Vorlage des Entschädigungsplanes vom 20.4.1951 waren sich die Behörden in Bonn einig, dass die Anwendung dieses Planes auch dem zweiten Ziel nicht entspreche. Notiz Turowski, BMin Marshallplan, 5.5.1951, in: BAK, B 146/1458.

63 Am 16. 5. 1951 übergaben die deutschen Experten den Alliierten ein Papier, in dem sie konkrete Abänderungen zum Entschädigungsplan formulierten. Wichtigste Gegenvorschläge: – die Frist für die Barauszahlung sollte von 30 auf 90 Tage erhöht werden, – an die Stelle der deutschen Barzahlung sollte eine Schatzanweisung des Bundes (zu 6% verzinst, fällig in 2 Jahren) treten, – für die zweite Entschädigungshälfte wurde ein Papier mit einer Laufzeit von 30 Jahren und einer Verzinsung von 4,5% suggeriert. Vor allem wurde aber darauf hingewiesen, dass für eine deutsche Mitwirkung eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei. Dies hätte eine wohl langwierige und nicht unumstrittene Vorlage an das Parlament nötig gemacht. Im Übrigen wurde die Forderung erhoben, dass die deutsche Regierung an weiteren Verhandlungen zwischen den Alliierten und der Schweiz direkt beteiligt werden müsse. Bemerkungen der deutschen Sachverständigen ..., 16.5.1951, in: BAK, B 126/12477.



deutschen Taktik dar – allenfalls ein alliiertes Gesetz zu provozieren.<sup>64</sup> Auch nach dem revidierten Besatzungsstatut hatte die Alliierte Hohe Kommission das Recht, in eigener Regie Gesetze zu erlassen. Von dieser Möglichkeit war bisher noch nie Gebrauch gemacht worden. Die deutschen Behörden hielten solche Massnahmen für nicht sehr wahrscheinlich. Aber selbst wenn die Alliierten Hohen Kommissare sich über die deutschen Bedenken hinwegsetzten und selbsttätig legiferierten, blieb die Ausführung deutschen Behörden vorbehalten, was für passiven Widerstand weiten Raum offen liess. Drittens wurde darauf gesetzt, dass ein alliiertes Gesetz dadurch hintertrieben werden könnte, dass die Schweizer Regierung dagegen aufgewiegelt werden könnte: «Allgemein bestand die Auffassung, man solle es auf ein alliiertes Gesetz [...] ankommen lassen. Die Schweiz müsse aber in vorsichtiger Form darauf aufmerksam gemacht werden, dass ein solches Gesetz keinesfalls eine 100%ige Entschädigung bedeute, da wir rechtliche und finanzielle Bedenken anmelden müssten. Sollte die Schweiz dann nicht mitmachen, so würde es zu einem Schiedsverfahren kommen, was eine lange Zeit in Anspruch nehmen würde. Die Zeit arbeitet jedoch für uns»,<sup>65</sup> stellte Ministerialdirektor B. Wolff lakonisch fest.

Es ist bezeichnend für die enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen, dass diese Organisation von den Behörden sofort über den Entschädigungsplan informiert und zu einer Stellungnahme aufgefordert worden war. Anfangs Mai wurde denn auch eine Sitzung der Arbeitsgruppe Schweiz anberaumt. Die Reaktion auf den schweizerisch-alliierten Plan war gänzlich negativ: Weder biete er die erforderliche vollständige und sofortige Entschädigung der enteigneten Besitzer, noch sei es denkbar, dass er ohne gesetzliche Grundlage umgesetzt werden könnte.<sup>66</sup> Die Arbeitsgruppe kam einhellig zur Ansicht, dass die Bundesregierung ihre Mitwirkung bei der Ausführung des Planes versagen solle: «Auf gut deutsch gesprochen: Die Bundesregierung darf diesen unerhörten Raub des deutschen Privateigentums besonders im neutralen Ausland nicht in irgendeiner Form gutheissen, decken oder gar daran mitwirken. Tut sie das, so verletzt sie die fundamentale Pflicht jeder Regierung, Eigentum und Recht ihrer Staatsbürger zu schützen.»<sup>67</sup>

Als Sprecherin der betroffenen Eigentümer fuhr die Studiengesellschaft mit schwerem Geschütz auf: «Bietet die Bundesregierung ihre Hand zur Durchführung des Abkommens unter Übernahme der Entschädigungspflicht, so

- a) fällt sie damit den loyal und rechtlich denkenden Schweizern in den Rücken;
- b) nimmt sie den gleichgeinnten amerikanischen und sonstigen alliierten Kreisen [...] jedes Interesse daran, sich für die Rettung des deutschen Privateigentums in der Schweiz [...] einzusetzen;
- c) gefährdet sie damit ihre eigene Stellung in der Auslandsvermögensfrage für alle zukünftigen Verhandlungen;
- d) setzt sie sich damit zu ihrem eigenen Verlangen auf Aufhebung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 in Widerspruch;

<sup>64</sup> «Sofern die Alliierten der deutschen Regierung die Entschädigung durch ein solches Gesetz aufkotroyieren wollten, so sei es besser, diese Zwangsmassnahme hinzunehmen, als von der grundsätzlichen Haltung abzugehen. Denn nur diese ermöglicht es, das Problem der Unzulässigkeit der Zwangsliquidation des deutschen Vermögens insbesondere im neutralen Auslande zur gegebenen Stunde aufzunehmen.» Notz Turowski, BMin Marshallplan, 5.5.1951, in: BAK, B146/1458.

<sup>65</sup> Protokoll 9. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für Deutsches Aussenvermögen, 9.5.1951, in: BAK, B 146/1431.

<sup>66</sup> Brief H. Janssen an BFinMin F. Schäfer, 10.5.1951, in: BAK, B 126/12477.

<sup>67</sup> Aufzeichnung über die deutschen Vermögen in er Schweiz, Studiengesellschaft ..., 26.6.1951. Der Text wurde an BK K. Adenauer und an BFinMin F. Schäfer geschickt. In: BAK, B 136/2292; B 126/9207.

e) belastet sie die Steuerzahler der Bundesrepublik mit einer Last von 75% des Wertes der deutschen Vermögen in der Schweiz, um nur 25% der Schweizer Devisenwerte freizubekommen [...].<sup>68</sup>

Mit diesen markigen Worten rannte die Studiengesellschaft offene Türen ein: Die Behörden in Bonn standen dem Entschädigungsplan bereits ablehnend gegenüber; sie brauchten gar nicht mehr von der Inopportunität der Annahme des Planes überzeugt werden. In den Augen des federführenden Finanzministers überwogen die Nachteile klar die Vorteile einer Annahme des Entschädigungsplanes. Deshalb stellte er der Bundesregierung den Antrag, die freiwillige deutsche Mitwirkung am Entschädigungsplan zu versagen.<sup>69</sup> Die Bundesregierung schloss sich in ihrer Sitzung vom 28. Juni diesem Antrag an.<sup>70</sup>

Am folgenden Tag teilte F. Schäffer der Alliierten Hohen Kommission den negativen Beschluss seiner Regierung mit.<sup>71</sup> Mit diesem Veto waren die Aussichten auf eine rasche Implementierung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951 zunichte gemacht. Bonn hatte sich nicht darauf beschränkt, zu den für die Durchführung des Planes relevanten Modalitäten Stellung zu nehmen; die Bundesregierung hatte das Konsultationsangebot der Alliierten als Einladung aufgefasst, inhaltlich ihre Meinung zum vorliegenden Plan zu äussern. Das Dilemma alliierter Politik bestand darin, Konsultation von Mitbestimmung abzugrenzen. Die beschränkte Befragung war gescheitert.

In Erwartung der lange verzögerten deutschen Antwort waren die alliierten Aussenministerien durch eine Reihe von Wechselbädern gegangen. Überwog anfänglich die Hoffnung, dass der Frankentransfer an die Bank Deutscher Länder Bonn den Plan schmackhaft machen könnte,<sup>72</sup> so wich die Zuversicht bald einer grossen Verärgerung über die als solche erkannte Verzögerungstaktik Bonns.<sup>73</sup> Im Foreign Office reagierte man ungehalten: Es müsse dem Kabinett Adenauer klar gemacht werden, dass die von den Alliierten aus Höflichkeit zugestandene Konsultation nicht einer Einladung zu Verhandlungen gleichkäme. In London trat man dezidiert dafür ein, Druck auszuüben.<sup>74</sup> Trotz ihrer Empörung über die deutsche Hinhaltetaktik waren die alliierten Finanzvertreter geneigt, auf die Abänderungsvorschläge zum Entschädigungsplan einzugehen. Sie sahen darin nämlich einen Hinweis darauf, dass Bonn geneigt war, unter der Voraussetzung gewisser mehr technischer Modifikationen bei der Durchführung des Planes konstruktiv mitzuwirken.<sup>75</sup> Gleichzeitig drängten sie jedoch auf eine rasche Antwort.<sup>76</sup> Zur Ungeduld gesellten sich Verdachtsmomente: Der französische Finanzberater A. Leroy-Beaulieu argwöhnte, dass die Deutschen mit den Schweizern unter einer Decke steckten. Bonn spiele auf

68 In dicker Redundanz wurde hinzugefügt: «Die deutschen Eigentümer können sich daher nicht vorstellen, dass die Bundesregierung im Ernst einen solchen verhängnisvollen Schritt tun wird, sondern durch Festigkeit die Alliierten auf den Weg des Rechts und der Vernunft zurückbringt.» Ebd.

69 Brief BFinMin F. Schäffer an BK K. Adenauer, 25.6.1951, in: BAK, B 126/12477.

70 Auszug aus der Kabinettsitzung vom 28.6.1951: «Das Kabinett billigt die Auffassung des Bundesministers der Finanzen, dass die vorgeschlagene Regelung abgelehnt werden müsse, weil ihre Durchführung einen Aufwand von 90 Mio. DM erfordere, die haushaltsmässig nicht gedeckt werden können, und weil die Vorschläge zu einer einseitigen Begünstigung der Eigentümer von in der Schweiz befindlichen Vermögenswerten zu Lasten der Steuerzahler führen würde.» In: BAK, B 136/2292. Vgl. auch Notiz F. Schäffer, 28.6.1951, in: BAK, B126/12477.

71 Brief BFinMin F. Schäffer an AHK, 29.6.1951, in: PRO, FO 837/1303.

72 So etwa meinte der GB-Vertreter in der IARA in Anspielung auf den sFr.-Transfer: «Certainly the carrot dangled before them is quite considerable.» Teleg. R. E. L. Wingate, Brüssel, an FO, 28.4.1951, in: PRO, FO 837/1300.

73 Teleg. I. Kirkpatrick, GB Element AHK, an FO, 3.5.1951, in: PRO, FO 837/1301.

74 Teleg. FO an AHK, 6.5.1951; 11.5.1951, ebd.

75 Teleg. I. Kirkpatrick, GB Element AHK, an FO, 6.6.1951, in: PRO, FO 837/1302.

76 Brief G. P. Glain, GenSekr. AHK, an BFinMin F. Schäffer, 13.6.1951, ebd.

Zeit und wolle den Plan gar nicht ausführen.<sup>77</sup> Unter diesen Umständen einigten sich die alliierten Finanzberater, den Entschädigungsplan nötigenfalls durch ein alliiertes Gesetz in Kraft zu setzen.<sup>78</sup>

Als Finanzminister F. Schäffer am 29. Juni der Alliierten Hohen Kommission mitteilte, dass die Bundesregierung den Entschädigungsplan abgelehnt hatte<sup>79</sup> beauftragten die Finanzberater den Gesetzausschuss mit der Redaktion eines entsprechenden alliierten Gesetzes zur Durchführung des Planes in Deutschland.<sup>80</sup> Die Juristen auf dem Petersberg arbeiteten schnell: Wenige Tage später lag ein Gesetzestext vor.<sup>81</sup> Nach der Vorstellung der alliierten Ausussenministerien musste nun der Entwurf des Entschädigungsplanes von allen vier Signatarstaaten des Abkommens von Washington unterzeichnet und in Kraft gesetzt werden.<sup>82</sup>

Die Verdächtigungen, wonach die Schweizer Regierung die Durchführung des Entschädigungsplan zu hintertreiben versuchten, entbehren nach Durchsicht der einschlägigen schweizerischen Quellen jeder Grundlage. Minister W. Stucki, der anfangs Mai in der bundesdeutschen Hauptstadt weilte, versuchte in Gesprächen mit Finanzminister F. Schäffer und Staatssekretär W. Hallstein vom Auswärtigen Amt vielmehr, der deutschen Regierung die Annahme des Planes beliebt zu machen, indem er auf die bedeutenden Vorteile hinwies, die Bonn dadurch zu teil würden.<sup>83</sup> Bei diesen «ungewöhnlich freundschaftlichen» Besprechungen konnte der Vorsitzende den Dank des deutschen Finanzministers für die Politik der Schweiz auf dem Gebiet des deutschen Auslandsvermögens entgegennehmen: «Minister Schäffer fasste seinen Eindruck, sichtlich bewegt, in die Worte zusammen: 'Ich hatten den Glauben an Recht und Moral verloren. Durch ihre mutige und konsequente Vertretung des Rechtsstandpunktes gegenüber einer mächtigen Staatengruppe hat mir die Schweiz einen Teil dieses Glaubens zurückgegeben. Wir sind ihr dafür zu grossem Dank verpflichtete Herr Schäffer unterstrich dann nachdrücklich, wie sehr man sich in Bonn über den Unterschied in der Haltung der Schweiz einerseits und der übrigen Neutralen – Schweden, Spanien, Portugal und Türkei -anderseits, bewusst sei.»<sup>84</sup> Der deutsche Finanzminister fuhr fort, dass es Bonn am liebsten wäre, wenn das Abkommen von Washington gar nicht durchgeführt und das deutsche Vermögen in der Schweiz freigegeben würde. Schäffer zeigte indessen Verständnis für die staatsvertraglich gebundene Schweizer Regierung; die Behörden in Bonn seien bereit, soweit es ihnen rechtlich und materiell möglich sei, mitzuhelfen, zu einer für alle Beteiligten erträglichen Lösung zu gelangen. Trotz dieser Freundlichkeit zeigte es sich, dass inhaltlich grosse Meinungsunterschiede bestanden.

77 «[The French] had private information that an arrangement has been to come to between Stucki and the Germans to play for time so as not to be forced to act upon the Washington Accord except in the context of Contractual Agreements.» *Teleg. I. Kirkpatrick an FO, 13.6.1951, ebd.*

78 «The matter was discussed at an informal meeting of the Financial Advisers yesterday, when it was agreed: [...] that, if an unfavourable reply is received, as all elements feel must be expected, we should propose that negotiations be resumed in Berne on the basis of a draft Allied law.» *Teleg. G. Macready, GB Element AHK, 23.6.1951, ebd.*

79 Brief Schaffer an G. P. Glain, GenSekr. AHK, 29.6.1951, in: PRO, FO 837/1303.

80 Beschluss Finance and Foreign Interests Committee AHK, 29.6.1951, ebd.

81 Draft Law dealing with the indemnification of German owners of assets liquidated in Switzerland, Law Committee AHK, 11.7.1951, ebd.

82 «German Federal Government, having been offered choice of implementation by Federal or by Allied High Commission legislation, now appear to have rejected the former. In these circumstances, I feel obliged to proceed with the signature of an agreement with the Swiss to be implemented by Allied legislation.» *Teleg. FO an GB Element AHK, 2.7.1951, ebd.*

83 Stucki weilte vom 30.4.-3.5.1951 in Bonn. Neben Schäffer und Hallstein nahmen noch Hartmann, Wolff und Granow vom BFinMin sowie Kordt, Schellen und Kaufmann vom AA teil. *Notiz A. de la Rue, CH Leg. Köln, 30. 4. 1951; Brief Stucki an AK-Mitglieder, 4.5.1951, in: BA 2801,1968/84, 91.*

84 Bericht Stucki an BR M. Petitpierre, 7.5.1951, ebd.

W. Stucki konnte die Werbetrommel schlagen, wie er wollte; es gelang ihm nicht, die Vorbehalte gegen den Entschädigungsplan auszuräumen. In einem Brief an Bundesrat E. von Steiger warnte Stucki denn auch vor einer allzu optimistischen Einschätzung der Aussichten einer raschen Durchführung des Entschädigungsplanes.<sup>85</sup>

Nach der Verständigung mit den alliierten Vertragspartnern und der deutschen Anerkennung der Durchführipolitik des Abkommens von Washington befand sich die Schweiz zum ersten Mal in einer beneidenswert entspannten Situation, räsonierte Stucki: «Ich bin mit dem Resultat [der Gespräche in Bonn] insofern sehr zufrieden, als die Stellung der Schweiz nun auf keinen Fall ungünstig werden kann: Mit den Alliierten haben wir uns praktisch geeinigt – unter Übernahme wesentlicher Opfer zugunsten von Deutschland – und von offizieller deutscher Seite haben wir die dankbare Anerkennung unseres Kampfes für das Recht. Die Lage ist nun heute so: Entweder ist Bonn freiwillig bereit, den Berner Plan durchführen zu helfen, wofür es m. E. ein wesentliches Interesse hat. [...] Oder Deutschland lehnt jede freiwillige Mitarbeit ab, und dann müssten die Alliierten entscheiden, ob sie [...] den Plan zwangsmässig durchführen wollen, oder, wenn die Alliierten weder die deutsche Zustimmung erlangen noch Zwangsmassnahmen ergreifen, so werden wir vom Abkommen zurücktreten müssen, weil die Gegenseite es nicht erfüllen kann oder will.»<sup>86</sup>

Beide Möglichkeiten, die modifizierte Durchführung des Abkommens auf der Grundlage des Entschädigungsplanes oder aber der Rücktritt von Abkommen, schienen Stucki annehmbar, wenngleich er zweiterem den Vorzug gab.<sup>87</sup>

Mit der Verzögerung der deutschen Antwort wurde es wahrscheinlicher, dass Bonn den Entschädigungsplan ablehnen könnte. Stucki kritisierte die alliierte Orientierungslosigkeit: «Ich habe den bestimmten Eindruck, dass die Alliierten nicht wissen, was sie wollen: Entweder sind sie fest entschlossen, der deutschen Regierung den Entschädigungsplan zwangsweise aufzuerlegen, dann dürfen sie sich aber nicht auf derartige Verzögerungen einlassen. Oder aber man will von Zwangsmassnahmen absehen, dann hätte man die Deutschen, wie wir das immer angeregt hatten, längst zu den Verhandlungen beiziehen sollen. Bei der gegenwärtigen alliierten Taktik kommt es schliesslich so heraus, dass die massgeblichen Entscheidungen von der deutschen Regierung zu treffen wären.»<sup>88</sup>

Damit war das Dilemma klar angesprochen. Zwangsmassnahmen waren den alliierten Regierungen unerwünscht. Mitte Juli 1951 drängten die ihre Vertreter in Bern auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen. In einem Aide-Mémoire luden sie ihre Schweizer Gesprächspartner ein, sofort nach dem Erlass eines alliierten Entschädigungsgesetzes in Deutschland mit der Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz zu beginnen. Gleichzeitig präzisierten sie die im April noch offen gelassenen technischen Details des gemeinsamen Planes: Die zweite Entschädigungshälfte sollte in der Form einer Schuldbuchforderung ausbezahlt werden; diese wäre nach frühestens zehn und spätestens 20 Jahren rückzahlbar und wäre zu 4,5% zu verzinsen.<sup>89</sup> Minister W. Stucki bewegte sich auf der Grundlage des Entschädigungsplanes. Er wies darauf hin, dass er sich auch bei der deutschen Regierung für die Annahme des Planes eingesetzt habe

<sup>85</sup> Brief Stucki an BR E. von Steiger, EJPD, 4. 5. 1951, ebd.

<sup>86</sup> Brief W. Stucki an Minister A. Huber, CH Leg. Köln, 8.5.1950, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>87</sup> Selbstverständlich ist, dass die beste Lösung darin bestehen würde, dass die Alliierten zu der freundschaftlichen Erklärung gelangten, das Abkommen habe sich mit Bezug auf die deutschen Werte in der Schweiz als undurchführbar erwiesen und man sei deshalb mit der Aufhebung der entsprechenden Vertragsbestimmungen einverstanden. In einem solchen Falle, den ich leider für unwahrscheinlich halte, würde die ganze Frage der deutschen Werte in der Schweiz zu einer bilateralen Angelegenheit zwischen Bern und Bonn. » Ebd.

<sup>88</sup> Notiz Stucki über Unterredung mit H. Hoppenot, 11.5.1951, ebd.

<sup>89</sup> 6. alliiertes Aide-Mémoire, 17.7.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

und dass die Schweiz sich mit den von den Deutschen Mitte Mai vorgeschlagenen technischen Änderungen einverstanden erklären könnte. Ohne eine verbindliche deutsche Ausführungszusage wollte der Schweizer Delegationschef jedoch den Plan nicht durchführen.

Bei einer Zwangsdurchführung hatten die deutschen Behörden vielfältige Obstruktionsmöglichkeiten. Bern war nicht bereit, auf einen beträchtlichen Anteil des Liquidationserlöses zugunsten der deutschen Bundesregierung zu verzichten, wenn diese sich gegen den Plan sperrte. Ausserdem bestand Stucki auf Steuerbefreiungszusicherungen für die erste Entschädigungshälfte: «Si un accord du Gouvernement allemand n'est pas possible, il nous faut en tout cas une signature allemande, celle d'une autorité compétente en Allemagne. Il nous paraît exclu de remettre à une autorité compétente en Allemagne une somme considérable en francs suisses, sans avoir une signature relative à l'utilisation de ces fonds. Il nous faut aussi une signature allemande pour la question des exonérations fiscales.»<sup>90</sup>

Die Alliierten Unterhändler reagierten ungehalten. Der französische Botschafter, H. Hoppenot, stellte klar, dass die drei Westalliierten den Plan in Deutschland durchsetzen könnten: «C'est nous, Alliés, qui sommes responsables de l'exécution de l'Accord de Washington. Nous pouvons nous passer de l'accord du Gouvernement allemand. La preuve, c'est que nous sommes en train de préparer une loi, en vertu des pouvoirs réservés. Nous ne pouvons pas admettre cette signature allemande comme condition.»<sup>91</sup>

Verständlich, dass die alliierten Delegationen von der Schweizer Haltung nicht erbaut waren. Besonders aufgebracht waren sie indessen gegen die Forderung nach einer Steuerbefreiung für die erste Hälfte der deutschen Guthaben, die ihnen als eine neue Bedingung vorkam, mit der sich Bern von der nun in Reichweite gerückten Durchführung des Abkommens drücken wollte.<sup>92</sup> Die Alliierten warfen Stucki verbittert vor, die deutsche Regierung, die gar nicht Vertragspartei sei, zum Zünglein an der Waage zu machen:

«M. Hoppenot: Autrement dit, la Suisse fait dépendre l'exécution de l'accord de 1946 ou du plan du 20 avril 1951 de la bonne volonté du Gouvernement allemand.

M. Stucki: Non.

M. Hoppenot: Le Gouvernement allemand, qui n'est pas, comme vous l'avez dit vous-même, membre du club, devient ainsi l'arbitre de nos difficultés.

M. Stucki: Le malentendu vient de ce qu'au lieu de consulter le Gouvernement allemand sur quelques questions techniques, vous l'avez consulté sur l'ensemble. C'est alors qu'il est devenu l'arbitre. Malgré l'opinion publique suisse, nous pouvons renoncer à l'accord politique allemand, mais il nous faut une collaboration technique.»<sup>93</sup>

Damit war man in gereizter Stimmung bei Schuldzuweisungen angelangt. Ein Ausweg aus dieser neuen Sackgasse war nicht in Sicht. Für die Alliierten stand die Durchführung des Abkommens von Washington auf dem Spiel. Wenn die Schweizer Regierung nicht bereit war, den Entschädigungsplan auch gegen den Willen Bonns durchzuführen, war der Erlass eines entsprechenden alliierten Gesetzes völlig sinnlos; er wäre überdies einer Blamage der Besatzungsmächte gleichgekommen.<sup>94</sup> Die Mutlosigkeit war diesmal auch bei Briten und Franzosen sehr

90 10. Plenarsitzung, 17.7.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

91 Ebd.

92 «The Allied Delegations were left with the feeling that – as the French Ambassador said to M. Stucki (who answered 'pas du tout') – each time the Allied and the Swiss Delegations approached really close to another the latter proceeded to widen the gap.» Report on Swiss Safehaven Negotiations, 23.7.1951, in: PRO, FO 837/1303.

93 11. Plenarsitzung, 18.7.1951, ebd.

94 Ein Chefbeamter im französischen Finanzministerium räumte ein, dass die Alliierten weitgehend machtlos waren. Ein Zwangsgesetz habe keine Aussichten, verwirklicht zu werden; es stelle vielmehr eine Flucht nach

gross: Die Aussichten, dass das Abkommen doch noch implementiert werden konnte, nahmen nun auch in ihren Augen rapide ab.<sup>95</sup> Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass Stucki bereit war, die Frage nochmals dem Bundesrat vorzulegen. Wie nicht anders zu erwarten war, stützte die Schweizer Regierung ihren Unterhändler und hielt an der Voraussetzung einer deutschen Zusage fest.<sup>96</sup>

Unter diesen Umständen blieb nichts anderes übrig, als erneut den Misserfolg der Durchführungsgespräche festzustellen. Verärgert ging man auseinander. Die Stimmung auf Seiten der Alliierten war düster.<sup>97</sup> Die Schweiz wurde verdächtigt, mit Bonn stillschweigende Absprachen getroffen zu haben, um sich der Durchführung des Abkommens zu entziehen.<sup>98</sup> Ganz allgemein wurden die Aussichten, dass die deutschen Werte in der Schweiz doch einmal liquidiert und der IARA zur Verfügung gestellt werden könnten, pessimistisch beurteilt. Im Quai d'Orsay drückte P. Charpentier, Direktor der Abteilung für Wirtschaftsfragen, Botschafter von Salis in herben Worten die grosse Enttäuschung von Aussenminister Robert Schuman aus.<sup>99</sup> Die englische Delegation trat für Sanktionen gegen Bern ein: Sie schlug vor, dass die bereits notifizierte Abschaffung des Kontrollratgesetzes Nr. 5 mit Bezug auf die Schweiz wieder rückgängig gemacht werde.<sup>100</sup> Aller Verbitterung zum Trotz wurde jedoch von alliierter Seite sorgfältig vermieden, die Tür endgültig zu zuschlagen.

Nach dem hellen Hoffnungsschimmer überwog nun wieder dumpfe Mutlosigkeit. Der Grund des Scheiterns der Verhandlungen lag nicht an fehlender Einigung unter den Signatarstaaten des Abkommens von Washington. Ganz entscheidend für den Misserfolg dieser Gesprächsrunde war die Ablehnung des Planes durch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Damit war etwas Kurioses passiert: Eine vertragsfremde Regierung blockierte die Abkommensdurchführung. Den Behörden in Bonn war es in der Tat gelungen, die Implementierung des revidierten Washingtoner Abkommens von 1946 zu hintertreiben. Das geschickte Taktieren des jungen Bonner Kabinetts hatte die bevorstehende Liquidation deutscher Werte in der Schweiz vorerst verzögert. Im undurchsichtigen Dickicht der Safehavenabkommen war klar geworden, dass an eine Durchführung ohne eine minimale deutsche Mitwirkung nicht zu denken war. Diskret hatte

---

vorne dar: «Sans doute, l'idée [...] de promulguer [...] le projet de loi sur l'indemnisation, vous paraîtra-t-elle s'écarter du domaine des possibilités: en réalité, nous voulions surtout marquer la nécessité de ne pas attendre plus longtemps pour 'vider l'absès'.» Brief Y. de la Grandière, MinFin Paris, an M. Vaidie, Attaché Financier Bern, 2.8.1951, in: ArchFin, B 9444.

95 «Nevertheless it would be unrealistic to believe that if the forthcoming Conference were to fail to reach full and final agreement, there could remain any hope of reconvening it, or of putting the Washington Agreement into practical effect. In such regrettable eventuality, it should be the aim of the U. K. Delegation to ensure that failure to reach agreement is so patently the fault of the Swiss that the latter could entertain no hope of proceeding against the Allied Governments for recovery of the advances already made to the I. R. O. [...]» Instruktionen FO an GB Delegation, 11.7.1951, in: PRO, FO 837/1303.

96 CH Aide-Mémoire, 21.7.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

97 «[...] les Suisses, comme d'habitude, nous ont roulés en jouant de leur proverbiale honnêteté.», kommentierte der französische Finanzattaché in Bern. M. Vaidie an Y. de la Grandière, MinFin Paris, 20.8.1951, in: ArchFin, B 9444.

98 «Sans doute tout ceci ne change-t-il rien à la seule réalité qui me paraisse éclatante: celle de 'l'accord' tacite réalisé entre les Allemands et les Suisses pour ne pas exécuter l'Accord.» Brief Y. de la Grandière, MinFin Paris, an M. Vaidie, Bern, 2.8.1951, in: ArchFin, B 9444.

99 Telegr. von Salis, CH Botschaft Paris, an EPD, 28.7.1951, ebd.

100 Report on Swiss Safehaven Negotiations, 23.7.1951, in: PRO, FO 837/1303. Dieser Vorschlag wurde angenommen: Am 3.8.1951 widerriefen die Alliierten die angekündigte Abschaffung des AKRG Nr. 5 mit Bezug auf die Schweiz. Note AmbaF Bern an EPD, 3.8.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91. Diese Massnahme konnte indes auch in alliierten Augen die Ohnmacht der Alliierten nur schlecht verdecken: «Le souci des Alliés est en fait d'éviter la nouvelle perte de prestige qu'ils auraient à essayer, si obligés d'abroger la nouvelle loi, ils étaient par là même amenés à reconnaître leur impuissance à la faire appliquer.» Note Y. de la Grandière, MinFin Paris, 1.8.1951, in: ArchFin, B 9444.

die Bonner Regierung ihren Einstand als de facto gleichberechtigte Gesprächspartnerin erkennen gegeben. Es war deutlich geworden, dass für die Implementierung dieser Abkommen an Bonn nicht vorbeizukommen war.

«[Ich] bin der Meinung, dass die Bundesregierung jedenfalls den Versuch machen sollte, [...] die Alliierten von dem Gedanken eines alliierten Entschädigungsgesetzes abzubringen, dabei aber gleich anzudeuten, dass [...] sie] einen in seinen Einzelheiten noch darzulegenden Plan den Alliierten unterbreiten werde, der es ermöglichen würde, unter Verzicht auf die Durchführung der Liquidation des deutschen Vermögens in der Schweiz die erwarteten Reparationsbeträge aufzubringen. Es ist das m. E. die allerletzte Chance zur Rettung des deutschen Vermögens in der Schweiz.» Notiz B. Wolff für Bundesfinanzminister F. Schäffer, 8.8.1951.<sup>101</sup>

«We recognise [...] that at this late season the most appropriate and advantageous solution would take the form of a lump-sum settlement. [...] The fact that both the Germans and the Swiss may at this stage still be prepared to satisfy the Allies' financial claims is [...] evidence of the advantages of not prejudicing our rights under the Accord.» Foreign Office an die GB Botschaft in Washington, 8.11.1951.<sup>102</sup>

## 5.2. Schweizerisch-deutsche Besprechungen führen zum Ablösungsplan vom 8. Dezember 1951

Die Ablehnung des Entschädigungsplanes durch die deutsche Bundesregierung hatte der mühsam ausgehandelten Vereinbarung über eine modifizierte Durchführung des Abkommens von Washington vorerst den Weg verbaut. Die Frage der Behandlung der deutschen Werte in der Schweiz war dadurch jedoch nicht vom Tisch. Der Zustand einer fortgesetzten Blockierung dieser Guthaben war weder für die Alliierten noch für die Schweizer Regierung erwünscht; noch weniger freilich für Bonn, wo man sich Gedanken machte, wie dem Schwebezustand ein Ende gesetzt werden konnte.

Seit dem Herbst 1950 gab es verschiedene Alternativpläne. Gesprächen mit Schweizer Diplomaten hatten Vertreter des Bonner Finanzministeriums entnommen, dass Bern den Staatsvertrag lieber nicht implementieren wollte, sich aber daran gebunden fühlte. Bemühungen um die Aufhebung des ungeliebten Abkommens müssten von Bonn ausgehen, wurde von Minister A. Huber bedeutet.<sup>103</sup> Der Präsident der Arbeitsgruppe Schweiz hatte auf einer Erkundungsreise in die Schweiz im Juli 1950 in Erfahrung gebracht, dass die kleinen IARA-Staaten das Hauptproblem darstellten. Selbst wenn die USA, Grossbritannien und Frankreich zum Verzicht auf den Liquidationserlös bereit wären, würden die restlichen IARA-Staaten kaum damit einverstanden sein, die ihnen vertraglich zugesprochenen Gelder abzuschreiben. Daraus zog Rechts-

---

<sup>101</sup> In: BAK, B 126/12477.

<sup>102</sup> In: PRO, FO 837/1304.

<sup>103</sup> «Diese Auffassung verkennt gewiss die deutschen Möglichkeiten. Ein solcher Schritt erschiene im jetzigen Zeitpunkt durchaus als verfrüht. [...] Der Zeitpunkt für eine Lösung mit dem Einverständnis der Alliierten ist noch nicht gekommen. Es besteht der dringende Wunsch, dass die Schweiz auch weiterhin sich dem auf sie ausgeübten Druck entzieht, die Liquidation zurückstellt und damit die Bahn freilässt für eine spätere wirkliche Bereinigung», urteilte Prof. U. Scheuner im BFinMin. Notiz U. Scheuner für Staatssekretär A. Hartmann, BFinMin, 8.8.1950, in: BAK, B 126/12477.



berater U. Scheuner im Bundesfinanzministerium den kühnen Schluss: «Für die Ablösung [der Rechte] dieser kleineren Länder würde ein Betrag von etwa 50 Millionen Schweizer Franken nötig sein, der irgendwoher aufgebracht werden müsste.»<sup>104</sup>

Damit war die Denkfigur des Freikaufes zum Ziele der Ablösung der Rechtstitel aus dem Abkommen geboren. Für die aus der Nichtdurchführung des Staats Vertrages erwachsenden finanziellen Einbussen sollten die Vertragsstaaten aus nicht näher bezeichneten Quellen entschädigt werden. Die Idee war naheliegend. In seiner Lagebeurteilung des Abkommens von Washington kam Geheimrat Dr. Carl, ein der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen nahestehender Finanzspezialist, zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Für Carl stand fest, dass das Abkommen von Washington weder politisch noch wirtschaftlich Sinn mache: «Es bleibt daher heute [...] das Interesse der Alliierten und der Schweiz nicht an der Liquidation als solcher, sondern einzig und allein das Interesse an dem Erlös der Liquidation, also ein rein finanzielles Interesse.»<sup>105</sup>

Carl stellte fest, dass nunmehr seit über fünf Jahren volkswirtschaftlich bedeutende Beträge brachlägen. Der Blockierung des deutschen Vermögens in der Schweiz müsse ein Ende gesetzt werden. An eine Aufhebung des Abkommens von Washington war seiner Meinung nach nicht zu denken. Dadurch würden bloss neue Probleme entstehen; ausserdem wären die Alliierten schon aus Prestigerücksichten dazu nicht bereit. Nicht brüske Ablehnung des Abkommens, sondern konstruktive Neuanschläge seien deshalb von Seiten der deutschen Regierung das Gebot der Stunde. Carl sprach sich für den Weg einer Revision des Abkommens aus, an der die deutsche Regierung als Vertragspartei beteiligt werden müsste.

Drei Hauptforderungen standen im Vordergrund. Erstens seien geringfügige Werte ohne Gegenleistung ganz aus dem Abkommen zu entlassen. Zweitens sollte es möglich sein, Werte durch eine Freikaufsumme auszulösen.<sup>106</sup> Drittens sei eine Verrechnungslösung anzustreben, um zur Bereinigung der Schuldverhältnisse zwischen Deutschland und der Schweiz beizutragen. Unabdingbar notwendig war für ihn, dass die deutschen Beteiligten endlich als Verhandlungspartner anerkannt und dass Gespräche aufgenommen würden.<sup>107</sup>

Die Idee, die Befreiung der deutschen Guthaben in der Schweiz durch eine finanzielle Entschädigungsleistung an die Vertragsstaaten des Abkommens von Washington wurde im Frühjahr 1951 von der Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen übernommen. Anfänglich dachte man daran, eine Freikaufsumme bloss an die Schweizer Regierung zu leisten;<sup>108</sup> in einem Brief an Bundesfinanzminister F. Schäffer sprach sich die Interessenvertretung dafür aus, gegebenenfalls auch den Alliierten eine Ablösungssumme zukommen zu lassen.<sup>109</sup> Es ist schon ausgeführt worden, dass die Studiengesellschaft den Entschädigungs-

<sup>104</sup>Ebd.

<sup>105</sup> Das Washingtoner Abkommen [...] im Lichte der heutigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse, Geheimrat Dr. Carl, 1.9.1950, in: BAK, B 126/12477.

<sup>106</sup> «Man könnte darüber hinaus dem Eigentümer gestatten, die Liquidation seines Unternehmens durch einen Geldbetrag abzulösen.» Ebd.

<sup>107</sup> «Wirklich lösbar ist das Problem wohl nur dann, wenn sich alle Beteiligten – die Vertragspartner und die deutschen Eigentümer – einmal am Verhandlungstisch zusammenfinden [und] sich um einen Ausgleich ihrer Interessen bemühen [...]» Ebd.

<sup>108</sup> «Um diesen Widerstand zu überwinden und um der Schweizer Öffentlichkeit eine sichtbare Anerkennung für die erfolgreiche Verzögerung der Liquidation durch die Schweiz zu geben, wurde es übereinstimmend als zweckmässig erachtet, den Gedanken eines deutschen finanziellen Opfers als Gegenleistung für den Verzicht auf die Liquidation in die Debatte zu bringen. Die Verwendung des Betrages soll der Schweizer Seite überlassen bleiben.» Protokoll AG Schweiz Studiengesellschaft..., 10.5.1951, in: BAK, B 126/12469.

<sup>109</sup> «Solche Revisionsvorschläge [AvW] könnten beispielsweise folgende Punkte betreffen: [...] d) Abwendung der Liquidation durch Zahlung einer Ablösungssumme aus den freizugebenden Vermögen in Höhe eines

plan vehement ablehnte;<sup>110</sup> sie liess es aber nicht dabei bewenden, sondern unterbreitete einen Gegenvorschlag: «[Wir] machen als Sprecherin der Eigentümer den konstruktiven Gegenvorschlag, die Liquidation der Vermögen dadurch abzuwenden, dass die Eigentümer freiwillig auf einen gewissen Teil ihres Vermögens – etwa 25% – verzichten und diese Ablösungssumme der Schweiz und den Alliierten zur Befriedigung [...] [ihrer] Ansprüche zur Verfügung stellen [...]».<sup>111</sup> Vertreter der Studiengesellschaft versuchten im Juli 1951 Bonn für den Ablösungsplan zu erwärmen.<sup>112</sup> Der Vorschlag wurde eher günstig aufgenommen. Am 17. Juli 1951 informierte Finanzminister F. Schäffer das Kabinett. Die Bundesregierung nahm inhaltlich nicht Stellung; sie ermächtigte das Finanzministerium indessen, mit den Schweizer Behörden Gespräche aufzunehmen.<sup>113</sup>

Minister Stucki war nach dem Scheitern der Verhandlungen im Juli 1951 nicht untätig geblieben. Bereits am letzten Tag der Besprechungen forderte er den Schweizer Gesandten in Köln auf, Chefbeamte des Finanzministeriums zu Gesprächen in die Schweiz einzuladen.<sup>114</sup> Ministerialdirigent B. Wolff leistete dieser Einladung Folge und führte anfangs August mit dem Vorsitzenden der Aufsichtskommission eingehende Gespräche.<sup>115</sup> Beiden Seiten ging es um die Abklärung der Positionen. Wolff versuchte gleich zu Beginn auszuloten, wie es um die schweizerische Abkommensloyalität bestellt sei. Er fragte, ob sich Bern für verpflichtet halte, das Abkommen selbst dann durchzuführen, wenn die Ausrichtung der vorgesehenen Entschädigungen nur durch ein alliiertes Zwangsgesetz erfolgen könnte. Stucki liess keinen Zweifel an der Durchführungsbereitschaft Berns aufkommen. Die Schweiz habe den Staatsvertrag unterzeichnet und stehe zu ihrer Unterschrift. Es gebe nur zwei Möglichkeiten: die Durchführung des Abkommens in seiner ursprünglichen Form oder auf der Grundlage des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951. Er trachtete seinen Gesprächspartner davon zu überzeugen, dass auch Bonn ein Interesse an einer solchen Implementierung haben müsste.<sup>116</sup> Jedenfalls stellte er klar, dass sich die Schweiz einer Mitwirkung nicht entziehen könnte, wenn die Alliierten ein entsprechendes Entschädigungsgesetz in Deutschland erliessen, was wahrscheinlich erscheine.<sup>117</sup> Der deutsche Chefbeamte führte aus, dass der Wunsch seiner Regierung dahin gehe, die alliierten Mächte zum Verzicht auf die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz zu bewegen. Er stellte die Frage, ob es den Alliierten nicht einfach um materielle Interessen ginge. Wenn dies der Fall sei, so müssten sich Alternativlösungen finden lassen, die alle betroffenen Parteien zufrieden stellten: «Steht also wirklich nur der Anspruch der Alliierten auf gewisse Teile des

bescheidenen Prozentsatzes des Wertes der beschlagnahmten Vermögen an die Schweiz und evtl. an die Alliierten.» Brief H. Janssen an BFinMin F. Schäffer, 10.5.1951, in: BAK, B126/12477.

110 Vgl. S. 339-340.

111 Brief H. Janssen an BFinMin F. Schäffer, 25.6.1951, in: BAK, B 126/12477.

112 Zeittafel, Studiengesellschaft..., 15.12.1951, in: BAK, B 126/12469.

113 Notiz B. Wolffan Staatssekretär Hartmann, BFinMin, 24.7.1951, in: BAK, B 126/12477.

114 Brief W. Stucki an A. Huber, CH Leg. Köln, 21.7.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

115 Die informellen Besprechungen fanden vom 2. bis zum 4. August 1951 in Pontresina statt, wo Stucki in den Ferien weilte. Notiz B. Wolff an BFinMin Schäffer, 8.8.1951, in: BAK, B 126/12477.

116 «Dieser Aussicht [Implementierung ursprünglicher Inhalt AvW] gegenüber sei doch wohl die Durchführung des Entschädigungsplanes [...] für Deutschland wesentlich vorteilhafter – Bezug von ca. Fr. 100 Mio. in Devisen und Staffelung der Ausbezahlungen – was man in Bonn nicht vergessen sollte. Die Schweiz habe diesem Plan in der Erwartung zugestimmt, dass er von Deutschland akzeptiert werde.» Notiz Stucki, 21.8.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

117 «An der Ernstlichkeit der Absicht der Alliierten ein Zwangsgesetz zu erlassen, kann, zumal nach den mir von Minister Stucki gegebenen Auskunftten, auch m. E. kein Zweifel sein.» Notiz B. Wolff, 8.8.1951, in: BAK, B 126/12477.

Liquidationserlöses auf dem Spiel, dann müsste sich m. E. doch ein Weg finden lassen, der zugleich die Alliierten befriedigt, das deutsche Vermögen in der Schweiz substanzmässig erhält und die Schweiz vom Alldruck des Washingtoner Abkommens befreit.»<sup>118</sup>

Anschliessend sondierte Wolff die Haltung der Schweizer Regierung zum Ablösungsplan der Studiengesellschaft: «Wenn es gelänge, mit Hilfe schweizerischer Banken alsbald einen Betrag in Schweizer Franken aufzubringen, der dann den Alliierten als Abfindungssumme auf ihre Reparationsansprüche angeboten werden könne, sei u. U. die Zustimmung der Alliierten dazu zu gewinnen, dass von der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz Abstand genommen werde [...]»<sup>119</sup>

Stucki gab sich reserviert. Er habe bloss inoffiziell von diesen Plänen Kenntnis bekommen; er könne dazu offiziell nicht Stellung nehmen. Falls der Vorschlag indessen von alliierter Seite käme, wäre er geneigt, ihn zu prüfen. In einem Punkt brachte er einen Vorbehalt an. Wolff hatte bisher bloss von einem Ablösungsbetrag gesprochen, der den Alliierten ausgezahlt werden sollte. Stucki wies darauf hin, dass auch die Schweiz im Abkommen Rechte erworben habe. Es sei nicht einzusehen, weshalb die alliierten Vertragsstaaten ihren Anteil erhalten sollten, die Schweiz dagegen leer ausgehen würde. Für den Vorsitzenden der Aufsichtskommission stand unumstösslich fest, dass auch an die Schweiz eine Loskaufsumme ausgerichtet werden müsste, falls eine solche Lösung näher in Betracht gezogen werden sollte.<sup>120</sup> Wolff anerkannte die Berechtigung dieses Einwandes: «[...] die Bundesregierung wisse ferner, dass eine eventuelle Freigabe des deutschen Vermögens in der Schweiz nicht unerhebliche finanzielle Opfer sowohl von der deutschen Privatwirtschaft wie der deutschen öffentlichen Hand verlange. Das angestrebte Ziel sei aber so hoch, dass es ein solches Opfer wohl wert erscheine. [...] die deutsche Bundesregierung werde auch zur Entschädigung der Auslandsschweizer ihren Beitrag leisten.»<sup>121</sup>

Die informellen Gespräche wurden von beiden Seiten als substantiell und freundschaftlich betrachtet. Ministerialdirektor Wolff gewann den Eindruck, dass sich die Schweiz für eine Ablösungsregelung gewinnen lassen könnte. Er schlug deshalb Finanzminister F. Schäffer vor, dass die Bundesregierung gegenüber der Hohen Alliierten Kommission eine Demarche unternehmen sollte, um «[...] die Alliierten von dem Gedanken eines alliierten Entschädigungsgesetzes abzubringen, dabei aber gleich anzudeuten, dass die Bundesregierung einen in seinen Einzelheiten noch darzulegenden Plan [...] unterbreiten werde, der es ermöglichen würde, unter Verzicht auf die Durchführung der Liquidation des deutschen Vermögens in der Schweiz die erwarteten Reparationsbeträge aufzubringen. Es ist das m. E. die allerletzte Chance zur Rettung des deutschen Vermögens in der Schweiz.»<sup>122</sup>

Die Achillesferse beim Ablösungsplan lag bei der Aufbringung der Freikaufsumme. Die deutsche Regierung verfügte von sich aus nicht über die erforderlichen Frankenbeträge. Deshalb setzte sich Wolff mit einem von der Schweizerischen Kreditanstalt geführten Bankenkonsortium in Verbindung. Generaldirektor Vieli erklärte sich bereit, ein entsprechendes Darlehen zu gewähren. Als Gegenleistung erwarteten die Bankiers eine formelle Erklärung Bonns, mit der

---

118 Ebd.

119 Ebd.

120 Notiz W. Stucki, 21.8.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

121 Notiz Wolff, 8.8.1951, in: BAK, B 126/12477.

122 Notiz Wolff, 8.8.1951, in: BAK, B 126/12477.

Schweiz bilaterale Verhandlungen zur Regelung der deutschen Vorkriegsschulden aufzunehmen.<sup>123</sup>

Ende August weilten wiederum zwei Chefbeamte des Bundesfinanzministeriums zu Besprechungen in Bern. Staatssekretär A. Hartmann und Ministerialdirektor B. Wolff waren sehr optimistisch gestimmt. Sie hatten den Eindruck gewonnen, dass es wenig wahrscheinlich sei, dass ein alliiertes Zwangsgesetz zur Durchführung des Entschädigungsplanes erlassen würde. Der Loskaufplan sei von den alliierten Mächten in Deutschland recht positiv aufgenommen worden. Staatssekretär Hartmann ging deshalb davon aus, dass der Ablösungsplan zur Anwendung gelange. Er nannte auch schon vorläufige Zahlen: Gegen eine Summe von je rund 100 Mio. sFr. sollten Schweizer und Alliierte ihre Ansprüche auf die deutschen Guthaben in der Schweiz aufgeben.<sup>124</sup>

Die Zuversicht der deutschen Behördenvertreter wurde getrübt, als die Alliierte Hohe Kommission ein neues Gesetz Nr. 63 erliess, welches das Gesetz Nr. 5 des Kontrollrats von 1945 in einer Reihe von Ländern aufhob und die Beschlagnahme des deutschen Vermögens in diesen Staaten für endgültig und vor den Gerichten unanfechtbar erklärte; wo das deutsche Vermögen bis anhin nicht beschlagnahmt worden war, konnten die deutschen Eigentümer hingegen wiederum ihre Besitzrechte geltend machen.<sup>125</sup> In der Schweiz liegende Werte waren von dieser Erklärung nicht betroffen; solche Guthaben unterstanden immer noch dem Kontrollratsgesetz Nr. 5. Die Alliierten hatten somit ihre Ansprüche auf das deutsche Vermögen in der Schweiz nicht aufgegeben.<sup>126</sup> Das Gesetz verfügte zwar keine neue Enteignung von deutschen Werten im Ausland; es wollte aber den im alliierten und neutralen Ausland getroffenen Enteignungsmaßnahmen durch besatzungsrechtliche Vorschriften innerdeutsche Geltung verschaffen. Es verwehrte der Bundesregierung, die bisherigen Beschlagnahmen anzufechten.<sup>127</sup>

Die Einwände der Bundesregierung gegen den Gesetzesentwurf waren nicht beachtet worden.<sup>128</sup> Immerhin ermöglichten die Expertengespräche, welche dem Erlass des Gesetzes vorausgingen, das Schicksal der deutschen Werte in der Schweiz erneut zur Sprache zu bringen. Hermann J. Abs, der diese Besprechungen auf deutscher Seite leitete, stellte die Frage, ob nicht die Ansprüche der Alliierten aus dem Washingtoner Abkommen durch eine deutsche Pauschalzahlung abgegolten werden könnten.<sup>129</sup> Die Vertreter der Alliierten Hohen Kommission antworteten nicht ablehnend; sie regten an, dass der deutsche Finanzminister das Problem an der nächsten Zusammenkunft mit den alliierten Finanzberatern zur Sprache bringen möge. Nachdem dies am 14. September 1951 zunächst mündlich geschehen war,<sup>130</sup> übergab F. Schäffer am 15. Oktober 1951 den Ablösungsvorschlag schriftlich.<sup>131</sup> Der Kernsatz des Planes lautete:

<sup>123</sup> Notiz Generalkonsul Wehl, Zürich, über Besprechung B. Wolff und Wehl mit GenDir. Vieli und Dr. Lang, SKA, 6.8.1951, in: BAK, B 126/12477.

<sup>124</sup> Brief Stucki an Huber, CH Leg. Köln, 1.9.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>125</sup> Gesetz Nr. 63 zur Klarstellung der Rechtslage in Bezug auf das deutsche Auslandsvermögen und andere im Wege der Reparation oder Restitution erfasste Vermögensgegenstände, 31.8.1951, verkündet am 5.9.1951. In: BAK, B 102/6970.

<sup>126</sup> Das gleiche galt für die Türkei, Österreich und Portugal. Ebd.

<sup>127</sup> »Das neue Gesetz bezweckt nichts anderes als die Anerkennung der im Ausland vollzogenen Rechtsübertragungen in Deutschland [...] sicherzustellen und nutzlose Streitigkeiten vor deutschen Gerichten zu vermeiden.«, verkündete die AHK in ihrer reichlich euphemistischen Presseerklärung vom 5.9.1951. Ebd.

<sup>128</sup> Briefe BK K. Adenauer an AHK, 27./29.8.1951, in: BAK, B 126/12439.

<sup>129</sup> Notiz Granow an BFinMin F. Schäffer, 3.9.1951, in: BAK, B 126/12439.

<sup>130</sup> »[...] he [F. Schäffer] went to outline a plan whereby German assets in Switzerland would be returned to the former owners but a mortgage would be raised on the security of those assets in favor of the Allies and the Swiss.«, Protokoll 20th Meeting of Finance + Foreign Interests Committee with Federal Finance Minister, 14.9.1951, in: PRO, FO 837/1304.

<sup>131</sup> Kabinettsvorlage, 12.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

«Gegen Zahlung des Reparationsablösungsbetrages sind die drei alliierten Regierungen bereit, auf ihre Rechte aus dem Washingtoner Abkommen zu verzichten, das Kontrollratsgesetz Nr. 5 mit Bezug auf die Schweiz ausser Kraft zu setzen und der Bundesregierung zu gestatten, über die Rückgabe der deutschen Vermögenswerte direkt mit der schweizerischen Regierung zu verhandeln.»<sup>132</sup>

Wie reagierten die alliierten Regierungen auf diesen deutschen Vorstoss? Allgemein herrschte zunächst Skepsis vor. Paris nahm am heftigsten gegen eine Ablösung des Abkommens Stellung.<sup>133</sup> Der Quai d'Orsay befürwortete grundsätzlich immer noch die Durchsetzung des Entschädigungsplanes durch ein alliiertes Gesetz. F. de Rose meldete grosse Zweifel über die Machbarkeit einer freiwilligen Loskaufsregelung an.<sup>134</sup> Unter zwei Bedingungen war er immerhin geneigt, eine Loskaufslösung ins Auge zu fassen: «[...] si le Gouvernement suisse, désireux de s'affranchir de l'accord de Washington envisageait d'indemniser les Alliés par un règlement forfaitaire, nous pourrions accepter d'examiner une telle solution à condition que la garantie du versement vienne du Gouvernement de Berne lui-même et que le montant soit égal à celui que les Alliés auraient perçu si l'accord de Washington avait été exécuté.»<sup>135</sup>

In London wurde der Plan, der zuerst aus Pressemitteilungen bekannt wurde, ebenfalls kühl aufgenommen.<sup>136</sup> Es wurde befürchtet, dass dadurch das Abkommen von Washington gänzlich undurchführbar würde. Immerhin registrierte R. C. R. Goodchild mit Erleichterung, dass davon ausgegangen wurde, dass die Alliierten bei einer allfälligen Aufhebung der Vereinbarung entschädigt werden sollten: «What does seem fairly certain is that the Swiss do not expect to escape from the Accord scotfree. It is therefore still quite essential that the Allies should make no false move such as indicating to the Swiss that the Accord is 'unworkable', or the prospects of salvaging anything from the wreckage – which at present looks to me good – would be largely lost.»<sup>137</sup>

Nach Aussprachen mit deutschen Sachverständigen konnten sich die britischen Behörden mit der Vorstellung einer Ablösungszahlung anfreunden.<sup>138</sup> Man war in London mit dem Quai d'Orsay einverstanden, dass der Schlüssel zur Lösung des Problems bei der Schweizer Regierung liege und dass Bern zu einer verbindlichen Stellungnahme auf gefordert werden sollte.<sup>139</sup> Das Staatsdepartement war den deutschen Vorschlägen schon relativ früh günstig gesinnt. In Washington hatte man die Hoffnung verloren, das Abkommen in seiner ursprünglichen Form durchzuführen; aber auch die Aussichten des Entschädigungsplanes wurden als gering beurteilt. Unter diesen Umständen erschien ein lump sum-settlement den amerikanischen Behörden als attraktiver Ausweg aus einer verworrenen Situation.<sup>140</sup>

<sup>132</sup> Ablösungsvorschlag BFinMin, 15.10.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>133</sup> Telegr. A. Hay, AmbaCH Paris, an Stucki, 6.10.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>134</sup> «Par ailleurs nous avons les doutes les plus sérieux (et ces doutes sont partagés par la presse suisse elle-même) quant à la possibilité de voir des banques suisses consentir un emprunt de plusieurs centaines de millions de francs au gouvernement allemand. Enfin il convient de rappeler que les Alliés ne sont pas à la recherche d'une aumône ou d'un pourboire que les Allemands leur donneraient pour qu'ils consentent à ne pas poursuivre la réalisation de leurs droits.» Aide-Mémoire F. de Rose, AffEtr., 13.10.1951, in: PRO, FO 837/1304.

<sup>135</sup> Ebd.

<sup>136</sup> Telegr. E. Brunner, CH Emb. London, an Stucki, 11.10.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>137</sup> Minutes R. C. R. Goodchild, 7.9.1951, in: PRO, FO 837/1304.

<sup>138</sup> Brief A. Huber, CH Leg. Köln, an Stucki, 24.11.1951, über Unterredung mit GB Financial Adviser AHK Melville, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>139</sup> «It is the Swiss who hold the key to the whole of this problem, and our primary purpose must be to commit them from the first to the solution we desire and make them responsible for realising it.» Telegr. FO an GB Emb. Washington, 20.11.1951, in: PRO, FO 837/1304.

<sup>140</sup> Brief Real, CH Leg. Washington, an Stucki, 1. 10. 1951; Brief Brugmann, CH Leg. Washington, an Stucki, 8.11.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

An der Sitzung des Finance Committee der Alliierten Hohen Kommission vom 2. November 1951 forderte der amerikanische Vertreter deshalb seine Kollegen auf, den deutschen Vorschlag so rasch als möglich aufzunehmen.<sup>141</sup> An internen Besprechungen kamen britische und französische Finanzexperten überein, technische Gespräche mit der deutschen Regierung aufzunehmen. Gleichzeitig stellten sie Rahmenbedingungen auf: Zunächst wurde festgehalten, dass eine Ablösung der alliierten Rechte und Pflichten aus den Abkommen nur durch eine neue Vereinbarung mit der Schweizer Regierung erfolgen könne. Weiter erklärten sie sich zu einer solchen Lösung nur bereit, wenn die an die Alliierten zu entrichtende Ablösungssumme dem im Entschädigungsplan vorgesehenen Betrag von 135 Mio. sFr. ungefähr entspreche.<sup>142</sup> Washington schloss sich dieser Linie an.<sup>143</sup> Damit hatten sich die alliierten Vertragspartner in relativ kurzer Zeit eine einheitliche Verhandlungsplattform gegeben, die eine radikale Kehrtwendung ihrer Safehaven-Politik beinhaltete: Anstelle einer Durchführung der Vereinbarung mit der Schweiz waren sie nun bereit, auf ihre Rechte aus dem Abkommen gegen eine Abfindungssumme zu verzichten.

Am 26. November 1951 gaben die alliierten Finanzberater der Bundesregierung grünes Licht. Unter Vorbehalt ihrer Rechte aus dem Abkommen ermächtigten sie Bonn, mit der Schweizer Regierung technische Vorverhandlungen über ein Ablösungsabkommen zu führen.<sup>144</sup> Mit diesem Schritt hatten die alliierten Regierungen nicht nur gegenüber der Schweiz eine ganz neue Haltung eingenommen. Gegenüber Bonn war die Innovation noch viel beträchtlicher: Unter Vorbehalt wurde die deutsche Regierung, die kein Vertragsstaat des Abkommens von Washington war, nun offiziell als Verhandlungspartei anerkannt. Die komplexen Schwierigkeiten der Durchführung des Abkommens und die geschickte Initiative deutscher Privatpersonen und Behördenstellen hatten Deutschland den Zugang zum Gesprächstisch geöffnet, um gemeinsam mit den Alliierten an der Schweiz einen Ausweg aus der Sackgasse zu suchen. War die Bundesrepublik bisher auf dem Gebiet der deutschen Auslandsguthaben Objekt alliierter Vereinbarungen mit Drittstaaten, so wurde sie nun als Verhandlungssubjekt zugelassen. Die alliierte Ermächtigung kam einem grossen Erfolg deutscher Politik gleich.

Vom 6. bis zum 8. Dezember 1951 weilten Ministerialdirektor Wolff und Ministerialrat Granow zu Gesprächen in Bern.<sup>145</sup> Stucki gab sich vorsichtig optimistisch. Man habe den deutschen Vorschlag ein erstes Mal geprüft und ihn für brauchbar befunden. Die endgültige Stellungnahme der Schweizer Regierung hänge indes von zwei Voraussetzungen ab: Von der Aufbringung der Ablösungssumme an die Alliierten einerseits und von der Zahlung einer bestimmten Summe zur Schadloshaltung der Schweiz für die ihr entgehende Hälfte des Liquidationserlöses.<sup>146</sup>

Die deutschen Chefbeamten hatten die Durchführung des Entschädigungsplanes vom 20. April 1951 zur Messlatte genommen: Guthaben bis zu einem Gesamtbetrag von 10'000 sFr. sollten vollumfänglich freigegeben werden; von grösseren Vermögenswerten sollte ein Beitrag zur Abgeltung alliierter und schweizerischer Ansprüche zurückgehalten werden. Über die Höhe der Abfindungssumme für die Alliierten war man sich rasch einig. Wolff wollte den Alliierten den gleichen Frankenbetrag überweisen, wie sie ihn bei einer Durchführung des Abkommens auf

---

141 Telegr. I. Kirkpatrick, GB Element AHK, an FO, 3.11.1951, in: PRO, FO 837/1304.

142 Telegr. FO an GB Emb. Washington, 8.11.1951, in: PRO, FO 837/1304.

143 Telegr. O. Franks, GB Emb. Washington, an FO, 15.11.1951, in: PRO, FO, 837/1304.

144 Kabinettsvorlage, 12.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

145 Auf Schweizer Seite wurden die Verhandlungen von Minister W. Stucki geleitet; weiter nahmen Max Ott von der SVS und Stuckis Mitarbeiter P. Jolies daran teil.

146 Protokoll 1. Sitzung, 6.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

der Grundlage des Entschädigungsplanes erhalten hätten. Das hiess, dass von einem Betrag von 135 Mio. sFr. ausgegangen wurde.<sup>147</sup> Die Finanzierung der Loskaufssumme erfolgte durch ein Schweizer Bankenkonsortium; dieses habe sich unter gewissen Bedingungen mit einem entsprechenden Kredit einverstanden erklärt.<sup>148</sup>

Für die Aufbringung dieser Ablösungssumme musste auf die deutschen Besitzer zurückgegriffen werden. Die Vorstellungen der Bonner Unterhändler in diesem Punkte waren noch sehr vage. Wolff ging davon aus, dass die Besitzer der Bundesregierung freiwillig einen bestimmten Betrag zur Leistung der Ablösungszahlung überweisen sollten.<sup>149</sup> Stucki und Ott äusserten erhebliche Zweifel an der Praktikabilität einer solchen Regelung. Zum einen würden die wenigsten Gläubiger zu einer freiwilligen Abgabe bereit sein, solange noch eine minimale Hoffnung bestand, dass sie ihre Guthaben doch noch integral zurückzuerhalten könnten.<sup>150</sup> Die deutschen Unterhändler erkannten das Dilemma, wollten aber aus verfassungsrechtlichen Gründen an der Freiwilligkeit der Leistung festhalten. Stucki hatte eine Lösung dieses Problems parat; es ging seiner Meinung nach bloss darum, der Bereitschaft zu einem freiwilligen Verzicht durch eine sehr unattraktive Alternativregelung nachzuhelfen: «[Man] sollte in dem Aufforderungsschreiben an die deutschen Vermögensbesitzer die Drohung beifügen, der Vermögenswert werde im Verweigerungsfall nach Ablauf einer Frist zur Liquidation gebracht und der Liquidationserlös der deutschen Bundesregierung überwiesen werden. [Diese] sei dann gehalten, den Gegenwert in DM, abzüglich des von den andern Vermögensbesitzern freiwillig bezahlten Prozentsatzes, dem [...] Betroffenen zur Verfügung zu stellen; die Bundesregierung könne aber davon die fiskalischen Steuern absetzen.»<sup>151</sup>

Die Benachteiligung war doppelt: Zum einen verlor der Gläubiger seine Devisen und musste mit DM Vorlieb nehmen; zum andern erhielt die deutsche Regierung eine Handhabe, solche Werte über den zurückbehaltenen Abzahlungsbetrag hinaus mit Nach- und Strafsteuern zu belasten. Der von Stucki skizzierte Mechanismus schaffte die Voraussetzung, dass die grosse Mehrzahl der betroffenen Gläubiger «freiwillig» eine Ablösungszahlung leistete.<sup>152</sup>

Wie gross sollte der Verzicht der deutschen Gläubiger sein? Deutsche wie Schweizer waren sich einig, dass als Ausgangsgrösse die an die Alliierten zu leistende Loskaufssumme zu betrachten sei. Diese betrug nach den Vorstellungen beider Verhandlungsparteien 120 bis 135 Mio. sFr.<sup>153</sup> Um einen solchen Betrag aufzubringen, war es notwendig, etwa einen Drittel der Guthaben über 10'000 sFr. zurückzubehalten.<sup>154</sup>

147 Bei sofortiger Zahlung wäre eine Ermässigung von ca. 10% zu gewähren, weil ja im Falle einer Liquidation der Gesamtbetrag erst nach einer längeren Zeit eingegangen wäre. Wolff ging von 120 Mio. sFr. aus. Ebd.

148 Die federführende SKA hatte drei Bedingungen gestellt: – Zustimmung aller beteiligter Regierungen, d.h. der Alliierten, der BRD und der Schweiz, – Sicherung des neuen Darlehens und Einigung über Kreditbedingungen, – Regelung über die schweizerischen Forderungsforderungen in Deutschland. Ebd.

149 Aufzeichnung 1. Sitzung, 6.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

150 «Aus den grossen Verzögerungen zu denen die Auferlegung einer minimalen Freigabegebühr von 1% für Deutsche in der Schweiz und im Drittland geführt hat, kann geschlossen werden, dass sich die wenigsten deutschen Gläubiger zur freiwilligen Bezahlung einer Ablösungssumme bereifinden würden», meinte Max Ott von der SVS. Ebd.

151 Ebd.

152 «Nach Fühlungnahme mit den deutschen und schweizerischen Privatinteressenten hat sich ergeben, dass die von Deutschland aufzubringende Ablösungssumme auf rein freiwilliger Basis bei Weitem nicht erreicht werden könnte. [...] Der Plan ist [deshalb] bewusst so aufgestellt, dass der Anreiz zum freiwilligen Verzicht möglichst gross gemacht wird», stellte Stucki nachträglich fest. BRB über die Ablösung des AvW, 21.12. 1951, in: BA 1004, 1, 1951.

153 Ebd. Protokoll 1. Sitzung, 6.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

154 Der Gesamtbetrag deutscher Werte in der Schweiz wurde auf 400 Mio. sFr. geschätzt. Durch die Freigabe der Guthaben unter 10'000 sFr. gingen ca. 40 Mio. sFr. verloren, wodurch sich die Werte auf 360 Mio. sFr. ver-

Die an die Schweiz zu entrichtende Ablösungszahlung sollte nicht durch einen Beitrag der betroffenen Besitzer finanziert werden. Die deutsche Regierung wollte diese Loskaufsumme unter einem anderen Rechtstitel leisten. Sie stellte eine der Zahlung an die Alliierten in der Höhe ungefähr entsprechenden Abgeltungsbetrag für die Schweiz in Aussicht, der indes auf der Grundlage einer Schuldentilgung auf die Clearing-Milliarde erfolgen sollte. Wolff schlug vor, dass Schweizer Guthaben gegenüber der deutschen Regierung um den entsprechenden Betrag vermindert werden sollten.<sup>155</sup> Stucki signalisierte sein Einverständnis; gleichzeitig gab er zu erkennen, dass seine Regierung ihre Ansprüche auf die während des Krieges an die deutsche Regierung gewährten Kredite nicht aufgegeben hatte.<sup>156</sup> Wolff bemerkte dazu, dass diese Fragen Gegenstand der Londoner Konferenz über die deutschen Auslandsschulden seien. Wenn in diesem Rahmen eine bilaterale Rückzahlung der schweizerischen Darlehen aus der Kriegszeit möglich sei, so wäre die Bonn gleichzeitig zum Ablösungsabkommen zu einer Gesamtregelung dieser Schulden bereit.<sup>157</sup>

In der Folge wurden auch weniger zentrale Probleme gelöst. Bei Sequesterkonflikten unterliegenden Werten sollte den Besitzern zur Freigabe eine Gebühr von 50% zugemutet werden; des Weiteren gelang es, eine Befreiung der schweizerisch-deutschen Doppelbürger und der ehemaligen, mit Deutschen verheirateten Schweizerinnen durchzusetzen.<sup>158</sup> Gegenüber deutschen Fragen zum Gesamtwert der deutschen Guthaben in der Schweiz wurde vom Vertreter der Verrechnungsstelle ausgeführt, dass es sich beim Betrag von 360 Mio. sFr. um einen Minimalbetrag handle; seit 1946 sei vor allem bei Firmen und Immobilien ein Wertzuwachs eingetreten.<sup>159</sup> Schliesslich erklärte sich der deutsche Unterhändler damit einverstanden, dass die Ablösungszahlung von der Schweizer Regierung an die Alliierten entrichtet würde und nicht von Bonn.<sup>160</sup>

Am zweiten Verhandlungstag konnten beiden Verhandlungsparteien feststellen, dass eine weitgehende Verständigung erzielt worden war. Am 8. Dezember 1951 legte die schweizerische Delegation den Entwurf eines Ablösungsplanes vor, der mit leichten Modifikationen von den Verhandlungsparteien angenommen wurde. Der Plan regelte die Freigabe der deutschen Werte in der Schweiz, die Ablösung der alliierten Ansprüche aus dem Abkommen, die Finanzierung der Ablösungssumme sowie die Abgeltung der schweizerischen Ansprüche. Zunächst wurde - in Analogie zum Entschädigungsplan vom 20. April 1951 - eine Freigrenzenregelung vorgenommen: «Alle den [deutschen] Gläubigern gehörenden Vermögenswerte, die den Betrag von Fr. 10'000.- nicht überschreiten, werden auf Gesuch der Gläubiger gegen eine Verwaltungsgebühr von 1% von der Sperre befreit.»<sup>161</sup>

---

ringerten. Auf diesen Betrag sollte nun eine Ermässigung von 25% gewährt werden, wie sie im schweizerisch-alliierten Entschädigungsplan vom 20.4.1951 vorgesehen war. Von den verbleibenden 270 Mio. sFr. sollte die Hälfte den alliierten Vertragsparteien als Loskaufsumme zur Verfügung gestellt werden, wobei man deutscherseits jedoch davon ausging, dass dieser Betrag noch weiter verringert werden könnte. Aufzeichnung 2. Sitzung, 7.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

155BRB über die Ablösung des AvW, 21.12.1951, in: BA 1004, 1,1951.

156Ebd.

157 Aufzeichnung 1. Sitzung, 6.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

158 Protokoll 2. Sitzung, 7.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

159 Aufzeichnung 2. Sitzung, 7.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

160 Protokoll 2. Sitzung, 7.12.1951, in: BA 2801, 1968//84, 91.

161 Plan für die Behandlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz («Ablösungsplan»), 8.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.



Zur Ablösung der alliierten Ansprüche war vorgesehen, dass die deutsche Regierung dem Bundesrat einen umfangmässig noch zu bestimmenden Betrag<sup>162</sup> überweisen sollte, der sodann ohne Verzug an eine alliierte Zahlstelle weitergeleitet werden sollte.<sup>163</sup> Mit dieser Zahlung sollten alle von Seiten der Schweizer Regierung gegenüber den Alliierten eingegangenen Verpflichtungen betreffend die Liquidierung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz erlöschen.<sup>164</sup>

Der zur Ablösungszahlung der alliierten Ansprüche erforderliche Betrag sollte von den deutschen Gläubigern selbst finanziert werden. Zwei Möglichkeiten waren vorgesehen: Ein Gläubiger verzichtete freiwillig zugunsten der deutschen Regierung auf einen Drittel seiner Werte, worauf die restlichen zwei Drittel gegen Bezahlung einer Verwaltungsgebühr von maximal 2% von der Sperre befreit wurden. In diesem Falle erhielt der deutsche Besitzer mindestens 64% seiner Werte in Schweizer Franken ausbezahlt; da die Befreiung von der Schweizerischen Verrechnungsstelle ohne Mitteilung an das deutsche Finanzministerium vorgenommen wurde, waren die Werte automatisch vor allfälligen deutschen Straf- oder Nachsteuern geschützt. War ein Gläubiger zu einem solchen Verzicht hingegen nicht bereit, so sollten seine gesamten Werte liquidiert werden. Der Frankenerlös sollte von der Verrechnungsstelle unter Namensnennung des berechtigten Gläubigers der deutschen Bundesregierung überwiesen werden; diese stellte dem enteigneten Besitzer zwei Drittel des Gegenwertes in DM zur Verfügung. Dieses Verfahren hatte für den deutschen Gläubiger den Nachteil, dass die deutschen Fiskalbehörden auf diese Beträge auch noch Steuerforderungen geltend machen konnten.<sup>165</sup>

Zur Abgeltung der schweizerischen Ansprüche wurde festgehalten: «Die Bundesregierung wird dem schweizerischen Bundesrat bis zum ..... 1952 einen Betrag von ... Mio. sFr. zur Verfügung stellen. Um diesen Betrag vermindert sich das Guthaben der schweizerischen Regierung bei der deutschen Verrechnungskasse in Berlin.»<sup>166</sup>

Die deutschen Unterhändler präzisierten, dass nach der Ansicht ihrer Regierung die Abfindungszahlung an die Schweiz nicht auf der gleichen Rechtsgrundlage erfolge wie diejenige an die Alliierten. Handelte es sich im Falle der Alliierten um die Ablösung eines im Abkommen von Washington erworbenen Rechtstitels, so ginge es gegenüber der Schweiz um die Abgeltung einer Schuldforderung.<sup>167</sup> Das bedeutete, dass die Regierung in Bonn indirekt eine Teilerkennung ihrer aus dem Clearing stammender Schulden gegenüber der Schweiz ausgesprochen hatte. In exploratorischen Gesprächen mit Vertretern des schweizerischen Finanzdepartements wurde auch bereits der über die im Rahmen eines allfälligen Ablösungsabkommens gehende Schuldbetrag erwähnt. Chefbeamte der Finanzverwaltung signalisierten unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des schweizerischen Anspruches ihre Bereitschaft, der Bundes-

<sup>162</sup> Im Schweizer Entwurf war die Zahl von 120 Mio. sFr. eingesetzt gewesen; auf deutschen Wunsch wurde die Ziffer aus dem Text gestrichen. «[...] um den deutschen Unterhändlern in ihren Besprechungen mit der AHK freie Hand zu lassen.» Aufzeichnung 3. Sitzung, 8.12.1951, in: BAK, B 126/12477. Wolff hoffte, dass es vielleicht gelingen könnte, mit den Alliierten eine tiefere Loskaufsumme auszuhandeln. «Die Ressorts hoffen auf 100 Mio. Sfrs. abzukommen [sic!]; der Studiengesellschaft wären 80 Mio. Sfrs. lieber, weil der Verzicht der deutschen Eigentümer dann etwa 25% und nicht 33 1/3% betragen wird.» Notiz Turowski, BMin für den Marshallplan, 21.12.1951, in: BAK, B 146/ 1458.

<sup>163</sup> Unter Abzug der von der Schweiz auf den alliierten Liquidationsanteil geleisteten Vorschusszahlung von 20 Mio. sFr. Ablösungsplan, 8.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

<sup>164</sup> Ebd.

<sup>165</sup> Ebd. Für aufgrund von Sequesterkonfliktsabkommen der Schweiz zufallende deutsche Vermögenswerte sollte der Verzichts- bzw. Enteignungssatz gar 50% betragen. Ebd.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Protokoll 3. Sitzung, 8.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

republik aufgrund ihres gegenüber dem Deutschen Reich beschränkteren Territoriums und ihrer verminderten Zahlungsfähigkeit einen partiellen Schuldennachlass zu gewähren.<sup>168</sup>

Beide Verhandlungsdelegationen stellten mit grosser Befriedigung fest, dass damit volles Einvernehmen erzielt werden konnte. Am 14. Dezember 1951 informierte Finanzminister F. Schäffer den Bundeskanzler und seine Ministerkollegen über den Verlauf der Verhandlungen. Er beurteilte den Ablösungsplan sehr positiv: «Wesentlich ist vor allen Dingen die politische Bedeutung, einmal im Verhältnis zur Schweiz und dann in Bezug auf das allgemeine Problem der Behandlung des deutschen Vermögens im Ausland. [...] mit der Verwirklichung des Planes [würde] ein Moment beseitigt, das seit Beendigung des Krieges die im Übrigen durchaus freundschaftlich gestalteten Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz einigermassen empfindlich gestört hat. [...] mit Bezug auf das allgemeine Problem des deutschen Vermögens im Ausland [...] würde der Verzicht der Alliierten auf die Durchführung des [...] Washingtoner Abkommens vor allem die Aufgabe des Grundsatzes bedeuten, dass kein Deutscher Vermögenswerte im Auslande behalten dürfe. Insbesondere wird man sich aber eine nachhaltige Wirkung auf die übrigen neutralen Staaten versprechen dürfen.»<sup>169</sup>

Es bestünde wohl die Möglichkeit, andere neutrale Staaten, welche die deutschen Werte noch nicht liquidiert hätten, zum Verzicht der Liquidierung zu bewegen. Volkswirtschaftlich wäre die Annahme des Ablösungsplanes sinnvoll, weil auf dieser Grundlage die deutschen Werte in der Schweiz in ihrer wesentlichen Substanz erhalten blieben. Dies sei vor allem da sehr bedeutsam, wo es sich um Fabrikationsstätten und Verkaufsorganisationen deutscher Muttergesellschaften handle. Der Ablösungsplan weise überdies den Vorzug auf, dass der Plan auf eine Privatinitiative der betroffenen Deutschen zurückgehe. Es sei deshalb, davon auszugehen, dass der nun ausgearbeiteten Vorlage von Seiten der deutschen Auslandsgläubiger kein Widerstand entstehe.<sup>170</sup>

Der Bundesfinanzminister hielt die Vorlage indes auch für finanzpolitisch richtig. Der Ablösungsplan biete die Gelegenheit, mit der Schweiz Verhandlungen über die deutschen Schulden aufzunehmen. Eine Flurbereinigung in der Schuldenfrage sei angebracht, weil die schweizerische Kapitalmarkt auch in Zukunft für die Aufnahme deutscher Kredite eine zentrale Rolle spielen dürfte. Ohne eine Schuldenregelung seien Schweizer Institute zu Neukrediten indessen nicht bereit. Schäffer hatte keine Bedenken, wenn die deutsche Regierung ihre Schuldverpflichtung gegenüber Bern anerkennen würde. Er empfahl, dass Bonn sich – unter Vorbehalt des Ergebnisses der Londoner Konferenz über deutsche Auslandsschulden – zur baldigen Aufnahme von Schuldenverhandlungen mit der Schweiz bereit erklären sollte.<sup>171</sup>

Der Ablösungsplan fand die Zustimmung des Bundeskabinetts; in Bezug auf die Regelung der Clearingschulden über den der Schweiz zu leistenden Abgeltungsbetrag hinaus gab sich die Regierung indes reserviert; sie empfahl dem Finanzminister, fürs erste Zurückhaltung zu bewahren.<sup>172</sup> Die Schweizer Regierungsverantwortlichen hatten auch nach der deutschen Ablehnung grundsätzlich am Entschädigungsplan festgehalten. Erst als deutlich wurde, dass die alliierten Regierungen den von der deutschen Regierung vorgelegten Gedankengängen nicht

<sup>168</sup> Aufzeichnung Granow über Besprechung B. Wolff mit Max Iklé, Direktor EFinVerw., 7.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

<sup>169</sup> Vorlage für die Kabinettsitzung vom 14.12.1951, 12.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

<sup>170</sup> «Der Ablösungsplan ist schon vor längerer Zeit in Kreisen der deutschen Vermögensinteressen entstanden. Seine Durchführung wird gerade von diesen Kreisen als ein wesentlicher Beitrag für die Wiederherstellung normaler Wirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD und der Schweiz begrüsst [...]» Ebd.

<sup>171</sup> Ebd.

<sup>172</sup> Auszug aus der Kabinettsitzung vom 14.12.1951, in: BAK, B 126/12469.

ablehnend gegenüber standen, war man auch in Bern zu einer wohl wollenden Prüfung des Vorschlages aus Bonn bereit. Die deutsche Delegation gab die Initialzündung; konkretisiert und ausgefüllt wurde dieser Grobrahmen indes in hohem Masse vom Schweizer Unterhändler.<sup>173</sup> Der Ablösungsplan wurde zu einem gemeinsamen Projekt, das von der Schweizer Delegation voll mitgetragen wurde. Durch dieses Vorgehen hatte die deutsche Regierung sich sehr einfach die schweizerische Mitwirkung gesichert. Konnte sie nicht zu Recht annehmen, dass ein substantiell von Schweizer Regierungsstellen mitentwerfener Plan den Entscheidungsinstanzen in Bern am ehesten schmackhaft gemacht werden konnte? Stucki war zuversichtlich, dass der Plan die Zustimmung des Bundesrates finden werde.

Zu solchem Optimismus berechtigten schon die Ergebnisse einer Konsultation der Aufsichtskommission. Stucki hatte ihr bereits im September 1951 empfohlen, dass auf der Grundlage des deutschen Vorschlages weiter verhandelt werden solle. Wenn es gelänge, einen für alle Vertragsstaaten annehmbaren Ablösevertrag abzuschliessen, so wäre die Schweiz das einzige Land, das die deutschen Vermögenswerte nicht liquidiert hätte. Die Kommission sprach sich sehr nachdrücklich für eine Ablösungsregelung aus. Gerichtspräsident F. Pedrini lobte vor allem den Einbezug der deutschen Regierung: «Besonders erfreulich scheint ihm, dass ein Vertrag, den Deutschland zu erleiden hatte, nunmehr durch einen Vertrag ersetzt werden kann, dem Deutschland zustimmt oder den es sogar selber vorschlägt.»<sup>174</sup>

Die Kommission schloss sich diesen Empfehlungen an; einstimmig wurde festgehalten, dass die Verhandlungen auf dieser Grundlage fortgesetzt werden sollten.<sup>175</sup> Drei Tage nach der Redigierung des Entwurfes zu einem Ablösungsabkommen gelangte der Vorsitzende wiederum an die Aufsichtskommission, um ihr die Ergebnisse der schweizerisch-deutschen Verhandlungen vorzulegen. Die Kommission war sehr angetan vom Fortgang der Ereignisse; sie empfahl dem Bundesrat den Plan zur Annahme.<sup>176</sup> Stucki legte Wert darauf, den Ablösungsplan innerhalb der Schweiz breit abzustützen. Deshalb informierte er die aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, die Mitte Dezember zu einer gemeinsamen Sitzung zusammentrafen. Die Kommissionsmitglieder erhoben gegen die Ablösung alliierter Ansprüche keine Bedenken; dagegen vermissten sie verbindliche Zusagen der deutschen Regierung zur Abgeltung des schweizerischen Clearingvorschusses. Sie machten keine Einwendungen gegen eine Fortführung der Gespräche auf der Basis des skizzierten Planes; sie bestanden jedoch mit grossem Nachdruck darauf, dass das Schlussresultat der Verhandlungen dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden müsse.<sup>177</sup> Die Landesregierung ermächtigte am 21. Dezember 1951 das Politische Departement, auf der Grundlage des Ablösungsplanes die Gespräche sowohl mit der westdeutschen Regierung als auch mit den Alliierten weiterzuführen.<sup>178</sup>

Somit war – unter anderen Vorzeichen als erwartet – eingetreten, was die alliierten Vertragsstaaten im Frühjahr 1951 befürchtet hatten: Bonn hatte in der Frage des deutschen Aussenvermögens die Initiative an sich gerissen und mit der Schweiz im Entwurf eine Einigung über die Ablösung des Abkommens von Washington erzielt. Von einer Achse Bonn-Bern konnte

173 Stucki zeigte sich überrascht, dass die deutschen Delegierten mit sehr vagen Vorstellungen nach Bern gekommen waren und seinen Detailvorschläge weitgehend zustimmten. Brief Stucki an A. Huber, CH Leg. Köln, 11. 12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

174 Ebd.

175 «Die AK nimmt vom Bericht des Vorsitzenden einhellig in dem Sinne Kenntnis, dass ein von der deutschen Regierung vorgeschlagener Loskaufsplan, wenn er von den Alliierten genehmigt und der Schweiz offiziell unterbreitet würde, als Verhandlungsgrundlage akzeptiert werden könnte.» Ebd.

176 45. AK-Sitzung, 11.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 55.

177 Brief Stucki an Wolff, 20.12.1951, in: BA 2801, 1968/84, 91.

178 BRB über die Ablösung des AvW, 21.12.1951, in: BA 1004,1,1951.

indes keine Rede sein. Die Vertreter der Alliierten Hohen Kommission hatten die deutsche Bundesregierung zuvor ja ermächtigt, mit Schweizer Behördenstellen über einen Alternativplan zur Durchführung des Abkommens von 1946 Besprechungen zu führen.

Die Vertreter Frankreichs, Grossbritanniens und der USA in Bern wurden am 17. Dezember 1951 über die schweizerisch-deutsche Verständigung informiert; Bonn orientierte die Hohe Kommission drei Tage später über den Ablösungsplan.<sup>179</sup> Die alliierten Behörden nahmen den Bericht und die abgegebenen Unterlagen entgegen, ohne dazu direkt Stellung zu nehmen. Erste informelle Reaktionen zeigten indes, dass sie dem neuen Plan wohlwollend gegenüberstanden. Der französische Finanzattaché in Bern war der Ansicht, dass alle Beteiligten aus einer solchen Regelung Vorteile ziehen könnten: Den alliierten Regierungen böte sich damit wohl die letzte Chance, einen Ausweg aus der Sackgasse des anachronistisch anmutenden Abkommens zu finden. Die Schweizer Regierung werde ebenfalls mit grosser Erleichterung ein Abkommen ablösen, das ihr heftige Polemiken eingetragen hatte. Überdies könne Bern mit dem vorgelegten Plan wesentliche materielle Interessen verwirklichen.<sup>180</sup>

Am vorteilhaftesten sei die Regelung zweifellos aber für Bonn: «[...] les Allemands ont intérêt à l'adoption du plan pour diverses raisons: Tout d'abord [...] les importantes affaires industrielles qu'ils ont en Suisse resteraient en mains allemandes; [...] ils maintiendraient [ainsi] des positions non-négligeables pour leur économie, sur ce marché important qu'est la Suisse; d'autre part, ce sont les banques suisses qui feraient l'avance des fonds [...]; ce serait la première opération de crédit faite, en faveur de l'Allemagne, par les banques suisses et ce premier pas pourrait en faciliter d'autres. La reprise des relations financières se ferait ainsi pour l'Allemagne dans des conditions relativement plus favorables que celle-ci ne pouvait l'espérer.»<sup>181</sup> Amerikanische Diplomaten in London teilten diese Ansicht.<sup>182</sup> Sie regten an, dass die alliierten Regierungen gemeinsam die Neuanschläge prüfen sollten. Die französischen und britischen Partner waren einverstanden.<sup>183</sup> Vom 15. bis zum 28. Januar 1952 tagten alliierte Sachverständige in London.<sup>184</sup> Man war sich einig, dass der Plan annehmbar sei: «It was agreed that the present proposals were better than any so far produced [...]».<sup>185</sup>

Das Foreign Office war geneigt, den Ablösungsplan unter drei Bedingungen gutzuheissen: Die deutsche Loskaufsumme sollte 135 Mio. sFr. betragen; das bedeutete, dass sie gleich gross zu sein hatte wie der den Alliierten nach dem schweizerisch-alliierten Entschädigungsplan von April 1951 zufallende Liquidationserlös.<sup>186</sup> Weiter wurde festgehalten, dass der Abgeltungsbetrag für die Schweiz auf jeden Fall nicht grösser als der alliierte Anteil sein sollte. Und

<sup>179</sup> Telegr. P. S. Scrivener, GB Leg. Bern, an FO, 18.12.1951; Telegr. I. Kirkpatrick, AHK, an FO, 21.12.1951, in: PRO, FO 837/1305.

<sup>180</sup> Bericht M. Vaidie an FinMin, 19.12.1951, in: ArchFin, B 9444.

<sup>181</sup> Ebd.

<sup>182</sup> «This seems to us highly advantageous settlement to Germans.» Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 13.12.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

<sup>183</sup> Telegr. Penfield, US Emb. London, an DoSt, 8.1.1952, ebd.

<sup>184</sup> Die Konferenzteilnehmer waren für GB: R. S. Symons, Vorsitzender), E. R. Warner, J. E. Abbott, R. S. Swann, L. M. Hill, P. R. Larke, H. A. Cridland, A. M. Palliser; für die USA: J. W. Gunter, R. Eisenberg, W. C. Fürst, W. M. Brewick; für F: R. E. Sergent, E. Sarfati, A. de Lattre, M. Vaidie. Minutes 1st meeting, 15.1.1952, in: PRO, FO 371/99849.

<sup>185</sup> Ebd. Bereits Ende 1951 hatte Laura M. Hill vom German General Dept. im FO festgestellt: «This is a good offer provided we get our 135 million Swiss francs. We should accept it as soon as possible.» Minutes L. M. Hill, 29.12.1951, in: PRO, FO 371/99849.

<sup>186</sup> Vgl. dazu S. 211 ff.

schliesslich erwartete man in London, dass nach einer schweizerisch-deutschen Einigung Neuverhandlungen über die Ablösung des Abkommens aufgenommen werden müssten.<sup>187</sup> Die Franzosen waren mit den Vorschlägen des britischen Vorsitzenden weitgehend einverstanden.<sup>188</sup> Nicht so aber die Amerikaner. Im Staatsdepartement wurde auf einer weiteren Bedingung bestanden: Wenn den Schweizern nach ihrem Verzicht auf einen Erlös aus den deutschen Guthaben nun gleichwohl ein deutscher Abgeltungsbetrag als Schuldentilgung auf den schweizerischen Verrechnungsvorschuss an die deutsche Regierung ausgerichtet werde, so sei unter allen Umständen zu verhindern, dass Bern über diese Summe hinaus weitere Rückzahlungen auf diesen Kredit verlange. Washington war bemüht, die deutsche Zahlungsbilanz nicht weiter zu belasten. Deshalb musste sichergestellt werden, dass Bern weder an den Safehaven-Verhandlungen noch an der Auslandsschuldenkonferenz Anstalten machte, einen über die maximal 135 Mio. sFr. hinausgehenden Betrag zurückbezahlt zu erhalten: «The only solution which they can envisage is to persuade the Swiss to defer this [Verrechnungskasse-]claim until the final settlement [...]».<sup>189</sup>

Bern müsste deshalb eine Verzichtserklärung abverlangt werden, in welcher ausdrücklich bestätigt würde, dass die Schweiz sich mit einer Rückzahlung von maximal 135 Mio. sFr. zufriedensetzte; eine darüber hinausgehende Schuldentilgung würde weder im Rahmen des Ablösungsabkommens noch an der Schuldenkonferenz erfolgen.<sup>190</sup> Im Klartext hiess das, dass Bern der Weg verbaut werden sollte, an den Ablösungsverhandlungen aber auch an der bevorstehenden Londoner Auslandsschuldenkonferenz eine Forderung auf eine Rückzahlung des Clearingvorschusses zu stellen; eine allfällige Regelung wäre, nach amerikanischer Auffassung, erst im Zusammenhang mit einem späteren Friedensvertrag ins Auge zu fassen. Die schweizerische Clearingforderung wäre somit *ad calendae graecas* verschoben worden.

Briten und Franzosen zeigten Verständnis für das amerikanische Anliegen. Jede Bonn zusätzlich aufgebürdete Finanzleistung musste die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundesregierung schmälern, die im Zusammenhang mit der Regelung der Auslandsschulden schon stark gefordert war. Sie sahen indessen nicht, wie man der Schweizer Regierung einen Verzicht auf die Geltendmachung der Clearingforderung auferlegen könne: «The United Kingdom and the French delegations saw serious difficulty in asking the Swiss for such an assurance before the Debt Conference, particularly since the scope of the debt settlement was not yet firm. [...] The United Kingdom Delegation argued that both the Safehaven Agreement and the debt settlement might be jeopardised if we went so far as to try to get this assurance from the Swiss. [...] The United Kingdom and French delegations saw no prospect of agreement to the State Department's conditions and the Chairman wondered whether that Department might be asked to reconsider their position.»<sup>191</sup>

Trotz der eindringlichen Ermahnungen ihrer Partner lenkten die amerikanischen Delegierten nicht ein; sie hatten aus Washington klare Instruktionen erhalten, dass von Bern eine entsprechende Verzichtserklärung geleistet werden sollte, bevor die alliierten Regierungen auf den Ablösungsplan eintreten sollten.<sup>192</sup> Wenn sie nicht durch eine fortdauernde Meinungsdivergenz

---

187 «[...] we regard the Swiss [sic!] offer as presenting an opportunity for prompt settlement and this longstanding dispute, which should be seized at once.» *Telegr. FO an GB Emb. Washington, 1.1.1952, in: PRO, FO 371/99848.*

188 Minutes 1st + 2d meeting, 15.1.1952, in: PRO, FO 371/99849.

189 *Telegr. O. Franks, GB Emb. Washington, an FO, 4.1.1952, ebd.*

190 Minutes 2d meeting, 15.1.1952, in: PRO, FO 371/99849.

191 Minutes 6th meeting, 22.1.1952, in: PRO, FO 371/99849.

192 *Telegr. SecState D. Acheson an US Emb. London, 21.1.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.*

den Abschluss der Besprechungen nicht hinauszögern wollten, blieb den Briten und Franzosen nichts anderes übrig, als in dieser Frage klein beizugeben.<sup>193</sup>

Anfangs Februar fanden in der Nähe von Bonn deutsch-alliierte Besprechungen über den Ablösungsplan statt.<sup>194</sup> Einleitend stellten die alliierten Delegationschefs fest, dass sie die deutsche Initiative zur Ablösung des Abkommens von Washington begrüsst hätten. Unter der Voraussetzung, dass in einigen Nebenpunkten Einigkeit erzielt werden könne, seien sie bereit, diesen Vorschlag anzunehmen. Drei Fragen standen im Vordergrund. Zunächst ging es um die Ablösungssumme, welche Bonn den Alliierten zum Verzicht auf ihre Rechte aus dem Abkommen von Washington überweisen sollte. An ihrer Expertenkonferenz waren die Alliierten über eingekommen, 135 Mio. sFr. zu verlangen, wie sie ihnen bei der Durchführung des Entschädigungsplanes zugeflossen wären. Sie waren allenfalls bereit, eine 5%-Ermässigung zu gewähren.<sup>195</sup> Auf deutscher Seite hoffte man, günstiger wegzukommen: Im Bundesfinanzministerium war man der Ansicht, dass die Loskaufssumme auf 100 Mio. sFr. zu begrenzen sei, während H. J. Abs, der Chefunterhändler an der Auslandsschuldenkonferenz, davon ausging, dass nicht mehr als 70-80 Mio. sFr. an die Alliierten bezahlt werden sollten.<sup>196</sup> Nach längerem Hin und Her gelang es, an der zweiten Sitzung eine Verständigung zu erzielen: Die Loskaufssumme sollte 135 Mio. sFr. betragen; die alliierten Regierungen erklärten sich indes bereit, Bonn für eine sofortige Zahlung einen Rabatt von 10% zu gewähren. Damit hatte man sich in dieser Frage auf eine deutsche Zahlung von 121,5 Mio. sFr. geeinigt.<sup>197</sup>

Als weiterer Punkt standen Personenkategorien auf der Traktandenliste, deren Werte vollständig – d.h. ohne eine Abgabe eines Drittels des Gesamtbetrages an die deutsche Regierung – freigegeben werden sollten. Diese Kategorien wurden grösstenteils aus den schweizerisch-alliierten Verhandlungen vom Frühjahr 1951 übernommen.<sup>198</sup> Die Deutschen Delegierten waren damit einverstanden; sie brachten indes den Vorbehalt ein, dass über den Betrag der Loskaufssumme neu gesprochen werden müsste, falls durch solche Freigaben die der Bundesregierung abzutretenden Beträge empfindlich geschmälert würden.<sup>199</sup>

Die Alliierten verhehlten nicht, dass ihnen die Rückzahlung auf die schweizerische Clearing-Milliarde grösste Sorge bereitete. Sie präzisierten ihre Vorstellung, wonach diese Zahlung der Bundesrepublik jedenfalls nicht höher als die Loskaufssumme an die Alliierten sein dürfe. Sie gingen davon aus, dass diese Tilgungszahlung die deutsche Zahlungsbilanz nicht belasten

193 «[...] we feel that the State Departments proposal is unlikely in the extreme to be acceptable to the Swiss and that the only consequence of pressing it will be to lose present prospects of a settlement and to gain nothing in the debt context. It ignores, we consider, the psychological factors which are so important.» Notiz R. S. Symons, FO, 23.1.1952, in: PRO, FO 371/99851.

194 Die deutsche Delegation wurde von Staatssekretär A. Hartmann präsiert; es gehörten ihr weiter B. Wolff und Dr. Granow vom BFinMin an. Die alliierten Delegationen bestanden aus den stellvertretenden Leitern des Dreimächteausschusses für deutsche Auslandsschulden, London: J. Gunter (USA), J. E. Abbott (GB), R. Sergent (F), sowie Vertretern der AHK: Fürst, Eisenberg (USA), Parker, Caldecourt (GB), Suchard, Favreud (F). Aufzeichnung, 1.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

195 Minutes 4th meeting, 17.1.1952, in: PRO, FO 371/99851.

196 Notiz B. Wolff für BFinMin F. Schäffer, in: BAK, B 126/12477. Im Bundeswirtschaftsministerium wollte man noch einen niedrigeren Ablösungsbetrag verlangen: Die Schweiz sollte mit bloss 20-30 Mio. sFr. befriedigt werden. Notiz Turowski, BMin für den Marshallplan, 11.2.1952, in: BAK, B 146/1458.

197 Aufzeichnung, 4.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

198 Diese fünf Kategorien umfassten Werte in der Schweiz, die – a) ehemaligen Schweizerinnen gehörten, welche durch ihre Heirat mit deutschen Ehemännern ihre schweizerische Staatsbürgerschaft verloren; – b) deutschen juristischen Personen oder c) deutschen Stiftungen gehörten, deren Besitzer/Nutzniesser mehrheitlich nicht-deutsch waren; – d) ehemaligen rassisch, politisch oder religiös Verfolgten des NS-Regimes gehörten; – e) Doppelbürgern gehörten, die neben der deutschen auch noch die schweizerische oder eine alliierte/IARA- Staatsbürgerschaft besaßen. Appendix zur alliierten Note an EPD, 13.2.1952, in: PRO, FO 371/99849.

199 Aufzeichnung, 4.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

dürfte. Überdies führten die Alliierten aus, dass sie weitergehende Tilgungsansprüche der Schweiz auf die Clearing-Milliarde nicht zulassen könnten. Ein solches Begehren müsste auf eine allgemeine Friedensregelung verwiesen werden, was freilich einem Aufschub auf unbestimmte Zeit gleichkam.<sup>200</sup>

Es überrascht nicht, dass solche Gedankengänge bei der deutschen Delegation auf Gegenliebe stiessen. Sie hatte in der Tat kein Interesse, die Bundesfinanzen über Gebühr zu belasten. Die alliierte Vorgabe, dass die Zahlung an die Schweiz insgesamt den der deutschen Regierung zukommenden Devisen aus der Schweiz zu entnehmen sei, hatte den Vorteil, dass der Tilgungsbetrag vielleicht in stärkerem Ausmass als bisher angenommen begrenzt werden könnte. Ausserdem wurde den Deutschen durch die Aussage, keine weiteren Rückzahlungen auf die Clearingschuld zuzulassen,<sup>201</sup> der Rücken gestärkt. Man gab sich in Bonn der Hoffnung hin, dass durch diese Teilerstattung faktisch die Clearing-Milliarde aus der Welt geschafft sei.<sup>202</sup> Es bestand in diesem Punkt ein gemeinsames deutsch-alliiertes Interesse.

Am 4. Februar 1952 war eine deutsch-alliierte Einigung erreicht worden. Auf deutsches Ersuchen hin ermächtigte die Alliierte Hohe Kommission Bonn deshalb, mit der Schweizer Regierung weitere Verhandlungen über die Ablösung des Abkommens von Washington zu führen. Die Bundesregierung verpflichtete sich, die alliierte Behörde über den Fortgang der Gespräche fortlaufend zu informieren; sie gab ebenfalls ihr Einverständnis, ohne alliierte Zustimmung keine Vereinbarung zu schliessen.<sup>203</sup>

Zuvor war der Plan ein zweites Mal dem Kabinett vorgelegt worden. Finanzminister F. Schäfer stellte das Ergebnis der deutsch-alliierten Besprechungen vor und nahm eine überschwänglich positive Würdigung vor: «Aus dem Ergebnis der Verhandlungen mit der Alliierten Hohen Kommission geht hervor, dass es nunmehr gelungen ist, das [...] Abkommen von Washington endgültig zu Fall zu bringen. Am Ende der [...] Verhandlungen werden die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, wenn auch unter schmerzlichen [...] Verlusten, in die Hand ihrer deutschen Besitzer zurückkehren. Damit ist ein grosser Stein aus dem Reparationsgebäude der Alliierten herausgebrochen worden. Die Einigung mit den alliierten Regierungen, der die uns bekannte Haltung des schweizerischen Bundesrats und des schweizerischen Volkes voll und ganz entspricht, ist also als ein politischer Erfolg ersten Ranges zu würdigen.»<sup>204</sup>

Ein Grossteil des deutschen Vermögens in der Schweiz werde freigegeben, wodurch beträchtliche Beträge der deutschen Volkswirtschaft erhalten blieben. Die Zahlung an die Schweiz könne in den Dienst einer Schuldentilgung gestellt werden; damit käme man einer Normalisierung der schweizerisch-deutschen Finanzbeziehungen einen guten Schritt näher. Schliesslich seien die Rückwirkungen der Ablösung des schweizerischen Safehaven-Abkommens auf andere während des Krieges neutrale Regierungen zu berücksichtigen. Sowohl Spanien als auch Portugal hätten wissen lassen, dass sie sich in ähnlicher Weise von den gegenüber den Alliierten eingegangenen Verpflichtungen freimachen möchten. Nach Abschluss einer neuen

200 Aufzeichnung, 1.2.1952, ebd.

201 «Was die deutsche Zahlung auf die schweizerische Clearing-Milliarde anbelange, so wäre es den Alliierten erwünscht, wenn die Bundesregierung der schweizerischen Regierung klarmachte, dass diese für eine weitere Zahlung auf die Clearing-Milliarde nicht die Unterstützung der alliierten Mächte haben werde.» Ebd.

202 «Es besteht gute Aussicht, dass durch die[se] Zahlung die gesamte Clearing-Milliarde in Schweizer Franken erledigt sein wird», wurde in der von Finanzminister F. Schäfer vorgelegten Vorlage an die Bundesregierung optimistisch ausgeführt. Kabinettsvorlage, 12.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

203 Brief BK K. Adenauer an J. McCloy, AHK, 12.2.1952; Brief J.-E. Slater, GenSekr AHK, an BKAm, 13.2.1952, worin die Bundesregierung offiziell zur Weiterführung der Verhandlungen ermächtigt wird. In: BAK, B 126/12477.

204 Kabinettsvorlage BFinMin F. Schäfer, 12.2.1951, in: BAK, B 126/12477.

Vereinbarung mit der Schweiz beständen gute Aussichten für die Rückgewinnung deutscher Vermögensrechte in verschiedenen Ländern.

Die Vorlage gab zu einer längeren Erörterung Anlass. Einzelne Kabinettsmitglieder teilten den Schäfferschen Enthusiasmus nicht. So äusserte Innenminister R. Lehr Bedenken, ob das Vorhaben nicht auf eine Enteignung ohne angemessene Entschädigung hinauslaufe. Diese Bedenken wurden mehrheitlich als unbegründet bezeichnet. Justizminister Th. Dehler und Wirtschaftsminister L. Erhard sprachen sich dafür aus, dass die Schweiz auf keinen Fall einen höheren Betrag als die Alliierten erhalten sollte. Dieser Anregung wurde allgemein zugestimmt, ohne dass daraus eine bindende Bedingung gemacht wurde. Die Bundesregierung hiess den Antrag des Finanzministers schliesslich gut.<sup>205</sup>

Damit war nach der internen deutschen Zustimmung zum Ablösungsplan und der deutsch-alliierten Verständigung die Bahn wieder frei für direkte Verhandlungen zwischen Bonn und Bern. Diese wurden am 14. Februar 1952 wieder aufgenommen.<sup>206</sup> Zwei Problemkreise standen im Vordergrund. Zunächst musste ein Vertragsentwurf ausgehandelt werden, der die Freigabe der deutschen Werte in der Schweiz und die an die alliierten Vertragsparteien zu leistende Ablösungszahlung regelte. Eine weitgehende Regelung dieser Frage war bereits an den Verhandlungen im Dezember erzielt worden. Die alliierten Regierungen hatten ihr in Besprechungen mit ebenfalls zugestimmt; sie hatten sich nun zusätzlich mit Bonn auf die Zahlung einer Ablösungssumme von 121,5 Mio. sFr. geeinigt. Stucki hatte keine Einwendungen; er betrachtete die Ausgestaltung dieses Abkommens im Detail primär als eine deutsch-alliierte Angelegenheit.<sup>207</sup> Ein entsprechender Abkommensentwurf wurde ziemlich rasch von einem Unterausschuss fertiggestellt werden; er wurde am 22. Februar 1952 paraphiert.<sup>208</sup>

Wie Minister Stucki betonte, bestand das schweizerische Interesse an der Ablösung des Abkommens von Washington vor allem in der deutschen Zahlung zur Tilgung der deutschen Clearingschulden, die in einem zweiten Vertragsinstrument zwischen Bern und Bonn geregelt werden sollte. Die Schweiz erwarte mit grossem Interesse die deutschen Vorschläge.<sup>209</sup> Wolff wich der Frage zunächst aus. Verklausuliert führte er aus, dass einer deutschen Leistung bestimmte Grenzen gesetzt seien; präzisere Vorschläge wollte er erst machen, wenn das eigentliche Abkommen über die Freigabe der deutschen Werte in klareren Umrissen vorliege. Stucki

<sup>205</sup> Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 201. Kabinettsitzung, 12.2.1952; Ergebnis der Kabinettsitzung vom 12.2.1952, nach dem Diktat von Herrn Minister [F. Schäffer], in: BAK, B 126/12469.

<sup>206</sup> Zusammensetzung der Delegation: B. Wolff (Vorsitzender) und Granow, BFinMin; Weiz und von Haefthen, AA; Daniel und Stedtfeld, BWirtschMin; Haertel, BJustizMin; Hoffmann und Böhmer, BdL. Die Schweizer Delegation umfasste W. Stucki (Vorsitzender), E. von Graffenried, E. Diez, E. Stadelhofer, E. Suter, P. R. Jolies, EPD; M. Iklé, EFw; M. Ott, SVS; H. Marti, Handelsabteilung. Aufzeichnung 2. Plenarsitzung, 19.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

<sup>207</sup> «Minister Stucki [...] erklärte, dass an dem [...] Abkommen über die Freigabe des deutschen Vermögens hauptsächlich die BRD interessiert sei. Die Schweiz habe sich grundsätzlich entschlossen, das deutsche Vermögen freizugeben. [...] Bei der nunmehr folgenden Abwicklung der durch das Abkommen von Washington geschaffenen Lage wolle sich die Schweiz [...] vom Grundsatz leiten lassen, dass für sie der deutsche Wunsch Befehl sein werde.» Aufzeichnung 1. Plenarsitzung, 14.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

<sup>208</sup> Brief Stucki an AK-Mitglieder, 22.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92. Der Entwurf übernahm die Freigaberegulation für Werte unter 10'000 sFr. sowie die Freigabe aller Guthaben über 10'000 sFr. gegen eine freiwillige oder erzwungene Abtretung eines Drittels des Gesamtbetrages, wie dies bereits im Plan vom 8.12.1951 vorgesehen waren. Neu wurde festgesetzt, dass die Loskaufsumme für die Alliierten 121,5 Mio. sFr. betragen solle; die von den Alliierten geforderte Exemption gewisser Eigentümerkategorien wurde ebenfalls in den Entwurf übernommen. Die Schweizer Delegierten widersetzten sich einer Ausdehnung des Abkommens auf das Territorium der DDR. Es bezog sich offiziell nur auf in der BRD und Westberlin lebende Deutschen. Bern erklärte indes bereit, DDR-Bürgern, die Freigabegesuch mit einer westdeutschen Zahlungsadresse einreichten, ihr Vermögen auch freizugeben. Aufzeichnung von Haefthen, AA, Februar 1952, in: BAK, B 126/12477.

<sup>209</sup> Protokoll 1. Plenarsitzung, 14.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 90.



erklärte trocken, dass er mit Wolffs Ausführungen wenig anfangen könnte; er war indes bereit, die Frage erst an einer späteren Sitzung zu behandeln.<sup>210</sup> Nachdem sich im Unterausschuss ein unterzeichnungsreifer Entwurf für ein Ablösungsabkommen abzeichnete, kam Stucki auf seine Anfrage zurück und ersuchte den deutschen Delegationschef um konkrete Vorschläge zur Zahlung an die Schweiz. Wolff holte zu einem längeren Exposé aus. Zuerst wies er auf die angespannte Lage des deutschen Bundeshaushalts hin. In Erwartung des Verteidigungsbeitrages und der Regelung der deutschen Auslandsschulden seien der Übernahme weiterer Lasten sehr enge Grenzen gesetzt. Überdies stellten Zahlungsbilanzschwierigkeiten den Devisentransfer in Frage. Schliesslich berief er sich auf alliierte Auflagen: In den Besprechungen anfangs Februar hätten die alliierten Vertreter unmissverständlich klar gemacht, «[...] dass die deutschen Leistungen zur Abgeltung der Clearing-Milliarde keinesfalls dem auf der Londoner Schuldenkonferenz mit allen Gläubigerstaaten zu vereinbarenden Transferplan vorgreifen. Sie sind vielmehr der Ansicht, dass die hier in Betracht kommenden Zahlungen ausschliesslich aus Beträgen in Schweizer Franken aufgebracht werden sollen, die aus der Umwandlung von Franken-Vermögen in DM anfallen und nicht zur Aufbringung der den Alliierten zugestandenen Ablösungssumme beansprucht werden. Damit ist die Heranziehung deutscher Exportüberschüsse zur Abgeltung der Clearing-Milliarde ausgeschlossen.»<sup>211</sup>

Wolff deutete an, dass durch eine solche Zahlung die gesamte Clearingforderung getilgt werden sollte. Schliesslich wurden innenpolitische Argumente geltend gemacht. Die Bonner Regierung würde die Annahme des Abkommens gefährden, wenn sie die Freigabe der privaten deutschen Werte in der Schweiz durch allzu hohe Opfer der öffentlichen Hand erkaufen müsste. Nach Darlegung dieser Umstände, die allesamt eine Begrenzung der deutschen Leistung nahelegten, unterbreitete Wolff das Angebot seiner Regierung: «Unter Berücksichtigung aller dieser Gesichtspunkte glaubt die deutsche Seite, zu dem bezeichneten Zweck einen Betrag von 60 Mio. sFr. vorschlagen zu sollen. Ein solcher Betrag [...] würde, namentlich bei einer Verteilung auf einen gewissen Zeitraum, allenfalls noch für den deutschen Bundeshaushalt tragbar sein.»<sup>212</sup>

Dieser Vorschlag löste einen Eklat aus. Stucki erwiderte, er sei über die Ausführungen des deutschen Unterhändlers bestürzt. Er sei immer davon ausgegangen, dass die Schweiz aus der Ablösung des Abkommens einen in etwa ähnlichen Betrag erhalten müsste wie die alliierten Regierungen; die von Wolff genannte Zahl stehe im Übrigen ganz im Gegensatz zu früheren deutschen Zusicherungen. Weder der Bundesrat noch die eidgenössischen Räte könnten unter dieser Voraussetzung einer Ablösung des Abkommens zustimmen. Besonders unangenehm berühre ihn der Eindruck, dass Bonn mit den alliierten Regierungen zusammenarbeite, um die Abfindungssumme für die Schweiz möglichst niedrig zu halten.<sup>213</sup> Der Schweizer Unterhändler stiess unverhüllte Drohungen aus: Wenn eine befriedigende Regelung des Clearingvorschlusses im Rahmen des Ablösungsabkommens nicht getroffen werden könnte, so sähe sich die Schweiz gezwungen, die Frage an der bevorstehenden Auslandsschuldenkonferenz in London aufzuwerfen; falls auch dort keine annehmbare Lösung gefunden würde, müsste der Bundesrat erwägen, ob er unter diesen Umständen überhaupt zu einer Schuldenregelung Hand bieten

---

210 Aufzeichnung 1. Plenarsitzung, 14.2.1952, in: BAK, B 126/12477.

211 Memorandum der Deutschen Delegation, 19.2.1952, in: BAK, B 126/12474.

212 Ebd.

213 «Man sei auf schweizerischer Seite fast versucht, [darjaus (...)] den Schluss zu ziehen, dass die Bundesregierung mit den alliierten Regierungen zusammenarbeite, um die Schweiz um ihre begründeten Ansprüche auf Regelung der Clearing-Milliarde zu bringen.» Aufzeichnung 2. Plenarsitzung, .19.2.1952, ebd.

könnte.<sup>214</sup> Stucki weigerte sich, den deutschen Vorschlag als Diskussionsbasis anzunehmen; er nahm ihn lediglich zur Berichterstattung an den Bundesrat entgegen.<sup>215</sup> Weitere Plenarsitzungen wurden abgesagt; im Unterausschuss gingen die Besprechungen auf Expertenebene weiter. Gegenüber Schweizer Diplomaten nahm Stucki kein Blatt vor den Mund. Er bezeichnete Wolffs Angebot als eine Unverfrorenheit: «Anstatt einer Akonto-Zahlung von ca. 120 Mio. sFr. offeriert er die Möglichkeit, dass wir vielleicht zu irgendwelcher Zeit [...] einen Betrag von 60 Mio. sFr. erhalten könnten, wogegen wir für unsere ganzen Forderungen von ca. 1,4 Mia. Saldoquittung zu erteilen hätten!

Wir können uns einfach nicht erklären, wie es die deutsche Delegation hat wagen können, uns einen derartigen, geradezu ungeheuerlichen Vorschlag zu machen. Wohl verstecken sie sich hinter den Alliierten. Aber es ist doch vollkommen klar, dass sie sich [...] hätten weigern müssen, uns so etwas zu unterbreiten. Für ein vielleicht mögliches Linsengericht von weniger als 6% hätten wir [...] auf den Rest verzichten sollen [...].»<sup>216</sup>

Der Vorsitzende der Aufsichtskommission ersuchte den Schweizer Gesandten in Köln, bei der deutschen Bundesregierung vorzusprechen und sie auf die Unannehmbarkeit der Vorschläge Wolffs aufmerksam zu machen.

Wie war es zum deutschen Angebot einer Zahlung von bloss 60 Mio. sFr. an die Schweiz gekommen? Die Verhandlungsdelegation hatte in diesem Punkt keine verbindlichen Anweisungen der Bundesregierung. Das Kabinett Adenauer hatte lediglich eine Maximalgrenze festgelegt: Der Abfindungsbetrag an die Schweiz sollte auf keinen Fall grösser sein als die Loskaufsumme an die Alliierten. Nachdem beschlossen worden war, dass die alliierten Regierungen 121,5 Mio. sFr. erhalten sollten, hätten die deutschen Delegierten Bern ebenso viel anbieten können. Ministerialrat Wolff und sein Mitarbeiter aus dem Bundesfinanzministerium waren auch davon ausgegangen, der Schweiz – unter Vorbehalt gewisser Transferlimiten – einen Betrag in dieser Höhe zu bezahlen.<sup>217</sup> Sie wurden an einer internen Sitzung jedoch von den Vertretern der anderen Ministerien überstimmt, die vorab aus taktischen Gründen eine niedrigere Abfindungszahlung anbieten wollten. Dr. Stedtfeld vom Wirtschaftsministerium schlug vor, «[...] dass man den Schweizern eine fixe Summe von 60 Mio. sFr. als Abfindung für die gesamt Clearing-Milliarde anbieten sollte. [...] die Schweizer würden sich dann etwa mit 80 oder 90 Millionen Franken abfinden. Jedenfalls glaubte er, dass eine Zahlung von 121,5 Millionen Franken schon aus optischen Gründen vor der deutschen Öffentlichkeit nicht vertreten werden könne.»<sup>218</sup>

Trotz der Ermahnungen der Vertreter des Finanzministeriums<sup>219</sup> bestanden die anderen Delegationsmitglieder auf diesem Vorschlag; sie beriefen sich auf entsprechende Weisungen ihrer Ministerien. Obwohl er von der Aussichtslosigkeit dieses Vorgehens überzeugt war, erklärte sich der deutsche Delegationschef schliesslich bereit, seinem Schweizer Gegenspieler

214 Protokoll 2. Plenarsitzung, 19.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

215 «La proposition soumise par la délégation allemande a été jugée si dérisoire par la délégation suisse, puis par le Conseil fédéral, qu'elle n'a même pas pu être retenue comme base de discussion.» Brief BR M. Petitpierre an F/GB/US Leg. Bern, 22.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

216 Brief Stucki an A. Huber, CH Leg. Köln, 20.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

217 Aufzeichnung Granow, Interne Sitzung der deutschen Delegation, 17.2.1952, in: B AK, B 126/12477.

218 Ebd.

219 «Ministerialrat Dr. Granow trat dieser Anregung entgegen, indem er darauf hinwies, dass der schweizerische Bundesrat in keinem Falle eine so niedrige Summe wie 60 Millionen Franken als Schlusszahlung auf die Clearingmilliarde akzeptieren würde. Minister Stucki habe stets darauf bestanden, dass die Schweiz [...] ebensoviele und nicht weniger als Alliierten erhalten müsste, und das seien nun einmal 121, 5 Millionen Franken.» Ebd.

60 Mio. sFr. zu offerieren.<sup>220</sup> In Wolffs Augen handelte es sich bei diesem Angebot um eine Art Versuchsballon. Brachte er aller Wahrscheinlichkeit nach keinen grossen Nutzen, so konnte ein solches Vorgehen auch keinen grossen Schaden anrichten.

Nachdem Stucki die bundesrätliche Finanz- und Wirtschaftskommission befragt hatte,<sup>221</sup> teilte er dem deutschen Unterhändler die Ablehnung des Angebotes durch den Bundesrat mit. Die Landesregierung sehe sich unter diesen Umständen nicht in der Lage, einen Gegenvorschlag zu machen. Wolff drückte seinerseits sein Bedauern aus, dass er einen solchen Vorschlag habe unterbreiten müssen. Beide Delegationschefs einigten sich darauf, den zu Ende redigierten Entwurf zum eigentlichen Ablösungsabkommen zu paraphieren. Die Frage der Abfindungssumme für die Schweiz sollte in Bern jedoch nicht mehr diskutiert werden. Nach dem durch das niedrige deutsche Angebot ausgelösten Zwischenfall hielten es die Regierungsverantwortlichen in Bern nicht mehr für sinnvoll, mit der deutschen Delegation um eine mehr oder weniger hohe Abfindungssumme zu feilschen. Die Schweizer Regierung hoffte, dass im Rahmen der Londoner Konferenz über deutsche Auslandsschulden eine Regelung über die Clearing-Milliarde zu erzielen sei.<sup>222</sup>

Nach der Paraphierung des Entwurfes für ein Ablösungsabkommen unterrichtete Bundesrat M. Petitpierre die alliierten Missionschefs in Bern über das Ergebnis der schweizerisch-deutschen Besprechungen. Er informierte sie insbesondere, dass in der Frage der Abgeltungszahlung an die Schweiz keine Einigung erzielt werden konnte. Unter diesen Umständen sehe sich die Schweiz nun veranlasst, ihre Rechte auf Rückerstattung des Verrechnungskredites an der Londoner Schuldenkonferenz geltend zu machen: «Il reste [...] à souhaiter qu'il soit possible, dans le cadre de la conférence qui va s'ouvrir incessamment à Londres, d'élaborer également pour la poursuite des négociations relatives à la liquidation de l'accord de Washington, une solution enfin acceptable et constructive.»<sup>223</sup>

Hinter der zurückhaltenden Formulierung versteckte sich klar der Hinweis, dass die Schweiz nicht geneigt war, auf das Junktim der Ablösung des Abkommens von Washington mit einer für sie befriedigenden Abfindungsregelung zu verzichten.

Gegenüber den Mitgliedern der Aufsichtskommission gab sich Stucki sehr vorsichtig; das Schicksal der Clearing-Milliarde sei immer noch völlig offen.<sup>224</sup> Er hatte dachte freilich gar nicht daran, sich geschlagen zu geben und erwog vielmehr eine Vorausstrategie: «Man könnte [...] daran denken, mit Bezug auf die Clearing-Milliarde zum Angriff überzugehen. Wenn heute in London die Forderungen im Zusammenhang mit dem seinerzeit freiwillig oder sogar aus spekulativen Gründen Deutschland gegebenen Geld zur Diskussion gestellt werden, so müssten noch mit grösserer Berechtigung diejenigen Guthaben zur Behandlung gelangen, welche auf unter Zwang Deutschland gewährten Vorschüssen beruhen.»<sup>225</sup>

220 «Ministerialdirektor Wolff erklärte, dass er dies sehr ungern tun werde, da er sich von vornherein darüber im Klaren sei, dass der Versuch, den Schweizern weniger als den Alliierten zu zahlen, fehlschlagen werde. Das Anerbieten einer so geringen Summe könne auf die Schweizer nur ungünstig wirken.» Ebd.

221 Notiz H. Marti, 21.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

222 Notiz Stucki über Besprechung mit Wolff, 21.2.1952, ebd.

223 Brief BR M. Petitpierre an F/GB/US Leg. Bern, 22.2.1952, ebd.

224 «Unter diesen Umständen bleibt die Frage der Clearing-Milliarde und einer allfällig daraus an die schweizerischen Opfer des Krieges zu machenden Leistung vollkommen offen. Ob es an der bevorstehenden Londoner Konferenz über die deutschen Auslandsschulden gelingen wird, die Alliierten sowohl wie die Deutschen zu einer Änderung ihrer Stellungnahme zu bewegen ist selbstverständlich noch durchaus fraglich.» Brief Stucki an AK-Mitglieder, 22.2.1952, ebd.

225 Notiz H. Marti, 21.2.1952, ebd.

War es in den Verhandlungen mit Bonn nicht gelungen, eine angemessene Rückzahlung der Clearingkredite durchzusetzen, so gab man in Bern diese Ansprüche keineswegs auf. Man war zur Auffassung gelangt, dass sich diese Begehren wohl leichter im Rahmen der Auslandsschuldenkonferenz durchsetzen liessen. In diesem Rahmen verfügte die Schweiz als drittgrösstes Gläubigerland auch über stärkere taktische Waffen: Wenn sie keine Genugtuung in der Clearingfrage erhielt, konnte sie der Schuldenregelung fernbleiben. Ausserdem hatte sie klargemacht, dass sie zum Abschluss eines Ablösungsabkommen nur bereit sei, wenn eine befriedigende Regelung des Vorschusses aus den Kriegsjahren erreichbar sei. Damit hielt die Schweiz zwei gute Trümpfe in den Händen.

«Quel avantage les Suisses peuvent-ils avoir [à la non-exécution de l'Accord de Washington moyennant un versement aux Alliés d'une somme forfaitaire en francs suisses]? Il semble que ce soit principalement de pouvoir inclure dans l'arrangement germano-suisse-alliés en perspective [...] le règlement indirect d'une partie de leur créance de clearing. [...] Un arrangement sur l'Accord de Washington deviendrait alors pour les Suisses le seul moyen d'obtenir actuellement un règlement partiel de leur créance de clearing.»  
 Notiz Yves de la Grandière, Ministère des Finances, 12.11.1951.<sup>226</sup>

«[...] M. Wolff a [...] donné à entendre que l'Allemagne serait prête à mettre à la disposition de la Suisse un montant à peu près équivalent à celui qui serait échu aux Alliés. [...] la solution la plus appropriée serait, me semble-t-il, que le montant en question soit versé à compte sur le milliard-clearing. [...] Cette façon d'agir présenterait encore un autre avantage: Le milliard-clearing, qui était jusqu'ici la bête noire des Alliés, deviendrait enfant légitime par le fait d'être intégré aux nouveaux accords à conclure avec les Alliés et les Allemands.»  
 Brief Aubert de la Rüe, Schweizer. Gesandtschaft Köln, an Bundesrat M. Petitpierre, 23.10.1951.<sup>227</sup>

### 5.3. Der Konflikt um die Clearing-Milliarde: Die Teilerkennung durch die Alliierten

Der Ablösungsplan sah vor, dass die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz nicht liquidiert werden sollten. Um die Vertragsparteien zu einer solchen Regelung zu gewinnen, hatte die deutsche Bundesregierung vorgeschlagen, die alliierten Ansprüche aus dem Abkommen durch eine Pauschalzahlung abzugelten. Die Schweizer Behörden sollten ebenfalls in den Genuss einer Abfindungssumme gelangen. Bonn wollte diese Zahlung jedoch in den Dienst der Abzahlung der Reichsschulden gegenüber Bern stellen. Man ging davon aus, dass durch die Zahlung eines entsprechenden Geldbetrages die aus der Kriegszeit stammende Clearingschuld der Deutschen Verrechnungskasse teilweise oder sogar ganz abgegolten werden sollte. Bern erklärte sich zu einer Regelung der Schulden des Dritten Reiches bereit, lehnte aber das vom Bonner Unterhändler unterbreitete Angebot als ungenügend ab: Mit einer Zahlung von bloss 60 Mio. sFr. konnte die sich auf über 1 Mia. sFr. belaufende deutsche Schuld unmöglich beglichen werden, hielt man hier ungerührt fest.

Dadurch wurde die Abwicklung des Abkommens von Washington einmal mehr mit einer abkommenfremden Annexfrage verknüpft. Es war klar, dass die Schweizer Behörden ohne eine befriedigende deutsche Zahlung auf die Verrechnungsschuld dem Ablösungsplan ihre Zustimmung versagen würden. Da den Deutschen jedoch an einer Normalisierung der Finanzbeziehungen zur Schweiz gelegen war, standen die Aussichten für eine Verständigung nicht schlecht. Die Hauptschwierigkeit bestand darin, das Einverständnis der alliierten Regierungen

---

<sup>226</sup> In: ArchFin, B 9444.

<sup>227</sup> In: BA 2801, 1968/84, 91.

zu gewinnen, die den schweizerischen Clearingkredit bislang als Unterstützung für das Dritte Reich betrachtet hatten. Deshalb hatten die alliierten Vertreter im Ausschuss für eine Regelung der deutschen Auslandsschulden es bisher immer abgelehnt, den schweizerischen Kredit als rückzahlungsberechtigte Forderung anzuerkennen.

Wie war es zum schweizerischen Kredit an Deutschland gekommen? Die Kriegsjahre hatten die Aussenhandelsstruktur der Schweiz nachhaltig verändert.<sup>228</sup> Nach dem Fall Frankreichs wurden Deutschland und Italien, deren Verbündete sowie die von der deutschen Wehrmacht eroberten Gebiete die Haupthandelspartner der Schweiz. Diese Staaten absorbierten vom Herbst 1940 bis Mitte 1944 mehr als drei Viertel der schweizerischen Ein- und Ausfuhr.<sup>229</sup> Mit anderen Worten: In der Situation der vollständigen Umkreisung durch die Achsenmächte befand sich die Schweiz in einer starken Abhängigkeit von der hegemonialen Vormacht in Europa. Das Dritte Reich machte die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern wie Kohle, Eisen, Saatgut, Düngstoffen und Chemikalien, Mineralölen und Baumaterialien von schweizerischen Exportlieferungen anhängig.<sup>230</sup> Diese bestanden zum grossen Teil aus Kriegsmaterial, das zugunsten Deutschlands und seiner Verbündeten hergestellt wurde. Rohstoffe und Devisen waren aber bei der forcierten Rüstungsproduktion im deutschen Europa Mangelware. Die deutsche Regierung setzte Bern deshalb unter Druck, einen Teil der schweizerischen Warenlieferungen mit einem Kredit zu bevorschussen. In zähen Verhandlungen, über denen die ständige Drohung schwebte, dass Deutschland den Versorgungshahn abstellen könnte, lenkten die Schweizer Unterhändler im Sommer 1940 zum ersten Mal ein: Im Gegenzug zu deutschen Lieferungszusagen gewährte Bern dem Deutschen Reich im Rahmen des Verrechnungsabkommens einen Kredit von 150 Mio. sFr.<sup>231</sup> Der Kredithunger Berlins war unersättlich; auf deutsches Drängen hin wurde der Vorschuss im Februar 1941 mehr als verdoppelt; unter massivem deutschem Druck gab die Schweizer Regierung in einer stürmischen Verhandlungsrunde wiederum nach und erhöhte die Bevorschussung im Juli 1941 auf 850 Mio. sFr.<sup>232</sup> Im Frühjahr 1943 entdeckten die Schweizer Behörden, dass diese Kreditlinien beträchtlich überzogen worden waren. Die Deutschen hatten sovieler Devisenbescheinigungen ausgestellt, dass die Limite um über 250 Mio. sFr. überschritten war.<sup>233</sup> In neuen Verhandlungen konnte eine Regelung dieses Überhanges erzielt werden. Bei einem Gesamtbetrag des schweizerisch-deutschen Verrechnungsverkehres während des Krieges von 4,3 Mia. sFr. erreichten die schweizerischen Kredite an Deutschland am Kriegsende den Betrag von 1.119 Mio. sFr.<sup>234</sup> Unter dem Druck der italienischen Regierung hatte Bern von 1940 bis 1943 auch Rom Exportkredite eingeräumt; am Kriegsende beliefen sich diese Bundesvorschüsse an Italien auf annähernd 240 Mio. sFr.<sup>235</sup> Andere neutrale Staaten hatten Deutschland im Krieg ebenfalls Handelskredite gewährt. Die schweizerische «Clearing-Milliarde», wie der Kredit in der Schweiz bald genannt wurde, überragte jedoch die Vorschüsse der anderen neutralen Staaten zusammen um das Vierfache.<sup>236</sup>

<sup>228</sup> Vgl. dazu Jost (1983), S. 171-173; Bonjour (1970), Bd. VI, S. 195ff; Steiner (1950), S. 11-21; 125 bis 147; Vaudaux (1948), S. 80-119.

<sup>229</sup> Hotz (1950), S. 61-457.

<sup>230</sup> Milward (1977), S. 338-344.

<sup>231</sup> Vogler (1983), S. 150-157.

<sup>232</sup> Vogler (1983), S. 213-216.

<sup>233</sup> Hotz (1950), S. 75.

<sup>234</sup> Hotz (1950), S. 82.

<sup>235</sup> Hotz (1950), S. 107.

<sup>236</sup> Ende April 1944 betrug der spanische Vorschuss an Deutschland 183,2 Mio. sFr., der portugiesische 31,3 Mio. sFr., der schwedische 30,0 Mio. sFr. und der türkische 5,7 Mio. sFr. Rings (1985), S. 215.

Die alliierten Besatzungsmächte hatten den schweizerischen Kredit an Deutschland nie anerkannt. Für sie stand fest, dass die Exportvorschüsse einer wirtschaftlichen Unterstützung des Dritten Reiches gleichkamen. Sie warfen der Schweiz 1945 vor, dadurch zur Verlängerung des Krieges beigetragen zu haben. Man zeigte zwar Verständnis für die schwierige Lage der Schweiz im deutsch beherrschten Europa von 1940-1944. Der Vorschuss musste ihrer Meinung nach gleichwohl abgeschrieben werden; die Schweiz konnte sich glücklich schätzen, durch den Krieg nicht grössere Verluste erlitten zu haben. Die Alliierten waren nicht bereit, eine schweizerische Rückzahlungsforderung an die deutsche Regierung zu akzeptieren.

Es gehört zu den Widersprüchlichkeiten des Abkommens von Washington, dass darin vom schweizerischen Clearingguthaben die Rede war. In der Beilage wurde nämlich bestimmt, dass die Hälfte der an die enteigneten Deutschen zu leistenden Entschädigung dem Guthaben der Schweizerischen Regierung bei der Deutschen Verrechnungskasse in Berlin belastet werden sollte; gleichzeitig wurde festgehalten, dass aus dieser Bestimmung kein Präjudiz für die Anerkennung der schweizerischen Anrechte auf dieses Kreditguthaben geltend gemacht werden könne.<sup>237</sup> Obwohl man sich schweizerischerseits der Prekarität des Wertes des Clearingvorschusses stets bewusst war, wurde er in der eidgenössischen Staatsrechnung immer als Aktivposten aufgeführt. Damit sollte angedeutet werden, dass Bern den Anspruch auf Rückzahlung dieses – nach Schweizer Lesart – im Krieg unter Druck abgepressten Kredites nicht aufgab.<sup>238</sup> Im Vorfeld der alliierten Bemühungen, mit der Bundesrepublik zu einer Regelung der deutschen Auslandsschulden zu gelangen, gewann der Clearingkredit an praktischer Relevanz. Es ist deshalb an dieser Stelle erforderlich, in einem Exkurs auf die Vorbereitungen, Durchführung und Ergebnisse der Konferenz über die deutschen Auslandsschulden einzugehen. Dabei kann es sich freilich nicht darum handeln, die Wiederherstellung des deutschen Kredits durch eine allgemeine Schuldenregelung nachzuzeichnen. Es geht hier bloss darum, darzustellen, inwiefern die Behandlung der Schuldenfrage für die Ablösung des Abkommens von Washington bedeutsam war. Wir beschränken uns ganz bewusst auf eine geraffte Darstellung dieser Problematik, die 1951/1952 plötzlich mit der Frage der Durchführung beziehungsweise der Ablösung des Abkommens von Washington verknüpft wurde.

Im Zusammenhang mit den Plänen für eine Revision des Besatzungsstatutes hielten die westalliierten Regierungen es für notwendig, dass die Bundesregierung ihre Schuldverpflichtungen anerkennen sollte. An der New Yorker Aussenministerkonferenz war der Grundsatz des Alleinvertretungsanspruches der Bonner Regierung angenommen worden.<sup>239</sup> Im Gegenzug erwarteten Washington, London und Paris, dass Bonn zu einer Schuldenregelung Hand bot: «They consider, therefore, that pending a final peace settlement [...] the Federal Government is the only Government entitled to assume the rights and fulfil the obligations of the former German Reich. [...] The question of the obligations of the Reich also involves the external debt [...]. The three Governments consider that the Federal Government [...] should assume the responsibility for the pre-war external debt of the Reich. [...] In due course the Occupying Powers will call for a settlement of the obligations arising from this [allied post-war] assistance

---

237 AvW, 25.5.1946, Beilage, I. C., in: Bbl. 1946, S. 744.

238 «Die Clearingmilliarde ist ein Non-Valeur, figuriert aber in der eidgenössischen Staatsrechnung immer noch als 100%iges Aktivum. Niemand macht sich indessen Illusionen darüber, dass dieses 'Guthaben' abgeschrieben werden muss.» 21. AK-Sitzung, 30.9.1947, in: BA 2801, 1968/84, 55. NR R. Schümperli wollte dies nicht so negativ sehen. Er vertrat schon recht früh die Ansicht, dass sich diese Werte im Zusammenhang mit dem AvW aktivieren liessen: «Was die Clearingmilliarde betrifft, so wissen wir aus den parlamentarischen Kommissionen, wie prekär dieser Wert immer war. Ich vermute, das Washingtoner Abkommen kann dazu beitragen, dass dieser Wert realere Form annimmt.» 26. AK-Sitzung, 11.5.1948, ebd.

239 Lehmann (1983), S. 19.

[to Germany]. [...] they consider that the Federal Government should acknowledge its debt in respect of the expenditures which they incurred and it should recognize the prior status of these obligations over other claims.»<sup>240</sup>

Die Alliierten Hohen Kommissare legten ihrem Schreiben einen Entwurf für eine Schuldenanerkennung der Bundesregierung bei. Sie bestanden darauf, dass ihrer Nachkriegshilfe an Deutschland Vorrang vor anderen Forderungen eingeräumt werden müsste; umgekehrt signalisierten sie, dass sie bei einer Schuldenregelung der beschränkten deutschen Finanzkraft und der territorialen Einbuße der Bundesrepublik gegenüber dem ehemaligen Reich Rechnung tragen wollten.<sup>241</sup>

Im Frühjahr 1951 schlossen die drei westalliierten Kommissare mit der Bundesregierung ein Abkommen, in dem Bonn seine Verpflichtung für die Vorkriegsschulden des Reiches und für die alliierte Nachkriegshilfe anerkannte. Das Kabinett Adenauer erklärte in einem Briefwechsel mit der Alliierten Hohen Kommission seine Bereitschaft, den Zahlungsdienst für die deutsche äussere Schuld wieder aufzunehmen. Ein Zahlungsplan solle aufgestellt werden; auf dieser Grundlage sollte dann in Verhandlungen mit allen beteiligten Regierungen und Gläubigern ein multilaterales Schuldenabkommen abgeschlossen werden.<sup>242</sup>

Die Schuldenanerkennung bildete die Voraussetzung für die Revision des Besatzungsstatuts, welches noch am selben Tag in Kraft trat.<sup>243</sup> Die Souveränität der Bundesregierung wurde dadurch erheblich erweitert. Die Pläne zur Schuldenregelung nahmen rasch konkrete Umriss an: Bereits Ende Mai 1951 unterbreiteten die Alliierten Bonn Verfahrensvorschläge und einen Zeitplan. Zur Vorbereitung der Schuldenkonferenz setzten sie in London einen Dreimächteausschuss für Deutsche Schulden ein, der mit der Koordinierung der alliierten Politik in dieser Frage und mit der Aufstellung eines allgemeinen Schuldenregelungsplanes beauftragt wurde.<sup>244</sup> Bereits im Juni 1951 sollte ein erstes Treffen mit der Bundesregierung stattfinden, bevor im Juli dann informelle Vorbesprechungen der Dreimächtekommission, alliierten Gläubigervertretern mit einer deutschen Regierungsdelegation und deutschen Schuldnern in London aufgenommen werden sollten. Zu diesen Vorgesprächen sollten auch Regierungen Vertreter wichtiger Gläubigerstaaten – Belgien, die Niederlande, Schweden und die Schweiz – als Beobachter eingeladen werden.<sup>245</sup> Das Foreign Office verschickte an über 60 Regierungen die Einladung, zum gegebenen Zeitpunkt an der Schuldenkonferenz teilzunehmen.<sup>246</sup>

In ihrem Schreiben an die Bundesregierung präzisierten die alliierten Regierungen den Umfang der vorgesehenen Regelung: «The arrangements contemplated relate to Germany's pre-war public and private indebtedness and to the German debt arising out of post-war economic assistance; they do not relate to claims arising out of the war, which can only be dealt with in connexion with a peace treaty.»<sup>247</sup>

<sup>240</sup> Brief AHK an BK K. Adenauer, 23.10.1950, in: Conference on German external Debts, TCGD, December 1951, in: BAK, B 102/6965.

<sup>241</sup>Ebd.

<sup>242</sup> Brief BK K. Adenauer an AHK A. François-Poncet, 6.3.1951; Brief AHK an BK K. Adenauer, 6.3.1951, ebd.

<sup>243</sup> Benz (1984: Die Gründung), S. 142-143; Herbst (1989), S. 112-113.

<sup>244</sup> Brief J. E. Slater, GenSekr AHK, an MinDir H. Blankenhorn, BKAm, 23.5.1951, Anlage 5, ebd.

<sup>245</sup> Brief J. E. Slater, GenSekr. AHK, an MinDir H. Blankenhorn, BKAm, 23.5.1951, ebd.

<sup>246</sup> En bloc ausgeschlossen blieben die UdSSR und die osteuropäischen Staaten. Telegr. D. Acheson an USPO-LAD Tokio, 24.5.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1513.

<sup>247</sup> Brief Slater, AHK, an Blankenhorn, BKAm, 23.5.1951, Anlage 1, ebd.



Damit hatten die alliierten Vertreter eine klare Grenzlinie gezogen: Die aus der Kriegszeit stammenden deutschen Schulden – und damit also auch die schweizerische Clearing-Milliarde – sollten von der Schuldenregelung ausgeschlossen bleiben.

Im Gegensatz zur Regelung der deutschen Vorkriegsschulden betraf die Nachkriegshilfe für die Bundesrepublik bloss die drei westalliierten Regierungen. Der Regelung der Nachkriegshilfe kam eine Schlüsselbedeutung zu. Hatten die drei westalliierten Regierungen auch grundsätzlich auf dem Vorrang der Rückzahlung ihrer Nachkriegshilfe vor anderen Forderungen bestanden, so war ihnen doch klar, dass sie auf Grund der gewaltigen Summen nicht mit einer integralen Rückzahlung rechnen konnten.<sup>248</sup> Sie zeigten der Regierung in Bonn schon frühzeitig ihre Bereitschaft an, auf ihre Vorzugsrechte partiell zu verzichten, wenn dadurch eine befriedigende Pauschalregelung der Schuldenfrage möglich werde: «The three Governments, in order to make an overall settlement of German debts possible, are prepared to modify the priority of their claims in respect of the post-war economic assistance which they furnished to Germany, on condition that the settlement plan is acceptable to them.»<sup>249</sup>

Praktisch fiel es den Alliierten schwer, sich über die Behandlung ihrer Nachkriegshilfe zu verständigen. In Washington hatten sich die zuständigen Behörden rasch verständigen können. Am 26. April 1951 hatte der National Advisory Council sich dafür ausgesprochen, dass ein substantieller Teil der Nachkriegshilfe – 80-90% – abgeschrieben werden müsste. Ein Verzicht in dieser Gröszenordnung sei auch gegenüber Grossbritannien und Frankreich durchzusetzen. Die verbleibenden Schulden sollten von der deutschen Bundesregierung in 35 Jahren getilgt werden. Im Staatsdepartement machte man sich diesen Standpunkt zu eigen. Secretary of State Dean Acheson ermächtigte die amerikanische Delegation in London, auf dieser Grundlage Verhandlungen aufzunehmen.<sup>250</sup>

Da die Franzosen aufgrund ihrer geringen Nachkriegshilfeleistungen wenig Interesse an dieser Frage bekundeten, führten die Amerikaner mit den Briten separate Besprechungen über diese Schuldenkategorie. Die englische Treasury-Vertreter waren von der amerikanischen Forderung nach einer 90%igen Abschreibung schockiert. London zeigte sich zu einem partiellen Schuldenerlass bereit; nur war man hier von einem Nachlass in der Gröszenordnung von 10-20% ausgegangen. Man war nicht bereit, auf den amerikanischen Vorschlag einzugehen.<sup>251</sup> In Washington zeigte man sich irritiert. Wenn London auf einer so hohen Rückzahlung bestehen sollte, werde der Schuldenregelungsplan als ganzes betroffen. Ein grosszügiger Schuldenerlass stelle den Kern der Regelung der Nachkriegsschulden dar.<sup>252</sup> Im Staatsdepartement war man nicht geneigt, Grossbritannien einen niedrigeren Abschreibungssatz zu gewähren. Die Positionen waren festgefahren.

Mitte September legte die die britische Regierung neue Vorschläge vor. Englische Diplomaten in Washington wollten grundsätzlich die britischen Nachkriegsforderungen in vollem Umfange aufrechterhalten; das sollte die USA indessen nicht davon abhalten, einseitig einen Grossteil der amerikanischen Nachkriegslieferungen abzuschreiben.<sup>253</sup> An einer informellen Unter-

248 Die amerikanische Nachkriegshilfe an die BRD belief sich per 30.6.1951 auf 3.1 Mrd \$, die britische auf 204 Mio. £ (ca. 580 Mio. \$), während die französische Hilfe bloss 15,8 Mio. \$ betrug. *Telegr. D. Acheson an US Emb. London, 25.5.1951*, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1513.

249 Brief J. E. Slater, AHK, an Blankenhorn, BKAmT, 23.5.1951, Anlage 1, ebd.

250 *Telegr. D. Acheson an US Emb. London, 27.4.1951*, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1513.

251 *Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 8.5.1951*, ebd.

252 «Brit[ish] intentions [...] to maintain 90 percent [of] their postwar claim [...] [is] very disturbing. [...] write-down is the heart of entire postwar claims negotiations. [...] Hence you should [...] press Britfish for agreement more substantial write-down.» *Telegr. D. Acheson an US Emb. London, 25.5.1951*, ebd.

253 *Telegr. AsstSecState J. Webb an US Emb. London, 18.9.1951*, ebd.

redung im Rahmen des Dreimächteausschusses in London signalisierte der amerikanische Vorsitzende Warren Lee Pierson Einlenken: «While Pierson stated he was able to find some justification for British[er] request for smaller concessions than US was prepared to make he found it impossible to support in Washington] arrangement in which Brit[ish] would make no concessions.»<sup>254</sup>

Damit liessen die amerikanischen Behörden zum ersten Mal ihre Forderung nach einem einheitlichen Abschreibungssatz fallen. In Anbetracht der verschlechterten Finanzsituation England sei es denkbar, dass London einen höheren Rückzahlungssatz für sich beanspruchen konnte als die USA. Es sei aber erforderlich, dass auch England auf einen Teil verzichtete.

Die interalliierten Differenzen hatten den Fahrplan der Schuldenkonferenz verzögert. Die amerikanischen Delegierten waren über die unbewegliche Haltung Londons enttäuscht. Auch französische Vertreter drängten auf eine raschere Gangart, umso mehr als auch die deutschen Behörden sich an einer baldigen Verhandlungsaufnahme interessiert zeigten.<sup>255</sup> Die mit der Organisation der Konferenz betraute englische Regierung teilte den interessierten Regierungen mit, dass sich die Vorbereitungsarbeiten verzögert hätten und die Hauptkonferenz wohl nicht vor Januar 1952 stattfinden könnte.<sup>256</sup>

Anfangs November 1951 zeichnete sich bei den im Rahmen des alliierten Dreierausschusses über Deutsche Auslandsschulden weitergeführten Besprechungen eine Einigung ab. Die Amerikaner reduzierten ihre Forderung von mehr als 3,1 Mia. \$ auf 1,2 Mia. \$; dieser Betrag war in 35 Jahresraten zurückzubezahlen, wobei eine Verzinsung von 2,5% vorgesehen war. Grossbritannien erklärte sich seinerseits mit einem Verzicht von 25% seiner Nachkriegsforderungen einverstanden und verzichtete gleichzeitig auf eine Verzinsung seiner Schuld. Dafür bestand London auf einer verkürzten Rückzahlungsfrist: Bonn sollte die Beträge in 20 Jahresraten in britischen Pfund zurückbezahlen.<sup>257</sup> Die französischen Delegierten hielten die britisch-amerikanische Einigung für ein grosszügiges Entgegenkommen gegenüber der deutschen Bundesregierung. Sie erklärten sich bereit, ihrer Regierung eine Regelung im Rahmen der für Grossbritannien vorgesehenen Lösung zu empfehlen.<sup>258</sup>

Die Regierungen in den alliierten Hauptstädten stimmten dieser Regelung allesamt zu. Damit wurde die alliierte Handlungsfähigkeit für die Schuldenregelung wiederhergestellt. Washington hatte sich zu einer asymmetrischen Verzichtleistung bereit erklärt. Die amerikanische Regierung gab 62,5% ihrer Nachkriegsforderungen auf, während die Briten und Franzosen ihre durch ihre Abschreibung und die Zinslosigkeit bloss 40% ihrer Nachkriegshilfe verzichteten. Grossbritannien, das Deutschland ursprünglich bloss eine Ermässigung von 10-20% gewähren wollte, hatte umgekehrt zu einem Einschlag von 40% eingewilligt. Ein Kompromiss war erzielt worden.

254 Telegr. Holmes, US Emb. London, an DoSt, 19.9.1951, ebd.

255 Telegr. McCloy, US Element AHK, an DoSt, 25.9.1951, ebd.

256 Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 5./10.10.1951, ebd.

257 Die englischen Unterhändler hatten sich geweigert, den von den USA vorgeschlagenen Abschreibungssatz von 50% und eine Rückzahlungszeit von 35 Jahren anzunehmen. W. L. Pierson empfahl den britischen Vorschlag unter diesen Umständen zur Annahme: «US Delegation] believes [this] formula [...] represents greatest recovery to US which seems realistic as well as greatest reduction obtainable from Britain.» Telegr. Holmes, US Emb. London, an DoSt, 6.11.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

258 Das bedeutete, dass Paris von den 15,8 Mio. \$ Nachkriegshilfe eine Rückzahlung bloss für 11,8 Mio. \$ verlangte; im Übrigen sollten diese Beträge zinslos rückzahlbar sein in 20 Jahrestanchen. Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 16.11.1951, ebd.

Zuvor waren schon die alliiert-deutschen Vorbesprechungen zur vollen Zufriedenheit beider Seiten verlaufen.<sup>259</sup> Auch an den vorbereitenden Gesprächen mit den Gläubigervertretern Ende Juni 1951 hatte Einvernehmen erzielt werden können. Die Privatgläubiger waren mit den Dreimächteausschuss einig, dass die Vorkriegsguthaben nicht unabhängig von den Gesamtschulden geregelt werden könnten. Man war sich allgemein bewusst, dass im Rahmen einer Gesamtlösung eine vollständige Rückzahlung nicht denkbar war. Die Vertreter der alliierten Regierungen wurden beauftragt, einen Zahlungsplan auszuarbeiten und so rasch als möglich eine Schuldenkonferenz einzuberufen.<sup>260</sup>

Die Frage nach dem Zusammenhang von Schuldenregelung und der Abwicklung des Abkommens von Washington wurde erstmals von den französischen Delegierten in London gestellt. Diese wiesen darauf hin, dass die kategorische Haltung des Dreimächteausschusses, deutsche Schulden aus den Kriegsjahren gegenüber neutralen Regierungen von der Schuldenregelung auszuschliessen, schwerwiegende Folgen für die Durchführung der Safehaven-Vereinbarungen haben könnte. Eine Koordinierung der Schuldenfrage mit der alliierten Safehavenpolitik tue not. Mit Unterstützung ihrer britischen Kollegen schlugen sie vor, die Verhandlungen mit der Schweizer Regierung über das Abkommen von Washington rasch wieder aufzunehmen.<sup>261</sup>

Diese Empfehlung stiess beim Staatsdepartement auf wenig Begeisterung. Solange die alliierten Regierungen nicht konkrete Vorschläge zur Durchführung des Safehaven-Abkommens vorlegen könnten, wollte man in Washington von Neuverhandlungen nichts wissen.<sup>262</sup>

Die deutschen Pläne für eine Ablösung des Abkommens von Washington schufen eine neue Situation. Es waren wiederum die Vertreter aus Paris, welche auf die Auswirkungen des Umfangs der Schuldenregelung aufmerksam machten: In der Diskussion um das «Scope Paper» sprachen sie sich im November 1951 dafür aus, neutrale Kredite aus der Kriegszeit vorherhand nicht explizit von der Traktandenliste der Schuldenkonferenz auszuschliessen. Der französische Unterhändler F. -D. Gregh räsonierte, dass im Falle eines Ausschlusses dieser Kreditkategorie die Chancen eines günstigen Ausgangs der Verhandlungen über die Ablösung des Abkommens von Washington vollends gefährdet würden.<sup>263</sup> Man war in Paris zur Überzeugung gelangt, dass Bern ohne eine zumindest partielle Rückzahlung des Clearingkredites an Bern im Hinblick auf die Ablösung des Abkommens von Washington nicht Hand bieten werde.<sup>264</sup>

Im Grunde genommen stellte sich für die alliierten Regierungen eine einfache Frage: Waren sie mehr interessiert am ihnen aus der Abkommensablösung zufließenden Schweizerfrankenbetrag oder hatte die Verhinderung einer Teilrückzahlung des Clearingkredites an Bern im Hinblick auf die Erhaltung der deutschen Zahlungsfähigkeit eine grössere Bedeutung für sie? Eines schien nämlich klar zu sein: Beides zu erreichen schien ihnen zunehmend unwahrscheinlich.

---

259 Vom 5.-7.6.1951 fanden in Bonn alliiert-deutsche Vorgespräche über Rahmen und Modalitäten der Schuldenregelung statt. Es gelang beiden Seiten, sich über die wesentlichen Verfahrensgrundsätze und den Zeitplan zu einigen. Communiqué vom 7.6.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1513. Vgl. auch Deutsche Auslandsschulden, TCGD, Dezember 1951, S. 21-32, in: BAK, B 126/48366.

260 Die Gespräche fanden vom 25.6. bis zum 4.7.1951 in London statt. Telegr. Gifford, US Emb. London, 30.6.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1513; Vgl. auch Deutsches Auslandsvermögen, TCGD, Dezember 1951, S. 33-36, in: BAK, B 126/48366.

261 Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 21.9.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1514.

262 Telegr. UnderSecState J. Webb an US Emb. London, 3.10.1951, ebd.

263 Telegr. Gifford, US Emb. London, 2.11.1951, ebd.

264 «[L'avantage principal qu'ont les Suisses au règlement de l'Accord de Washington est] de pouvoir inclure dans l'arrangement germano-suisse-alliés en perspective [...] le règlement indirect de leur créance de clearing. [...] Un arrangement sur l'Accord de Washington deviendrait alors pour les Suisses le seul moyen d'obtenir actuellement un règlement partiel de leur créance de clearing.» Notiz Y. de la Grandière, MinFin, 12.11.1951, in: ArchFin, B 9444.

Die Behandlung des schweizerischen Clearingvorschusses sollte sich als heikelster Punkt in der Diskussion über den Umfang der Schuldenregelung erweisen.<sup>265</sup> Die englischen und die amerikanischen Delegierten schlossen sich der Analyse ihrer französischen Kollegen an. Bern habe starke Trümpfe in der Hand, gaben auch die amerikanischen Delegierten zu bedenken, die sich bisher klar für einen Ausschluss der Clearingforderung vom Schuldenplan ausgesprochen hatten. Wenn die schweizerischen Kredite aus den Kriegsjahren bei der Schuldenregelung nicht berücksichtigt würden, bestehe die Gefahr, die Schweiz nicht nur an der Ablösung des Abkommens von Washington kein Interesse mehr habe, sondern auch einem Schuldenabkommen fernbleiben und in bilateralen Gesprächen mit Bonn direkt einen Deal aushandeln könnte. Dadurch würde die Gesamtschuldenregelung stark ausgehöhlt: «US delegation] has consistently advocated exclusion Swiss claim from debt settlement. We recognise, however, that [...] Swiss might make settlement of clearing claim condition for their acceptance of Ger[man] proposal which three governments appear willing to accept. We also recognise that Swiss would have strong bargaining position if they should threaten not to accede to [...] debt settlement unless their clearing claim settled, because without Swiss adherence objectives of settlement plan would not be achieved. Accordingly we can not exclude possibility that at some future time exclusion of Swiss clearing claims will be reconsidered.»<sup>266</sup>

Im vom Dreierausschuss angenommenen Scope Paper wurde der schweizerische Clearingkredit vom Einbezug in die Schuldenregelung schliesslich ausgeschlossen.<sup>267</sup> Dieser Positionsbezug war taktisch bestimmt; man wollte den Versuch wagen, Bern auch ohne Clearingrückzahlung zu einer Schuldenregelung und zur Ablösung des Abkommens von Washington zu gewinnen. Die Schweizer Regierung konnte zu diesem Zeitpunkt auf den Umfang der Schuldenregelung keinen Einfluss ausüben. Sie war an den Arbeiten des alliierten Dreierausschuss ja nicht beteiligt; auch an der Londoner Vorkonferenz war sie bloss durch Beobachter vertreten gewesen. Dagegen wurde die deutsche Bundesregierung nach Abschluss der inneralliierten Konzertation zu Besprechungen eingeladen, die vorab der Regelung der Nachkriegsschulden und der Definition des Umfanges der Gesamtschuldenregelung galten.<sup>268</sup> Nach mehr technischen Erörterungen gaben die drei alliierten Delegationsleiter in einer feierlichen Erklärung die Reduktion ihrer Forderungen aus der Nachkriegshilfe bekannt: Unter der Voraussetzung, dass eine zufriedenstellende Regelung der Vorkriegsschulden erzielt werden könne und dass weder die Bundesregierung noch ihre Staatsangehörigen gegen von den drei Westmächten seit der Beendigung der Feindseligkeiten angeordnete Massnahmen geltend machen, erklärten sich die westalliierten Regierungen zu einem substantiellen Nachlass der Nachkriegsschulden bereit.<sup>269</sup>

265 «Touchiest issue was treatment of the Swiss clearing claim [...]» Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 24.11.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

266 Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 20.11.1951, ebd.

267 «Die Regelung soll nicht umfassen: [...] c) Ansprüche aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges von Staaten, die sich mit Deutschland nicht im Krieg befunden haben [...] und von Staatsangehörigen dieser Staaten gegenüber dem Reich und Körperschaften des Reiches, einschliesslich der Guthaben, die auf Clearing-Konten erworben worden sind.» Diese Ansprüche sollten bis zum Zeitpunkt einer endgültigen Friedensregelung mit Deutschland zurückgestellt werden. Deutsche Fassung des Scope Document, TCGD, 21.11.1951, in: BAK, B 102/6962.

268 Diese Besprechungen fanden vom 26.11. bis zum 10.12.1951 in London statt. Bericht der Deutschen Delegation für Auslandsschulden, 19.12.1951, in: BAK, B 102/6962.

269 Washington erklärte sich bereit, seine Forderung von ca. 3,2 Mrd \$ auf rund 1,2 Mrd \$ herabzusetzen; dieser Betrag war mit 2,5% zu verzinsen und in 35 gleichbleibenden Jahresraten zu tilgen. London wollte seine Forderungen von 201,8 Mio. £ auf 150 Mio. £ reduzieren; die Rückzahlung sollte ohne Verzinsung in 20 Jahresraten von 7,5 Mio. £ erfolgen. Paris war geneigt, seine Ansprüche von 15,8 Mio. \$ auf 11,8 Mio. \$ herabzusetzen; die Rückzahlung sollte zinslos in 20 Jahrestanchen von 592'000 FF erfolgen. Ebd.

Hermann J. Abs, der Vorsitzende der deutschen Delegation, würdigte diese Vorschläge als grosszügige Gesten der alliierten Regierungen und nahm sie zuhanden des Bundeskabinetts in Bonn entgegen.<sup>270</sup>

Mehr Probleme gab das «Scope Paper» auf. Im Zentrum der Gespräche stand wiederum der schweizerische Clearingkredit. Die deutschen Sachverständigen verwahrten sich mit grossem Nachdruck gegen den Ausschluss dieses Kredites von der Schuldenregelung, weil dadurch die mit der Schweizer Regierung ins Auge gefasste Ablösung des Abkommens von Washington nicht durchgeführt werden könnte: «Der Gegenstand [...] scheint mir aber von wirklich so überragender Bedeutung zu sein, dass ich es für nicht vertretbar halten würde, eine auch nur geringe Chance zur Durchsetzung des deutschen Standpunktes ungenutzt zu lassen. Das Einverständnis des Dreimächte-Ausschusses mit den deutsch-schweizerischen Gesprächen über den praktischen Fortfall des Washingtoner Abkommens – um nicht Geringeres geht es im Augenblick – würde vermutlich das letzte Hindernis für einen Erfolg der Verhandlungen, die Herr Minister Schäffer [...] mit dem Schweizer Finanzminister Dr. Stucki [sic!] führen, aus dem Wege räumen.»<sup>271</sup>

Von deutscher Seite wurde der Antrag gestellt, dass die Regelung des schweizerischen Clearingvorschusses nicht einfach bis zu einem reichlich hypothetischen gesamtdeutschen Friedensvertrag verschoben würde, sondern bereits im Rahmen der Schuldenkonferenz vorgenommen werde. Auch die amerikanischen Delegierten in London waren zur Einsicht gelangt, dass eine Regelung der deutschen Clearingschulden gegenüber der Schweiz wohl nicht umgangen werden könnte. Amerikanische Vertreter des Dreierausschusses unterstellten gar im Rückblick auf die unerfreuliche Geschichte des Abkommens von Washington, dass es Bern von allem Anfang darum gegangen sei, die Durchführung der Liquidation zu verzögern, um die Rückzahlung der Clearing-Milliarde sicherzustellen: «US Delegation] believes major factor in Swiss delaying tactics has been determination not to settle accord matter until treatment of Swiss claims against Germany has been clarified. This conclusion appears valid regardless nature of settlement under Swiss accord because control of German assets is most potent means Swiss have of assuring over-all settlement satisfactory to them.»<sup>272</sup>

Diese Einschätzung war unzutreffend; sie überschätzte die Kohärenz der Durchführipolitik der Regierung in Bern. Von einem schweizerischen Meisterplan zur Erreichung der Rückzahlung des Clearingkredites konnte keine Rede sein. Die mit der Durchführung des Abkommens von Washington beauftragten Chefbeamten in Bern hatten im Gegenteil diesen Kredit lange Jahre völlig abgeschrieben. Erst seit dem Herbst 1951 war Bern bemüht, den Clearingkredit wieder zu aktivieren. Nach den schweizerisch-deutschen Besprechungen über den Ablösungsplan war klar geworden, dass die Schweiz auf einer Regelung der Clearing-Milliarde bestehen würde. Bestanden nun die Alliierten ihrerseits auf dem Ausschluss dieser Forderung von der Schuldenregelung, so riskierten sie, dass die Schweiz sich weigerte, zu einer Regelung der schweizerischen Schulden im Rahmen des Abkommens Hand zu bieten. Bei der starken schweizerischen Gläubigerposition wäre das aber ernsthaft unerwünscht gewesen, meinten amerikanische Vertreter in London: «[...] US Delegation] is of opinion that outright refusal of

270 Ebd. Vgl. auch das Pressecommuniqué der Bundesregierung vom 10. 12. 1951: «Von einer ursprünglichen Forderung im Gegenwert von etwa DM 16 Milliarden werden nach dem [...] Vorschlag der drei Mächte noch insgesamt DM 6,8 Mrd verbleiben. Der vorgesehene Erlass beträgt somit 57% der ursprünglichen Forderung.» In: BAK, B 102/6962.

271 Brief Georg Vogel, BMin für den Marshallplan, an Vizekanzler F. Blücher, 12.12.1951, in: BAK, B 126/48379.

272 Telegr. Gifford, US Emb. London, 26.11.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

Switzerland] to sign agreement would result in complications of such magnitude that settlement of at least Swiss private claims could not be prevented for any considerable period of time.»<sup>273</sup> Die Befürchtung war gross, dass im Falle eines Ausschlusses des Clearingkredites die Schweiz mit der Bundesregierung bilaterale Verhandlungen aufnehmen würde. Es galt zu verhindern, monierten amerikanische Vertreter in London das immer noch widerstrebende Staatsdepartement, dass Bern in solchen Besprechungen eine günstigere Regelung erzielen könnte. Eine solche Separatregelung könnte nämlich für andere Gläubigergruppen einen Präzedenzfall darstellen, die ebenfalls versuchen könnten, in bilateralen Verhandlungen mit Bonn ein vorteilhafteres Arrangement zu finden. Dadurch würde der Erfolg der ganzen Auslandsschuldenkonferenz in Frage gestellt.<sup>274</sup>

Es erschien als kleineres Übel, den schweizerischen Kredit im Rahmen der Londoner Konferenz zuzulassen. Die alliierten Delegationen akzeptierten schliesslich eine Erweiterung des Umfangs der Schuldenkonferenz. Sie fügten der Bestimmung über neutrale Handelskredite an Deutschland einen Beisatz zu, der es erlaubte, dass solche Guthaben allenfalls im Zusammenhang mit den Safehaven-Abkommen zu einer Schuldenregelung zugelassen seien.<sup>275</sup> Durch die Ausnahme von der Ausnahme wurde im Scope Paper die Möglichkeit eröffnet, dass die Clearing-Milliarde in die Schuldenregelung aufgenommen werden konnte. Diese Möglichkeit war erst konditional; die Alliierten hatten sie von einer befriedigenden Regelung des Abkommens von Washington abhängig gemacht.

Es ist auffällig, dass die Schweizer Behörden an dieser partiellen Anerkennung der Clearing-Milliarde direkt nicht mitgewirkt hatten. Was mochte Bonn dazu geführt haben, sich für die Zulassung dieser Schulden an der Londoner Konferenz stark zu machen? Drei Argumente zeichnen sich ab: Erstens stellte die in Aussicht genommene Ablösung des Abkommens von Washington einen politischen Prestigeerfolg dar, dessen Preis man in Bonn zu bezahlen bereit war. Nach den Berner Verhandlungen vom Dezember 1951 war klar, dass die Schweizer Regierung ohne eine Teilrückzahlung auf die Clearing-Milliarde zur Ablösung des Abkommens von Washington nicht bereit war. Deshalb musste die Bundesregierung für eine Regelung der Clearing-Milliarde eintreten, wenn sie die Liquidierung der deutschen Werte in der Schweiz zu verhindern trachtete.<sup>276</sup> Zweitens scheint sich die deutsche Regierung bewusst gewesen zu sein, dass sie um eine Konsolidierung ihrer Schulden gegenüber ihrem Nachbarstaat nicht herumkommen konnte, wenn sie auch in Zukunft auf dem schweizerischen Kapitalmarkt Geld auf nehmen wollte. Interne Studien legten es Bonn indessen nahe, in den kommenden Jahren in der Schweiz, wo Kapital reichlich und zu günstigen Zinsen vorhanden war, Anleihen zu begeben. Drittens mochten sich die Behörden in Bonn der Hoffnung hingegeben haben, im Rahmen der Londoner Konferenz – also mithin unter der Kontrolle der westalliierten Regierungen – auch eine materiell günstige Regelung ihrer Schulden gegenüber dem schweizerischen Staat zu erzielen. Aufgrund der beschränkten deutschen Zahlungs- und Trans-

---

273 Ebd.

274 Telegr. Gifford, US Emb. London, 12.12.1951, ebd.

275 »Except that provision will not be made for the settlement of: [...] c) claims, arising during World War II, by countries which were not a war with or occupied by Germany during the war, and by nationals of such countries, against the Reich and agencies of the Reich, including credits acquired on clearing accounts (these claims, except in so far as they may be settled on the basis of, or in connection with, existing agreements between the three Governments and any such country, will be deferred until their settlement can be considered in conjunction with the settlement of claims specified in paragraph b) [Regelung erst beim Abschluss Friedensvertrag].« Scope of the Debt Settlement, 12.12. 1951, in: Conference of German External Debts, Memorandum TCGD, December 1951, in: BAK, B 102/6965.

276 Vorlage für die Kabinettsitzung vom 14. 12.1951, 12.12.1951, in: BAK, B 126/12477.

ferfähigkeit konnte Bonn mit Fug und Recht annehmen, dass die alliierten Vertreter an der Schuldenkonferenz auf einen hohen Abschreibungssatz drängen würden. Die bundesdeutsche Regierung ging davon aus, dass nicht der Gesamtbetrag der deutschen Schuldentrückzahlung vergrößert werden würde, sondern dass vielmehr die einzelnen Rückzahlungsbeträge verkleinert werden würden.<sup>277</sup> Gegen nahezu 120 Mio. sFr. sollte die Schweizer Regierung die Saldoquittung erteilen und auf den Rest ihres Guthabens definitiv Verzicht leisten.

Durch die von den deutschen Vertretern in London durchgesetzte Erweiterung des Scope Papers war der Weg zu einer partiellen Rückzahlung der Clearing-Milliarde geebnet worden. Die westalliierten Partnerregierungen waren widerstrebend zur Einsicht gelangt, dass der aus der Kriegszeit stammende schweizerische Kredit an das Deutsche Reich von der Schuldenregelung nicht ausgeschlossen werden konnte. Dieses Eingeständnis kostete in den alliierten Hauptstädten, vor allem in Washington, beträchtliche Überwindung. Mussten die Alliierten auch zu einer Anerkennung dieser Schulden einlenken, so versuchten sie wenigstens, die an die Schweiz auf die Clearing-Milliarde zu bezahlenden Beträge so gering wie nur möglich zu halten. Die amerikanische Vertretung im Londoner Schuldenausschuss schlug dem Staatsdepartement vor: «Therefore realistically US Delegation] believes that some concession must be expected and proposes that US ultimate position should be that no more favorable settlement of Swiss wartime clearing claims can be permitted than that accorded to US postwar claims.»<sup>278</sup>

Danach hätte die Eidgenossenschaft maximal 30% ihres Guthabens zurückbezahlt erhalten sollen. In Washington versuchte man diesen Betrag weiter zu komprimieren: Die Schweiz sollte über den in ähnlicher Grössenordnung wie die Loskaufsumme für die Alliierten liegenden hinaus keine Rückzahlung erhalten.<sup>279</sup> London und Paris waren, skeptisch über eine solche Beschränkung; sie befürchteten, dass dadurch die rasche Ablösung des Abkommens von Washington verzögert werden könnte.<sup>280</sup>

Der Schweiz war es durch die späte Zusage, das Abkommen von Washington abzulösen und im Zusammenhang mit der deutschen Bundesregierung die alliierten Vertragsstaaten finanziell abzugelten, gelungen, ihre Kriegskredite an Deutschland zu mobilisieren. Der von vielen längst todgesagte Clearingkredit war von den Alliierten nun plötzlich anerkannt worden. Die Frage war freilich offen, in welchem Umfang er realisiert werden konnte.

---

277 Vgl. die Diskussion über die deutsche Zahlungs- und Transferfähigkeit: Conference on German External Debts, Memorandum TCGD, December 1951, S. 31-35, in: BAK, B 102/6965.

278 Telegr. Gifford, US Emb. London, an DoSt, 27.12.1951, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

279 Telegr. SecState D. Acheson an US Emb. London, 21.1.1952, ebd.

280 Minutes 6th meeting, 22. 1. 1952, in: PRO, FO 371/99849.

«[...] le problème ne consiste plus à s'entendre sur un règlement de la liquidation des avoirs allemands en Suisse, puisqu'en effet l'accord est pratiquement réalisé à ce sujet [...]. En résumé, la discussion a quitté le terrain de l'Accord de Washington pour rebondir sur celui de la Conférence des Dettes et le règlement de l'Accord de Washington n'est plus qu'un objet de manoeuvre, un moyen tactique, que chacune des parties essaie d'utiliser en faveur de ce qu'elle estime être son intérêt dominant.»  
 Marcel Vaidie an Botschafter Henri Hoppenot, 11.3.1952.<sup>281</sup>

#### 5.4. Die Clearing-Milliarde an der Londoner Schuldenkonferenz und die Aushandlung einer Rückzahlungsvereinbarung im Mai 1952

Ende 1951 hatten die alliierten Regierungen eingelenkt: Sie bestanden nicht mehr darauf, dass die schweizerischen Staatsforderungen aus der Kriegszeit einfach abzuschreiben seien. In der modifizierten Fassung des «Scope Document» wurde bestimmt, dass im Rahmen von Verrechnungsabkommen an Deutschland geleistete Kredite neutraler Staaten aus den Kriegsjahren im Zusammenhang mit den Safehaven-Abkommen geregelt werden könnten. Im Kern enthielt die Bestimmung zwei Aussagen: Erstens verlangte sie weiterhin, dass die Clearing-Milliarde von der Londoner Schuldenkonferenz ausgeschlossen bleiben sollte. Dafür gab sie – in zurückhaltender Formulierung – zu verstehen, dass eine Teilrückzahlung dieses Kredites im Falle einer Ablösung des Abkommens von Washington möglich war. Die Tür für eine Regelung der schweizerischen Staatsforderungen war damit ein Spalt weit geöffnet; die Alliierten gaben aber zu erkennen, dass sie das letzte Wort sprechen wollten.

In Bern hätte man es vorgezogen, diese Forderungen gegen Deutschland bilateral zu regeln, da davon ausgegangen werden konnte, dass in direkten Verhandlungen mit Bonn die schweizerischen Interessen besser gewahrt werden konnten als in einem unter alliierter Leitung stehenden Verhandlungsgremium. An den schweizerisch-deutschen Verhandlungen über das Ablösungsabkommen war es in dieser Frage indes zu keiner Einigung gekommen. Dadurch schien nun einzutreten, was die alliierten Regierungen zu verhindern trachteten: Bern war fest entschlossen, die Rückzahlung der Clearing-Milliarde zur Vorbedingung der Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens zu machen.<sup>282</sup>

Anfangs Januar 1952 hatte die Schweizer Regierung die Einladung zur Schuldenkonferenz erhalten.<sup>283</sup> Eine Expertenkommission empfahl Bundesrat ohne Gegenstimme, die alliierte Einladung zur Teilnahme an der Auslandsschuldenkonferenz anzunehmen.<sup>284</sup> Dieser schloss sich dieser Empfehlung an. Die Teilnahme sollte indes unter dem ausdrücklichen Vorbehalt erfol-

---

<sup>281</sup> In: ArchFin, B 9445.

<sup>282</sup> «[...] the Safehaven question thus became entangled with the Verrechnungskasse issue in the Debt Conference. This is exactly what we had feared, but there was no budging the Americans from their insistence on injecting this issue into the Safehaven negotiations.» Minutes R. S. Swann, FO German General Dept., 8.3.1952, in: PRO, FO 371/99853.

<sup>283</sup> Note FO an CH Leg. London, 12.1.1952, in: BA 2801, 1968/84, 6.

<sup>284</sup> Protokoll Sitzung DAS-Kommission, 23.1.1952, ebd.



gen, dass die schweizerischen Guthaben aus der Kriegszeit in London oder in weiteren bilateralen Verhandlungen mit Bonn zu einer Schuldenregelung zugelassen sein sollten.<sup>285</sup>

Am 28. Februar 1952 wurde die Konferenz in London eröffnet. Minister Walter Stucki, der schweizerische Chefunterhändler,<sup>286</sup> sprach dem alliierten Dreierausschuss und den Vertretern der Bundesrepublik zunächst seine Anerkennung für die grosse Vorbereitungsarbeit aus. Die Schweiz sei bereit, auf der geschaffenen Grundlage loyal mitzuarbeiten. Stucki wies des Weiteren auf die bedeutende schweizerische Gläubigerposition gegenüber Deutschland hin; der Schweiz komme bei der Wiederherstellung der deutschen Kreditfähigkeit eine zentrale Bedeutung zu. Durch regelmässige und bedeutende Handelsbilanzüberschüsse im Verkehr mit der Schweiz und eine grosszügige Nachkriegshilfe<sup>287</sup> habe Bern viel zur wirtschaftlichen Gesundung Westdeutschlands beigetragen. Umso mehr gab er der Hoffnung Ausdruck, dass schweizerische Anliegen auch angemessen berücksichtigt würden.<sup>288</sup>

Die Schweizer Delegation warb für Verständnis. Die Clearing-Milliarde wurde als ein unvermeidbarer, für die deutsche Kriegswirtschaft insgesamt wenig bedeutender Tribut dargestellt: «Wie im ersten Weltkrieg, so bedurfte die Schweiz auch im zweiten Weltkrieg lebenswichtiger Rohstoffe. Da sie selbst als Gegenleistung keine solchen zu liefern vermochte, musste sie geben, was sie hatte: Kredit. Auf diese Weise entstand die schweizerische Clearing-Milliarde, ein Anspruch, der im Gegensatz zu anderen Forderungen nicht in spekulativer Absicht oder im Hinblick auf hohe Zinsen erworben wurde, sondern allein im Dienste der Erhaltung der wirtschaftlichen und politischen Existenz des Landes.»<sup>289</sup>

Die Frage wurde zunächst an getrennten Besprechungen mit der deutschen Delegation behandelt. Die deutschen Delegierten unterbreiteten einen neuen Vorschlag: Die Schweiz sollte – ebenso wie die alliierten Vertragspartner des Abkommens von Washington – 121,5 Mio. sFr. erhalten, wobei die Zahlungsmodalitäten und Transferfragen noch en détail auszumachen wären. Ministerialrat B. Wolff verband dieses Angebot freilich mit einer Bedingung: «Mit dem Empfang der Zahlung von 121,5 Mio. Franken erklärt sich die Schweiz hinsichtlich der Clearing-Milliarde für abgefunden.»<sup>290</sup>

War der offerierte Abgeltungsbetrag für Stucki durchaus annehmbar, so wehrte er sich umgekehrt auf das bestimmteste gegen eine Saldoquittung für das gesamte Clearingguthaben. Der Schweizer Unterhändler machte geltend, dass die Clearing-Milliarde in der Schweiz noch zum vollen Betrag zu Buche stehe. Seine Regierung bestehe darauf, dass die Bundesrepublik über die 121,5 Mio. sFr. hinaus eine Zahlungspflicht anerkenne. Nachdem nunmehr das deutsche Angebot, der Schweiz 121,5 Mio. sFr. auszubezahlen, von Stucki angenommen worden war, bestand eine Differenz nur noch hinsichtlich der Frage, ob diese Zahlung eine Abschluss- und eine Abschlusszahlung sein sollte. Die deutschen Unterhändler hatten nicht mit dem

285 «Die Schweiz erhebt daher den Anspruch, dass ihr inskünftig bei der Regelung ihrer Ansprüche gegenüber Deutschland keine Hindernisse mehr in den Weg gelegt werden. Die in London nicht zu Sprache kommenden Guthaben sollen einer späteren bilateralen Regelung vorbehalten bleiben.» BRB über die DAS, 5.2.1952, in: BA 1004, 1, 1952.

286 Der Delegation gehörten weiter an: Legationsrat E. von Graffenried, H. Miesch, EPD; M. Iklé, Direktor EFVw; E. Mehnert, SVS; P. Vieli, SB Vereinigung; H. Koenig, Vertreter der schweizerischen Assekuranz. Ebd.

287 Er sprach von einer Schweizer Nachkriegshilfe von 450 Mio. sFr., was pro Kopf 22,34 \$ ausmache, wegen der US-Nachkriegshilfe per Einwohner nur 20,74 \$ betragen haben soll. Erklärung Stucki, 29.2.1952, in: BA 2801, 1968/84, 6.

288 «In Bestätigung der bei der Annahme der Einladung zur Konferenz bereits gemachten Vorbehalte müssen wir deshalb verlangen, dass die Regelung unserer Clearingforderungen ebenfalls der jetzigen Konferenz übertragen werde.» Ebd.

289 Memorandum CH Delegation, 1.3.1952, in: BAK, B 102/6972.

290 Aufzeichnung, 5.3.1952, in: BAK, B 126/12474.

heftigen schweizerischen Widerstand gerechnet.<sup>291</sup> Deutschland bestand auf einer Saldoquittung; die Schweiz weigerte sich, eine solche zu erteilen. In dieser Pattsituation wurden die alliierten Delegation auf den Plan gerufen. Diese waren erleichtert über das deutsche Angebot; es war ihnen nicht einsichtig, warum Bonn der Schweiz bisher bloss 60 Mio. sFr. zu Abgeltung des Abkommens von Washington angeboten hatte.<sup>292</sup> Waren sie mit einer Ablösungssumme für die Schweiz in gleicher Höhe wie derjenigen für die Alliierten auch einverstanden, so waren sie mit den Deutschen darüber einig, dass nach einer solchen Zahlung alle schweizerischen Rechte auf die Clearing-Milliarde abgegolten sein sollten.<sup>293</sup>

Für die Schweizer Unterhändler war dieser Vorschlag nicht annehmbar. Sie verlangten eindringlich, dass die alliierten Regierungen die Ablösung des Abkommens von Washington nicht von einem Verzicht auf den Restbetrag der Clearing-Milliarde abhängig machten: «If thus Switzerland does not ask for linking a settlement of the Washington Agreement with the London Conference, she should be entitled to reciprocal consideration. In the Swiss view it would be hardly justifiable if the Allies made their consent to the proposed settlement of the Washington Agreement dependent on Switzerland's renunciation of her attitude concerning the clearing advances, and even demanded of her to forego the remainder of her claims after receiving of Swiss francs 121,5 million.»<sup>294</sup>

Die alliierten Unterhändler bekräftigten ihren Standpunkt: Mit der deutschen Zahlung im Rahmen der Ablösung des Abkommens von Washington sollte die Clearing-Milliarde abgegolten sein; die Behandlung des Restes müsste bis zu der für einen allgemeinen Friedensvertrag vorbehaltenen Regelung aller gegen Deutschland gerichteter Ansprüche verlagert werden. Sie wollten jedenfalls diese Forderung nicht zur Behandlung an der Londoner Schuldenkonferenz zulassen.<sup>295</sup> Im Sinne eines Kompromisses erklärten sie sich schliesslich bereit, das «Scope Document» dahingehend abzuändern, dass Verhandlungen über die Rückerstattung zu dem Zeitpunkt geführt werden könnten, zu dem andere Verrechnungsforderungen erledigt werden würden.<sup>296</sup>

Damit konnte sich nun aber der deutsche Delegationschef nicht einverstanden erklären. Hermann Abs führte aus, dass bei einer solchen Regelung die ganze Frage offen bliebe. Deutschland werde dann womöglich doch noch bedeutende Beträge zur Rückzahlung dieser Schuld leisten müssen. Es gab seiner Ansicht nach deshalb nur zwei Möglichkeiten: Entweder wurde die Clearingschuld durch die 121,5 Mio. sFr. als gänzlich abgetragen betrachtet. Oder aber, falls eine Saldoquittung nicht durchgesetzt werden könnte, müsste der Rest der Clearing-Milliarde in die Londoner Schuldenregelung einbezogen werden.<sup>297</sup> Er machte unmissver-

291 «Die Deutschen scheinen etwas überrascht zu sein, wie hartnäckig die Clearingmilliarde schweizerischerseits verteidigt wird. Man glaubte, dass wir diese Forderungen längst abgeschrieben hätten. Herr [...] Wolff liess durchblicken, dass die Alliierten ihre Zustimmung zum Ablösungsplan für das AvW ohne Saldoquittung für die Clearingmilliarde nicht geben würden. Herr [...] Stucki stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass eine Abgeltung der Clearingmilliarde gegen Bezahlung von 121,5 Mio. sFr. für die Schweiz nicht diskutierbar sei, und dass es schwer verständlich wäre, wenn die Alliierten die beiden Fragen miteinander verquicken würden.» Brief M. Iklé an BR M. Weber, EFZD, 5.3.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

292 «The Germans obviously have tried to be too clever: [...] there is no reason why satisfactory arrangements cannot be made for the Swiss share to be equal to the Allied.» Minutes R. S. Swann, FO, 8.3.1952, in: PRO, FO 371/99853. Vgl. auch *Telegr. Acting SecState J. Webb an US Emb. London*, 25.2.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

293 *Telegr. Gifford, US Leg. London*, an DoSt, 25. 2. 1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

294 CH *Aide-Mémoire*, 7.3.1952, in: PRO, FO 372/99853.

295 *Aufzeichnung Besprechung 7.3.1952*, in: BAK, B 126/12474.

296 *Aufzeichnung Besprechung*, 10. 3.1952, in: BAK, B 126/12474.

297 «Die Deutschen dagegen erklären mit Nachdruck, dass sie nicht in Zukunft das Damokles-Schwert dieser schweizerischen Forderung über sich spüren könnten [sic!] und dass deshalb die Frage der Clearingmilliarde in der



règlement de la créance suisse de clearing, sous réserve de leur approbation du résultat de ces négociations. Les trois Gouvernements n'entendent pas limiter à 121,5 millions de francs suisses les paiements à faire à ce titre par l'Allemagne [...] avant le règlement final de toutes les créances contre l'Allemagne, mais les Alliés ne sauraient donner leur approbation que si le chiffre convenu entre la Suisse et l'Allemagne ainsi que les délais de paiement leur paraissent raisonnables [...].»<sup>302</sup> Dadurch war der Weg frei für bilaterale Verhandlungen über die Rückzahlung der Clearing-Milliarde, was für die Schweiz einen beträchtlichen Verhandlungserfolg darstellte.

Bereits in London wurden erste Gespräche über die Abgeltung der Clearing-Milliarde geführt. Der deutsche Unterhändler sondierte die Vorstellungen der schweizerischen Delegierten. Stucki äusserte inoffiziell die Meinung, dass seine Regierung einen Reduktionsfaktor akzeptieren könnte; gesprächsweise war in London zu vernehmen, dass der Bundesrepublik aufgrund der territorialen Schrumpfung und der allgemeinen Verarmung nach dem Krieg eine lineare Schuldenermässigung von 40-50% gewährt werden sollte. Stucki hielt einen solchen Nachlass für gerechtfertigt und gab zu erkennen, dass er mit einer Rückzahlung in der Grössenordnung von 0,5 Mia. sFr. rechne.<sup>303</sup> Auf deutscher Seite hoffte man, billiger wegzukommen. Hermann Abs glaubte, dass Bern vor allem die für die Regelung der Goldfrage 1946 geleisteten 250 Mio. sFr. zurückzuerhalten trachtete. Als Ziel schwebte ihm vor, neben den in Abgeltung des Abkommens von Washington zu bezahlenden 121,5 Mio. sFr. die Clearing-Milliarde mit einer Zahlung von ungefähr 250 Mio. sFr. endgültig erledigen zu können.<sup>304</sup>

Am Ostermontag war Minister Stucki mit dem deutschen Chefunterhändler an der Auslandsschuldenkonferenz, Hermann J. Abs, übereingekommen, dass eine politische Lösung des Problems gesucht werden solle.<sup>305</sup> Am 17. April 1952 wurden bilaterale Verhandlungen zwischen Bern und Bonn eröffnet. Drei Problemkreise standen im Vordergrund: Am bedeutendsten war gewiss die Frage nach der Rückzahlung der Clearing-Milliarde. Daneben musste der im Februar paraphierte Abkommensentwurf über die Ablösung des Abkommens von Washington nach den alliierten Abänderungswünschen neu redigiert werden; im Übrigen waren die Zahlungsmodalitäten für den an Bern zu zahlenden Abgeltungsbetrag auszuhandeln.

Die Schweizer Delegation wurde von Minister Stucki geleitet, während auf deutscher Seite Ministerialdirektor Bernhard Wolff vom Bundesfinanzministerium den Vorsitz führte.<sup>306</sup> Der schweizerische Unterhändler machte den Vorschlag, auf ein langes Feilschen um Beträge zu verzichten; er appellierte an seine Verhandlungspartner, die Karten offen auf den Tisch zu legen und rasch auf eine für beide Seiten annehmbare Lösung hinzuarbeiten.<sup>307</sup> Nachdem die deut-

302 Alliierte Note an CH/BRD Delegationen, 19.3.1952, in: ArchFin, B 9445.

303 Brief Stucki an BR M. Petitpierre, 14.3.1952, in: B A 2801, 1968/84, 92.

304 Aufzeichnung G. Weiz, AA, 21.3.1952, in: BAK, B 102/6972.

305 Protokoll 1. Sitzung, 17.4.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

306 Der Delegation gehörten weiter an: Direktor Max Iklé, EFVw, LegRat Egbert von Graffenried, Hans Miesch, Rudolf Pestalozzi, EPD. Von deutscher Seite nahmen Bernhard Wolff, Granow (BFinMin), Müller-Graf (BWirtschaftMin), Steinfeld (AA) und Walter Haas (GenKonsulat BRD in Zürich) teil. Ebd.

307 »Die erste (Verhandlungs-)Methode sei das von allen Unterhändlern in allen Ländern und zu allen Zeiten geübte Verfahren, dass die eine Seite von oben und die andere Seite von unten zu bieten anfangen, in der Erwartung, dass man sich nach langer Zeit irgendwo in der Mitte begegnen und einigen könne. [...] Diese Viehhändlermethode erfordere viel Zeit und überflüssige Mühe, wobei ein günstiges Ergebnis nicht gewiss sein werde. Die andere Methode bestehe in einer vernünftigen Aussprache von Mann zu Mann, man teile sich gegenseitig mit, was man machen könne, man mache keine Verhandlungsreserven und Rückzugslinien für den äussersten Fall [...]. Die zweite Methode habe aber den Vorzug, dass man bald zu Ergebnissen gelange.« Aufzeichnung 1. Sitzung, 17.4.1952, in: BAK, B 126/12474.

sehen Delegierten zu diesem Verfahren ihr Einverständnis gegeben hatten, unterbreitete Stucki sein abschliessendes Angebot.

Der Schweizer Unterhändler ging von einem Gesamtbetrag deutscher Reichsschulden gegenüber der Eidgenossenschaft von 1,19 Mia. sFr. aus.<sup>308</sup> Auf diese Summe wurden rückständige Zinsen in der Höhe von 3,35% gefordert, was den Betrag auf etwas mehr als 1,5 Mia. sFr. erhöhte. Davon sollte der Kohlenkredit sowie die Guthaben aus dem Reiseverkehrskonto in der Höhe von 150 Mio. sFr. ausgeschieden werden. Für den verbleibenden Betrag von 1,35 Mia. sFr. sollte in Berücksichtigung der territorialen Beschränkung der Bundesrepublik gegenüber Deutschen Reich ein Reduktionssatz von 40% gewährt werden, so dass noch 810 Mio. sFr. zu einer Regelung verblieben. Auf diesen Betrag wollte die Schweiz eine weitere Ermässigung von 25% gewähren, wie dies auch Briten und Franzosen bei der Rückzahlung ihrer Nachkriegshilfe zugestanden hatten. Somit belief sich die schweizerische Forderung auf 600 Mio. sFr., denen indes noch die ausgesparten 150 Mio. sFr. vom Kohlenkredit zuzurechnen waren, die aus schweizerischer Sicht integral zurückbezahlt werden sollten.<sup>309</sup>

Stucki bezeichnete diesen Vorschlag auch für die deutsche Regierung als vorteilhaft: Die Schweiz machte für rückständige Zinsen einen sehr niedrigen Zinssatz geltend. Sie verzichtete auf die Forderung nach Rückzahlung der 250 Mio. sFr., welche Bern zur Begleichung der alliierten Goldforderungen entrichtet habe. Ausserdem stellte sie – im Gegensatz etwa zu Dänemark – die Kosten für die Verpflegung und Unterbringung deutscher Flüchtlinge nach dem Krieg nicht in Rechnung.<sup>310</sup>

Das Angebot war unverkennbar auf alliierte Vorgaben ausgerichtet: Sowohl beim territorialen Reduktionssatz als auch bei der 25%-Ermässigung war Stucki bestrebt, Bestimmungen, die von den alliierten Regierungen für die Regelung ihrer Forderung gegen Deutschland geschaffen worden waren, zu kopieren. Damit wollte er allfälligen Widerständen der Alliierten zuvor kommen; gleichzeitig versuchte er, gegenüber den deutschen Unterhändlern diese Abmachungen als Präzedenzfälle zu gebrauchen. Die angestrebte Objektivierung der schweizerischen Ansprüche vermochte die Willkür, die dem Vorschlag anhaftete, nur schlecht zu übertünchen: Stucki gab selbst zu, dass es in erster Linie um die Rückzahlung eines Betrages von 750 Mio. sFr. ging; wie dieser Betrag begründet wurde, war letztlich nebensächlich: «Man kann die Sache natürlich frisieren, für uns ist allein der gesamte Restbetrag [von 750 Mio. sFr.] wichtig.»<sup>311</sup> Mit weniger als 750 Mio. sFr. wollte man sich aber auf keinen Fall abspesen lassen.<sup>312</sup>

308 Zum Clearingsaldo per 9.5.1945 von 1,012 Mrd sFr. wurden noch weitere Einzelforderungen im Betrage von 177 Mio. sFr. zugerechnet, die Bern aus der Zeit vor und während des Krieges gegenüber Deutschland geltend machte. Diese umfassten schweizerische Vorschussleistungen für nicht gelieferte deutsche Kohle (129 Mio. sFr.), Internierungskosten für deutsche Wehrmänner (11 Mio. sFr.), Kriegsrisikoversicherungskosten (18 Mio. sFr.), Reise- und Bahnforderungen (11 Mio. sFr.) sowie Rheinregulierungskosten (8 Mio. sFr.). Protokoll 1. Sitzung, 17. 4. 1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

309 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

310 Aufzeichnung 1. Sitzung, 17.4.1952, in: BAK, B 126/12474.

311 Protokoll 2. Sitzung, 18.4.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

312 «[...] [Wolff fragte,] ob nicht doch noch die Möglichkeit bestehe, die von schweizerischer Seite angegebene Schlusssumme von 750 Mio. sFr. zu reduzieren. Hierauf erwiderte Minister Stucki kurz und bündig, dass er diese Farge verneinen müsse. Die Schweiz sei fest entschlossen, auf keinen Fall unter die Gesamtsumme von 750 Mio. sFr. herunterzugehen. Wenn die deutsche Seite besonderen Wert auf die Berücksichtigung des einen oder des anderen der vorgebrachten deutschen Wünsche lege, so sei er bereit, dem in der Fassung des schweizerischen Vorschlages noch Rechnung zu tragen. [...] Bei einem solchen Entgegenkommen gegenüber einzelnen deutschen Argumenten könne es sich aber nur um den Umbau der Fassade handeln. In jedem Falle müsse aber als Schlusssumme der genannte Betrag von 750 Mio. sFr. für die Schweiz herauspringen.» Aufzeichnung 2. Sitzung, 18. 4. 1952, in: BAK, B 126/12474.

Die erste Reaktion der deutschen Delegation war nicht ungünstig. Ministerialdirektor Wolff hielt den von Stucki überreichten Plan für im Allgemeinen akzeptabel, auch wenn er für dessen Durchführung bedeutende Schwierigkeiten voraussah.<sup>313</sup> Nachdem in mehr tatbeständlicher Hinsicht noch verschiedene Fragen geklärt worden waren, reiste der deutsche Delegierte nach Bonn zurück, um seiner Regierung Bericht zu erstatten.<sup>314</sup> Finanzminister F. Schäffer und H. Abs teilten Wolffs Beurteilung; sie waren geneigt, grundsätzlich auf die schweizerischen Vorschläge einzugehen. Die Höhe der schweizerischen Forderungen hatte Schäffer indes erschreckt. Wolff wurde angewiesen, eine für den Bundeshaushalt günstigere Lösung auszuhandeln.<sup>315</sup>

Vier Punkte wurden hauptsächlich kritisiert: Bonn war an der Londoner Auslandsschuldenkonferenz bestrebt, die Gläubiger dafür zu gewinnen, dass die rückständigen Zinsen in vollem Umfange gestrichen würden: «Es würde daher erwartet, [...] [dass] die Schweiz bei der Regelung der Clearing-Milliarde mit dem guten Beispiel voranginge und auf rückständige Zinsen verzichte.»<sup>316</sup>

Des Weiteren hielt man einen Reduktionssatz von 40% für zu niedrig; neben der territorialen Schrumpfung der BRD gegenüber dem Deutschen Reich müsse auch die Verarmung Deutschlands berücksichtigt werden. Der Abschreibungssatz sollte deshalb mindestens 50% betragen.<sup>317</sup> Drittens wurden auch gegen die Verzinsung des an die Schweiz in Jahresraten zurückzuzahlenden Betrages Bedenken erhoben; die Schweiz solle auf eine Verzinsung verzichten und sich mit der blossen Tilgung zufriedengeben. Schliesslich insistierten die Behörden in Bonn darauf, dass dem Kohlenkredit keine Sonderbehandlung zu Teil werde; auch dieser Posten müsse um den Territorial- und den Verarmungsfaktor reduziert werden, da diese Schuld ebenso wie die Clearingschuld vom Deutschen Reich als Ganzem kontrahiert worden sei.<sup>318</sup>

Am 24. April wurden die Plenarsitzungen wieder aufgenommen. Wolff informierte über den Standpunkt seiner Regierung. Die Stossrichtung der deutschen Abänderungsbegehren war klar. Bonn war offensichtlich bemüht, die Belastung durch die Regelung der Clearing-Milliarde möglichst gering zu halten. Stucki warf seinen Gesprächspartnern vor, sich aufs Feilschen eingelassen zu haben. Er gab zu verstehen, dass an der Rückzahlung einer Summe von 750 Mio. sFr. nicht gerüttelt werden dürfe: «[...] man könne den schweizerischen Vorschlag, wenn die deutsche Delegation besonderen Wert darauf legte, nach verschiedenen Richtungen neu aufbauen. So könnte man die rückständigen Zinsen streichen, dafür aber einen Anspruch auf Ersatz des an die Alliierten herausgegebenen sogenannten Raubgoldes in der Höhe von 250 Millionen Franken und einen Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen für den Unterhalt von deutschen [...] Flüchtlingen in der Schweiz in die Berechnung setzen. [...] Für die Schweiz sei nicht die Fassade, sondern die Schlusssumme entscheidend, und diese Schlusssumme müsse nun einmal 750 Millionen Franken betragen.»<sup>319</sup>

Die deutschen Unterhändler verwahrten sich dagegen; eine Zahlung in dieser Höhe würde die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung über Gebühr strapazieren. Ein Gegenvorschlag wurde indes nicht überreicht. Wolff wollte vorerst die Meinungsäusserung der alliierten Regierungs-

313 Aufzeichnung 2. Sitzung, 18.4.1952, ebd.

314 Aufzeichnung 3. Sitzung, 19.4.1952, ebd.

315 Aufzeichnung 4. Sitzung, 24.4.1952, ebd.

316 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, ebd.

317 Aufzeichnung 4. Sitzung, 24. 4. 1952, ebd.

318 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, ebd.

319 Ebd.

Vertreter abwarten, die sich anfangs Mai zu Besprechungen in Bonn angekündigt hatten. Da durch wurden die Verhandlungen ein zweites Mal unterbrochen.

Die alliierten Delegierten hielten den schweizerischen Vorschlag für unannehmbar; sie beanstandeten den Einbezug gewisser Sonderforderungen wie des Kohlenkredites, die Geltendmachung rückständiger Zinsen sowie die von Bern ebenfalls geforderte Verzinsung der zeitlich gestaffelten Restzahlung.<sup>320</sup> Damit zeichnete sich Einigkeit zwischen Alliierten und Deutschen ab. Diese Übereinstimmung ist nicht erstaunlich: Die Interessen waren ja weitgehend gleichgerichtet. Beide Parteien trachteten zu verhindern, dass die Schweiz im Vergleich zu anderen Gläubigerstaaten bevorzugt behandelt wurde. Auf Anregung der Alliierten wurde in der Folge ein deutscher Gegenvorschlag ausgearbeitet.

Der deutsche Plan, der am 5. Mai 1952 den Schweizer Unterhändlern überreicht wurde, beschränkte sich auf die eigentliche Clearing-Milliarde. Sonderforderungen wie der Kohlenkredit sollten von der Regelung ausgeschlossen bleiben. Dadurch wurde der Ausgangsbetrag gegenüber dem schweizerischen Vorschlag um knapp 180 Mio. sFr. verringert. Eine rückwirkende Verzinsung der 1,012 Mia. sFr. sollte auch nicht gewährt werden. Darüber hinaus sollte dieser Gesamtbetrag stark ermässigt werden: «Die Schweiz ermässigt mit Rücksicht auf die territoriale Beschränkung und Verarmung der Bundesrepublik sowie auf das von den drei alliierten Hauptmächten für die Rückzahlung der Nachkriegswirtschaftshilfe gezeigte Entgegenkommen den Ausgangsbetrag um 625'000'000 Schweizer Franken, so dass ein Betrag von 387'536'000 Schweizer Franken verbleibt.»<sup>321</sup>

Davon sollten 121,5 Mio. sFr. zur Abgeltung des Abkommens von Washington bis zum 1. April 1956 zurückbezahlt werden.<sup>322</sup> Die restlichen 266 Mio. sFr. sollten in 25 gleichen Jahresraten von 1954 bis 1978 getilgt werden. Eine Verzinsung dieses Restbetrages war nicht vorgesehen.<sup>323</sup>

Die Schweizer Delegierten hatten 750 Mio. sFr. verlangt, von denen die über lange Jahre hinaus gestaffelten Rückzahlungsbeträge mit 3,35% verzinst werden sollten. Bonn bot nun 387,5 Mio. sFr. an, von denen zwei Drittel über 25 Jahre hinweg zinslos amortisiert werden sollten. Die Vorstellungen lagen weit auseinander. Dieser Gegenvorschlag löste bei den Schweizer Unterhändlern Enttäuschung aus. Stucki zieh den deutschen Unterhändler des Wortbruches und gab sich vollends ablehnend: «Meine Auffassung, es könne nach Methode B [ohne zu feilschen] verhandelt werden, erwies sich als kompletter Fehlschlag. [...] Es scheint, dass Sie uns bisher überhaupt nicht ernst genommen haben, sonst könnten Sie nicht mit diesem Gegenvorschlag kommen, der weniger als die Hälfte unseres bisherigen Planes ausmacht. Hätte ich nicht durch den Gesandten in Bonn in Aussicht stellen lassen, dass die Schweizer Regierung bereit sei, in der Zinsfrage oder bei den Zahlungsbedingungen allfällige Gegenvorschläge zu prüfen, so würde ich es ablehnen, Ihren Gegenvorschlag überhaupt zu diskutieren. Ich werde ihn zwar [dem Bundesrat] unterbreiten, aber ich bin sicher, dass er abgelehnt wird.»<sup>324</sup> Wolff setzte sich gegen diese Vorwürfe zur Wehr: «Ich kann nicht zugeben, dass der Gegenvorschlag indiskutabel ist. Ich sehe nicht ein, weshalb ich einen Vorschlag unterbreiten

---

320 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, ebd.

321 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, ebd.

322 Am 1.4.1953 wurden die ersten 60 Mio. sFr. fällig; der Restbetrag sollte in drei Tranchen von 20,5 Mio. sFr. von 1954 bis 1956 bezahlt werden, wobei vorgesehen war, dass ab dem 1.4.1953 der ausstehende Betrag mit 3% verzinst werden sollte. Deutscher Vorschlag, 5.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

323 Ebd.

324 Protokoll 5. Sitzung, 5.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

soll, der keine Aussicht auf Annahme durch die Alliierten hat. Unsere Tendenz war immer, die Schlusssumme zu reduzieren und nicht etwa bloss die Fassade zu ändern. [...] Die Verhandlungsmethode B bedeutete doch nicht, dass wir uns mit Ihrem Plan einfach abfinden müssen.»<sup>325</sup>

Der deutsche Unterhändler führte aus, dass sein Vorschlag im Wesentlichen auf Stuckis Darlegungen beruhte. In Absprache mit den alliierten Vertretern seien lediglich die Zinsrückstände und die Verzinsung der Restsumme gestrichen worden; im Übrigen seien gewisse Sonderforderungen ausgeschlossen worden. Der Ermässigungssatz von 62,5% beruhe indessen auf dem schweizerischen Vorschlag eines territorialen Schrumpfungsfaktors kombiniert mit der ebenfalls von Stucki vorgeschlagen 25%-Reduktion.<sup>326</sup> Er ersuchte die Schweizer Delegierten eindringlich, das deutsche Angebot nicht unbedenken von der Hand zu weisen.

Es ist unverkennbar, dass beide Parteien um materiellen Interessen feilschten. Es machte den Anschein, als ob die Verhandlungen in einem grossen Eklat platzen würden. Da besannen sich die Schweizer Unterhändler eines besseren. Der Umschwung fand kurz nach dem Abschluss der Sitzung statt. Stucki gab sich Rechenschaft, dass ein allzu heftiger Widerstand gegen den deutschen Vorschlag gefährlich für sein könnte. Der Erfolg dieser Verhandlungen und damit auch der Ablösung des Abkommens von Washington durfte nicht leichtfertig auf Spiel gesetzt werden. Schweizerischerseits war man sich bewusst, dass in dieser Frage eine einheitliche deutsch-alliierte Front bestand, die nicht leicht durchbrochen werden konnte.<sup>327</sup> Die deutschen Delegierten waren kaum in ihrem Berner Hotel angekommen, als sie von Minister Stucki nochmals zu einer Besprechung geladen wurden. Sie leisteten dieser Aufforderung Folge. Stucki eröffnete den etwas verduztten Wolff und Granow, dass er ihren Vorschlag nochmals sorgfältig bedacht habe. Bevor er seiner Regierung Bericht erstatte, wollte er seinerseits einen Versuch unternehmen, eine Grundlage für eine Verständigung zu finden. Er legte einen neuen Plan vor, den er dem Bundesrat zur Annahme empfehlen wollte, falls er die Zustimmung der deutschen Regierung fände.<sup>328</sup>

In seinem neuen Vorschlag sollten Sonderforderungen wie etwa der Kohlenkredit von der Regelung der Clearing-Milliarde ausgeschlossen bleiben. Die Forderung nach Zahlung rückständiger Zinsen wurde ebenfalls fallen gelassen. Der Ausgangsbetrag reduzierte sich so von 1,5 Mia. sFr. auf 1,012 Mia. sFr. Im Sinne eines weiteren Entgegenkommens sollte diese Summe pauschal auf 500 Mio. sFr. reduziert werden.<sup>329</sup> 121,5 Mio. sFr. sollten kurzfristig getilgt werden, während die restlichen 378,5 Mio. sFr. bis 1983 in 30 gleichen Jahresraten zurückzubezahlen waren, wobei der ausstehende Betrag zu mit 2% zu verzinsen war.<sup>330</sup> Es handelte sich unzweideutig um einen Kompromissvorschlag, der in seinen materiellen Auswirkungen ungefähr in der Mitte zwischen dem ersten schweizerischen Plan und dem deutschen Gegenprojekt lag: Der Ausschluss der Sonderforderungen und der Verzicht auf rückständige

---

<sup>325</sup> Ebd.

<sup>326</sup> Die Schweiz hatten eine zweifache Reduktion vorgeschlagen: 40% Ermässigung für die territoriale Schrumpfung und dann auf den reduzierten Betrag nochmals 25% in Anlehnung an die britische und französische Nachkriegshilfe, was insgesamt einem Rabatt von 58,3% gleichkam. Wolff verlangte, dass der territoriale Faktor auch der Verarmung Deutschlands Rechnung tragen müsse und schlug deshalb eine Reduktion von 50% vor; im Übrigen übernahm er das Angebot eines weiteren Nachlasses von 25%, was eben eine Gesamtermässigung von 62,5% bedeutete. Aufzeichnung 5. Sitzung, 5. 5. 1952, in: BAK, B 126/12474.

<sup>327</sup> Brief Stucki an CH Leg. Paris/London/Washington, 12.5.1952, in: 2801, 1968/84 92.

<sup>328</sup> Aufzeichnung 6. Sitzung, 5.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

<sup>329</sup> Auf eine Aufgliederung des Reduktionsfaktors nach territorialer Schrumpfung, Verarmung und Nachkriegswirtschaftshilfe wurde verzichtet. Ebd.

<sup>330</sup> Die Jahresrate hätte 16,9 Mio. sFr. ausgemacht, rechnete Max Iklé aus. Ebd. Die bis 1983 zu leistenden Rückzahlungen hätten sich also auf insgesamt 507 Mio. sFr. belaufen.



Zinsen kamen einem Entgegenkommen gleich; dafür bestand man in Bern auf einer massvollen Verzinsung des Restbetrages.

Der neue schweizerische Plan räumte die bisher gehegten Bedenken der deutschen Delegierten im Wesentlichen aus. Ministerialdirektor Wolff hielt ihn für annehmbar, behielt sich aber eine nähere Prüfung vor. Telephonische Rückfragen in Bonn ergaben, dass sowohl Bundesfinanzminister F. Schäffer als auch der Auslandsschuldenvorsitzende H. J. Abs sich mit diesem Plan grundsätzlich einverstanden erklären konnten. Bereits am 6. Mai wurde dem deutschen Unterhändler die Vollmacht zum Abschluss der Verhandlungen auf dieser Grundlage erteilt.<sup>331</sup>

Wolff legte den Vorschlag auch den alliierten Vertretern vor, die sich gerade zu Gesprächen über die Ablösung des Abkommens von Washington in Bern befanden. Auch diese sahen im neuen Plan eine grosse Verbesserung gegenüber früheren Projekten. Sie bemerkten, dass die Schweiz immer noch zuviel erhalte. Nach Rücksprache mit ihren Regierungen lenkten sie indes ein. Sie äusserten keine Bedenken gegen die schweizerisch-deutsche Einigung über die Tilgung der Clearing-Milliarde, behielten sich allerdings vor, dass diese Verständigung nur im Falle einer Einigung über die Ablösung des Abkommens von Washington in Kraft treten könne.<sup>332</sup>

Der Schweizer Unterhändler hatte den neuen Vorschlag ohne vorherige Zustimmung des Bundesrates unterbreitet. Am 6. Mai 1952 legte er den Plan der Landesregierung vor, die ihn ebenfalls guthiess.<sup>333</sup> Der Bundesrat bestand indessen darauf, dass die von der vorgesehenen Regelung ausgeschlossenen 177 Mio. sFr. Sonderforderungen zur Londoner Konferenz zugelassen sein sollte. Man war in Bern nicht bereit, auf diesen Betrag einfach zu verzichten. Die deutschen Delegierten erklärten sich damit einverstanden. Schweizer und Deutsche wollten dem alliierten Dreierausschuss einen gemeinsamen Vorschlag zur Erledigung dieser Forderung unterbreiten.<sup>334</sup>

Nachdem feststand, dass alle beteiligten Regierungen ihr grundsätzliches Plazet zur vorgeschlagenen Rückzahlung der Clearing-Milliarde erteilten, musste der Plan noch genau ausgearbeitet werden. Hinsichtlich der Abgeltung der 121,5 Mio. sFr. aus dem Abkommen von Washington wurden die Zahlungsmodalitäten gemäss dem deutschen Vorschlag festgelegt: Die Gesamtsumme sollte bis zum 1. April 1956 vollständig zurückbezahlt werden; ab 1953 sollte der ausstehende Betrag mit 3% verzinst werden.<sup>335</sup> Die Schweiz erklärte sich bereit, 100 Mio. sFr. zu Investitionszwecken in Deutschland stehen zu lassen, um die deutsche Transferfähigkeit nicht zu überfordern. Dieser Betrag sollte frühestens 1973 zurückbezahlt werden; er war ebenfalls mit 3% zu verzinsen. Gegebenenfalls sollten der Bundesrepublik noch weitere Beträge für Investitionen überlassen werden. Die Restsumme von 278,5 Mio. sFr. sollte von 1954 bis 1983 in 30 gleichen Tilgungs- und Zinsraten von 12,4 Mio. sFr. amortisiert werden. Deutscherseits wurde eine Transferklausel, schweizerischerseits eine Rücktrittsklausel eingebracht.<sup>336</sup>

---

331 Aufzeichnung 7. Sitzung, 7.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

332 «The Allied Delegation came to the conclusion that these terms were acceptable, having in mind the terms proposed for the settlement of their claims in respect of economic assistance and the terms for the settlement of a similar Danish claim. The Germans were then informed that these terms would be regarded as as satisfactory by the Allied Governments [...]» Teleg. P. S. Scrivener, GB Leg. Bern, an FO, 9.5.1952, in: PRO, FO 371/998.

333 Notiz BR M. Petitpierre, 6.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

334 Notiz W. Haas, BRD GenKonsulat Zürich, 13.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

335 Bericht B. Wolff an BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

336 Ebd. Diese Beträge sollten zweckgebunden eingesetzt werden: Sie sollten dem Ausbau und der Elektrifizierung der für die Schweiz wirtschaftlich bedeutenden Eisenbahnlinie Basel-Karlsruhe eingesetzt werden. Aufzeichnung 1. Sitzung, 17.4.1952, in: BAK, B 126/12474.

In einer Schlussbesprechung zwischen den Delegationschefs wurde gemeinsam festgestellt, dass hinsichtlich der Regelung der Clearing-Milliarde zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz volles Einvernehmen erzielt worden sei.<sup>337</sup> Wenn es nicht zur ursprünglich vorgesehenen Unterzeichnung des Entwurfes kam, so war das durch fortgesetzte und tiefe Meinungs-differenzen zwischen der Schweiz und den Alliierten in der Frage der Ablösung des Abkommens von Washington bedingt. Seit dem 5. Mai 1952 weilten alliierte Vertreter zu Verhandlungen in der Schweiz. Diese Besprechungen waren ergebnislos verlaufen. Unter diesen Umständen war Stucki zur Paraphierung des Vereinbarungsentwurfes über die Clearing-Milliarde nicht bereit.<sup>338</sup>

Dadurch entstand die groteske Situation, dass die beiden Abkommen der Schweiz mit der Bundesrepublik unterschreibungsreif waren, die schweizerisch-alliierte Ablösungsvereinbarung aber nach wie vor in einer Sackgasse steckte. Paradoxerweise konnte das bisherige Haupthindernis der Clearing-Milliarde ausgeräumt werden, bevor die Bedingungen des Rücktritts vom Safehaven-Abkommen geregelt werden konnten. Die Freigabe der deutschen Werte in der Schweiz wurde trotz grundsätzlicher Einigkeit zwischen Alliierten, Schweizern und Deutschen ein weiteres Mal verzögert. Stucki hatte gehofft, das Ablösungsabkommen den Eidgenössischen Räten in der Juni-Session vorzulegen; die bundesrätliche Botschaft war bereits redigiert.<sup>339</sup> Seine Hoffnungen wurden wiederum enttäuscht. Den Schweizer Unterhändlern stand eine weitere Verhandlungsrunde mit den alliierten Delegationen bevor.

---

337 Aufzeichnung 8. Sitzung, 8.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

338 Notiz R. Pestalozzi Besprechung Wolff-Stucki, 8.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

339 Notiz Stucki für BR M. Petitpierre, 6.5.1952, ebd.

«[...] das Washingtoner Abkommen [darf] heute praktisch als abgeschlossen betrachtet werden. Die Angelegenheit konnte mit einem Triumph des Rechts beendet werden.»  
H. Homberger an der 48. AK-Sitzung, 7.10.1952.<sup>340</sup>

## 5.5. Die Unterzeichnung der Ablösungsabkommen im August 1952

Schweizerischerseits hatte man sich im Frühjahr 1952 der Hoffnung hingegeben, dass Anfang Mai die Ablösungsvorlage unterzeichnungsreif sei. Das Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland war bereits im Februar paraphiert worden; seither wurde es überarbeitet, um alliierten Einwendungen besser Rechnung zu tragen. Im Mai war eine Einigung über die Rückzahlung der Clearing-Milliarde *stricto sensu* erzielt worden. Auch das dritte Abkommen stand im Wesentlichen fest: Schweizer und Alliierte waren überein gekommen, dass die alliierten Vertragspartner gegen eine Bezahlung von 121,5 Mio. sFr. auf ihre Rechte aus den Abkommen von Washington verzichteten; dadurch wäre die Vereinbarung von 1946 als abgelöst zu betrachten gewesen. Bestand auch in weiten Zügen Einigkeit zwischen Bern, den alliierten Regierungen und Bonn, so stellten sich gewisse Detailfragen quer, die an den Besprechungen in Bern nicht geregelt werden konnten.

Die drei Vereinbarungen bildeten in den Augen der alliierten Regierungen ein sich gegenseitig bedingendes Gesamtpaket. Washington, London und Paris hatten sich immer geweigert, zu Partialregelungen Hand zu bieten, weil sie befürchteten, dadurch die Oberaufsicht und ihr faktisches Vetorecht über die Vorlagen zu verlieren. Minister Stucki hatte dies schon im Zusammenhang mit den Guthaben der Kleinsparer erfahren: Seit November 1951 hatte er unablässig vorgeschlagen, Vermögenswerte bis zum Gegenwert von 10'000 sFr. freizugeben, nachdem in diesem Punkt ein Konsens hätte erzielt werden können.<sup>341</sup> Die Aussenministerien in den alliierten Hauptstädten hatten diesen Vorschlag in ebenso schöner Regelmässigkeit abgelehnt mit der Begründung, dass der Abschluss eines Ablösungsabkommens unmittelbar bevorstünde, wodurch dieses Problem ohnehin in dem von Bern gewünschten Sinne geregelt werde.<sup>342</sup>

Im Wesentlichen waren es drei Probleme, welche Schweizer und Alliierte in diesem späten Stadium entzweiten: Zunächst die Frage, ob das neu zu unterzeichnende Abkommen alle Rechte und Verpflichtungen aus dem Abkommen von Washington beende. Weiterhin bestand eine Meinungsdivergenz über die Implementierung der Sequesterkonfliktsabkommen. Nachdem das Abkommen von Washington nicht wie ursprünglich vorgesehen durchgeführt, sondern abgelöst werden sollte, war unklar, ob die Vereinbarungen auf dem Gebiete der widerstrebenden Ansprüche durchgeführt werden sollten. Und schliesslich spaltete die Frage der Behandlung der schweizerischen Staatsforderungen gegen die Bonner Regierung die Vertragsparteien. Im

340 In: BA 2801, 1968/84, 55.

341 Telegr. Stucki an Bruggmann, CH Leg. Wash., 28.11.1951/21.3.1952, in: BA 2801, 1968/84, 91/92. Telegramme gleichen Inhalts gingen auch nach London und Paris, ebd. Diesen Demarchen lagen folgende Motive zugrunde: Bern hatte immer schon humanitäre Gründe geltend gemacht, damit die Besitzer kleiner Guthaben in der Schweiz – meist ältere und bedürftige Personen – ihre Werte ausbezahlt erhalten sollten. Auch administrative Gründe sprachen dafür: Die Liquidationsabteilung der SVS hätte nicht weitgehend untätig warten müssen bis zum definitiven Abschluss eines Ablösungsabkommens; sie hätte bereits die Guthaben von über 15'000 Personen freigeben können. In erster Linie ging es Stucki indes bei diesem Schritt darum, den Abschluss der Ablösungsverhandlungen zu beschleunigen und Druck auf die alliierten Regierungen auszuüben.

342 Telegr. de Salis, AmbaCH Paris, an Stucki, 8.1.1952; Telegr. Bruggmann, CH Leg. Wash., 9.1.1952; Telegr. de Torrenté, CH Leg. London, an Stucki, 11.1.1952, in: BA 2801, 1968/84, 91.

Folgenden soll dargestellt werden, wie die Differenzen ausgeräumt und im August 1952 die drei Verträge unterzeichnet werden konnten.

Dem Ablösungsabkommen lag die Denkfigur zugrunde, dass die deutschen Werte in der Schweiz durch eine Zahlung an die alliierten Regierungen ausgelöst werden sollten. In ihrem Entwurf vom April 1952 hatten die alliierten Delegationschefs vorgesehen, dass nach der Ausrichtung der abgemachten Summe das Abkommen von Washington in all seinen Bestimmungen hinfällig werden sollte: «When payment into the designated account is made, the obligations of all parties to the Washington Accord shall be regarded as discharged and the provisions of the Accord and the annex there to shall cease to have effect.»<sup>343</sup>

Schweizerischerseits wurde diese Vorstellung abgelehnt; das neue Abkommen beende bloss die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien auf dem Gebiet der deutschen Guthaben in der Schweiz; in anderen Bereichen müsse der alte Staatsvertrag seine Geltung behalten. In Bern dachte man vor allem an die Artikel IV und VI des alten Abkommens: Artikel IV stipulierte, dass die USA die schweizerischen Werte in den USA freizugeben hatte. Für Washington stand fest, dass die amerikanische Regierung dieser Verpflichtung längst nachgekommen war, indem sie die schweizerischen Guthaben von der Sperre befreit hatte; es gebe deshalb keine Veranlassung, diesen Artikel in Kraft zu lassen.<sup>344</sup> Bern stellte sich umgekehrt auf den Standpunkt, dass gewisse als schweizerisch betrachtete Werte nach wie vor gesperrt seien; gravierender sei indes, dass gewisse Guthaben bereits als feindlich gefärbte Werte vom amerikanischen Feindgutverwalter beschlagnahmt worden seien. In dieser Frage bestehe eine Meinungsdivergenz, wofür gemäss Artikel VI des Washingtoner Abkommens die Anrufung eines Schiedsgerichtes vorgesehen war. Beide Artikel müssten als Rechtsgrundlage ins neue Abkommen übernommen werden, hielt der schweizerische Unterhändler fest.<sup>345</sup>

Das Aufbrechen dieses Konfliktes kam nicht unerwartet. Dahinter versteckte sich der Zwist über die Bestimmung der Nationalität von Vermögenswerten und über den Anwendungsbereich des Abkommens von Washington.<sup>346</sup> Die alte Streitfrage konnte nie geregelt werden. Es ging dabei nicht um eine juristische Diskussion im akademischen Raum; es versteckten sich dahinter sehr bedeutende materielle Interessen: Von der Beantwortung dieser Frage hing u.a. die Regelung des Interhandel-Falles ab, wo Guthaben im Werte von über 80 Mio. \$ auf dem Spiel standen. Es konnte nicht angenommen werden, dass dieses Problem plötzlich einvernehmlich geregelt werden konnte. Beide Seiten bestanden aus materiellen wie auch aus grundsätzlichen Motiven auf ihren Standpunkten. Ausserdem gab es Prestigerücksichten: Sie wollten nicht nachgeben, um einen Gesichtverlust zu vermeiden.<sup>347</sup>

Es wird deutlich, dass es sich dabei in erster Linie um eine schweizerisch-amerikanische Streitfrage handelte. Frankreich und Grossbritannien waren materiell nicht involviert. Paris und London waren sich im Klaren, dass die strittige Frage inhaltlich nicht gelöst werden konnte. Dafür waren die Positionen viel zu gegensätzlich. Es musste mehr durch redaktionelle Vertragstechniken eine Regelung gefunden werden, die eine beidseitig akzeptable Kompromisslösung ohne Gesichtverlust bot. In London dachte man zunächst an einen dem Abkommen beizufügenden

343 Draft Agreement concerning German Property in Switzerland, London, 4.4.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

344 Telegr. Acheson an US Emb. London, 29. 4. 1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

345 Telegr. Stucki an Bruggmann, CH Leg. Wash., 1.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

346 Vgl. dazu S. 27 ff.

347 In einer Besprechung mit dem englischen Gesandten führte Stucki aus, dass der Verzicht auf ein Schiedsverfahren von der öffentlichen Meinung in der Schweiz als politische Niederlage verstanden würde. Memorandum P. S. Scrivener, 10.5.1952, in: PRO, FO 371/998.

bilateralen Briefwechsel zwischen den USA und der Schweiz, in welchem die Regierung in Washington sich verpflichtete, von amerikanischen Gerichten als schweizerisch anerkannte Minderheitsbeteiligungen an deutschen Werten wurden, in vollem Umfang freizugeben.<sup>348</sup>

Weiter wurde eine Generalklausel erwogen, wonach das Abkommen von Washington in Kraft bleiben sollte, soweit die Bestimmungen des neu abzuschliessenden Ablösungsabkommens es nicht ausser Kraft setzten. Dieses Verfahren hätte der Schweiz formell die Befriedigung gegeben, dass die umstrittenen Artikel des alten Abkommens nach wie vor gültig wären; umgekehrt hätte Washington weiterhin behaupten können, die Verpflichtungen aus Artikel IV erfüllt zu haben, weshalb diese Bestimmungen gegenstandslos wären.<sup>349</sup>

An einer inneralliierten Aussprache über das Ablösungsabkommen wurden diese Möglichkeiten offen besprochen. Britische und französische Diplomaten verhehlten nicht ihre Besorgnis über die unerwünschten Konsequenzen der amerikanischen Haltung. Sie drängten Washington auf eine elastischere Linie.<sup>350</sup> Die amerikanische Verhandlungsdelegation machte sich den Standpunkt der Verbündeten zu eigen. Sie meldete an die Zentrale, dass die Schweizer Regierung in dieser Frage wohl kaum einlenken würden. Der starke britische und französische Druck lege es auch nahe, alles daran zu setzten, dass Ablösungsabkommen nicht durch insgesamt doch wohl zweitrangige Erwägungen verhindert würde.<sup>351</sup>

Das Staatsdepartement und mehr noch der zuständige Feingutverwalter gaben sich weiterhin ablehnend. Erneut drängten Briten und Franzosen auf eine Neuerwägung der amerikanischen Haltung.<sup>352</sup> Das Foreign Office sprach eine offene Sprache: «We and the French have pressed the Americans to agree to draft the new Allied/Swiss agreement in such a way as to leave the text of the old Agreement in force, except in so far as its provisions are regarded as fulfilled under the new Agreement. This would mean that the position of both the Swiss and the Allies in relation to Articles IV and VI would not be prejudiced. [...] From the U. K. point of view it would of course be deplorable if an otherwise satisfactory settlement of the Swiss Safehaven question were to be frustrated by what is essentially a dispute between the Swiss and the Americans. The U. K. stands to receive a substantial share of the 100 million Swiss francs or so which the Swiss are to make over to the Allies in final settlement of their obligations under the original agreement.»<sup>353</sup>

Erst Anfang August 1952 fand in Washington ein Gesinnungswandel statt. Nachdem die Schweizer Delegierten Kompromissbereitschaft signalisiert hatten, indem sie andeuteten, dass sie die Ablösungsregelung nicht wegen der Artikel IV und VI scheitern lassen wollten, fanden sich auch die amerikanischen Behörden zu einem Entgegenkommen bereit. Sie schlugen vor, dass das Abkommen von Washington grundsätzlich in Kraft bleiben sollte für ostdeutsche Guthaben; das Ablösungsabkommen sollte dagegen auf das Gebiet der Bundesrepublik und Westberlins beschränkt sein.<sup>354</sup> Dieser Dualismus ermöglichte es, beide Parteien zufrieden zu stellen: Das Abkommen von Washington wurde nicht als Ganzes aufgehoben; es blieb in Bezug auf Werte in der DDR und Ostberlin weiterhin in Kraft. Dies bedeutete, dass auch Artikel IV und VI ihre Gültigkeit behielten, ohne dass sich praktisch etwas am status quo änderte. Die Schweizer Regierung erhielt dadurch keine neue Handhabe zur Durchsetzung ihrer Auffassung;

348 Minutes R. S. Swann, 7.4.1952, in: PRO, FO 371/99854.

349 Minutes R. S. Swann, 15.5.1952, in: PRO, FO 371/998.

350 Die Besprechungen fanden am 13.5.1952 am Rande der DAS-Konferenz in London statt. Ebd.

351 Telegr. Gifford, US Emb. London, an SecState, 13.5.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

352 Telegr. Gifford, US Emb. London, an SecState, 6.6.1952, ebd.

353 Brief R. S. Swann, FO, an K. D. Jamieson, GB Emb. Wash., 30.6.1952, in: PRO, FO 371/998.

354 Telegr. Holmes, US Emb. London, an SecState, 8.8.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1517.

es blieb ihr aber umgekehrt erspart, coram publico Verzicht auf die umstrittenen Artikel zu leisten.<sup>355</sup> In einem vertraulichen Briefwechsel präzisierten die Alliierten, dass inhaltlich in dieser Frage keine Einigung habe erzielt können und dass sie weiterhin an ihrer bisherigen Interpretation festhielten.<sup>356</sup>

Die Meinungsdivergenz über das im Juni 1951 neu redigierte schweizerisch-amerikanische Sequesterkonfliktsabkommen stellte ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einem raschen Abschluss der neuen Vereinbarung dar. Die Schweizer Unterhändler waren unangenehm berührt, als amerikanische Delegierte verlauten liessen, dass ihre Regierung die Sequestervereinbarung nicht in Kraft setzen könne, nachdem die deutschen Werte in der Schweiz voraussichtlich gar nicht liquidiert würden.<sup>357</sup> Als Begründung führten die Vertreter aus Washington an, dass die amerikanische Feindgutgesetzgebung es verbiete, deutsche Werte aufzuteilen und an eine Regierung auszuliefern, welche ihrerseits die deutschen Guthaben nicht enteignete und verwertete.<sup>358</sup>

Es standen auch in dieser Frage nicht unbedeutende Summen auf dem Spiel: Bei einer Durchführung der im Sommer 1951 ins Auge gefassten Vereinbarung hätten die amerikanischen Behörden ungefähr 30 Mio. sFr. an die Schweiz ausliefern müssen.<sup>359</sup> Dieser Betrag wäre in vollem Umfange der deutschen Bundesregierung zugeflossen, nachdem der Schweiz aus der Durchführung des Ablösungsplanes keine direkte finanzielle Vorteile erwachsen sollten. Die deutschen Delegierten waren davon ausgegangen, dass diese Beträge auch wirklich ausbezahlt würden; sie waren enttäuscht, als sie anfangs Mai 1952 erstmals von der amerikanischen Weigerung hörten, die Vereinbarung durchzuführen.<sup>360</sup> Schweizerischerseits trat man als Treuhänder der deutschen Bundesregierung bestimmt für die Inkraftsetzung der Sequesterkonfliktsabkommen ein. Minister Bruggmann wurde verschiedentlich angehalten, entsprechende Demarchen im State Department vorzunehmen.<sup>361</sup> Ohne Erfolg. Die Amerikaner bestanden unerschütterlich auf ihrer Ansicht, wonach Sequesterkonflikte ausserhalb des Safehaven-Abkommens lägen. Nachdem die deutschen Werte in der Schweiz indes gar nicht liquidiert würden, gäbe es keine rechtliche Grundlage für ein solches Abkommen.<sup>362</sup> In Bern sah man ein, dass aus der Implementierung einer Sequesterkonfliktsvereinbarung keine Vorbedingung für den Abschluss des Ablösungsabkommens gemacht werden konnte: «[Wir] müssen vorsichtig sein, da wir nicht den Eindruck erwecken dürfen, ohne wesentliches eigenes Interesse den Alliierten gegenüber deutsche Interessen zu vertreten.»<sup>363</sup>

Es blieb den Schweizer Behörden letztlich nichts anderes übrig, als klein beizugeben. Auch der zur Minimalforderung erhobene Schutz schweizerischer Minderheitsbeteiligungen an deutschen

355 Brief J. E. Abbott, Treasury, an R. S. Swann, FO, 14.8.1952, in: PRO, FO 371, 99857.

356 «Les parties intéressées viennent [...] de conclure un nouvel accord. Il semble désirable qu'elles reconnaissent que les divergences de vues sur les articles IV et VI de l'Accord de Washington ainsi que sur les principes juridiques en jeu subsistent, et que l'accord que nous avons conclu aujourd'hui ne les résout pas. Il doit être entendu que les positions respectives des Gouvernements des pays partis à cet Accord, en ce qui concerne les articles IV et VI [...] restent telles qu'elles ont été exposées dans le passé.» Briefwechsel alliierte Delegationschefs – Stucki, 28.8.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

357 Telegr. Gifford, US Emb. London, an SecState, 17.3.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

358 Memorandum P. S. Scrivener, 10.5.1952, in: PRO, FO 371/998.

359 Notiz Schwab/Ott, SVS, 29.10.1953, in: BA 2801, 1968/84, 101.

360 Aufzeichnung Granow, BFinMin, 7.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

361 Stucki an CH Leg. Wash., 30.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

362 Telegr. Bruce, Acting SecState, an US Emb. London, 1.7.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1517.

363 Brief Stucki an Schwab/Ott, SVS, 2.4.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

Werten in den USA und anderen alliierten Ländern<sup>364</sup> konnte nicht geregelt werden. Im einem vertraulichen Briefwechsel unterbreitete die Schweizer Regierung den Alliierten das Angebot, ausländische Beteiligungen an in der Schweiz gelegenen deutsch beherrschten Auslandswerten freizugeben, unter der Bedingung, dass schweizerischen Minderheitsinteressen im Ausland ein ähnlicher Schutz gewährt würde. Die alliierten Vertragsparteien nahmen bloss Kenntnis davon; sie waren nicht bereit, verbindliche Zusagen auf Gegenseitigkeit zu machen.<sup>365</sup> Unter diesen Umständen konnten es sich die Schweizer Behörden als Erfolg anrechnen, dass zumindest Grossbritannien und Frankreich bereit waren, die paraphierten Sequesterabkommen in Kraft zu setzen. Nach der Ratifizierung der Ablösungsabkommen durch den Bundesrat wurden diese Vereinbarungen im Frühjahr 1953 in Kraft gesetzt.

Musste die Schweizer Regierung bei den Sequesterabkommen und bei der Frage, ob die Artikel IV und VI des Abkommens von Washington beibehalten oder abgeschafft werden sollten, ihre ursprüngliche Position aufgeben, so gelang es ihr umgekehrt, ihre Forderungen gegenüber dem deutschen Staat weitgehend durchzusetzen. Im paraphierten, aber nicht unterzeichneten Entwurf vom 7. Mai 1952 hatten sich Schweizer und Deutsche geeinigt, die Forderungen der Schweiz gegen das ehemalige Deutsche Reich pauschal mit 500 Mio. sFr. abzugelten. Dadurch wurde nur die Clearing-Milliarde *stricto sensu* geregelt: Die Alliierten hatten sich gegen eine Rückzahlung weiterer Bundesforderungen zur Wehr gesetzt. Ausserdem verlangten sie – mit besonderem Nachdruck aber die amerikanische Regierung – dass die Schweiz gegen die Bezahlung der vereinbarten 500 Mio. sFr. ausdrücklich darauf verzichte, weitere Forderungen geltend zu machen.<sup>366</sup>

Die Schweizer Delegierten sprachen sich gegen eine allgemeine Saldoquittung aus. Die Schweiz könne nicht darauf verzichten, gegen die DDR oder – bei einer Wiedervereinigung – gegen Gesamtdeutschland gegebenenfalls weitere auf diesem Rechtstitel beruhende Forderungen geltend zu machen. Gegenüber der Bundesrepublik könne eine Verzichtserklärung erteilt werden, meinte Stucki.<sup>367</sup> An inneralliierten Gesprächen in London vertraten die amerikanischen Delegierten die Ansicht, dass von der Schweiz weitere Abstriche verlangt werden sollten, falls sie nicht bereit sei, eine vollständige Saldoquittung zu erteilen. Briten und Franzosen hielten diesen Vorschlag für unpraktikabel. Sie regten ihre Kollegen aus Washington an, ihren Standpunkt neu zu erwägen.<sup>368</sup>

Zu erheblich mehr Diskussionsstoff gab die Behandlung der sogenannten übrigen Bundesforderungen Anlass. Darunter waren eine Reihe verschiedener, der Eidgenossenschaft im Krieg gegenüber dem Deutschen Reich entstandener Guthaben in der Höhe von 177 Mio. sFr. zu verstehen. Den wichtigsten Posten bildete der Saldo aus einem Kredit für die Lieferung deutscher Kohle, die infolge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs Deutschlands nie geliefert worden

364 «La question [conflits de séquestre] est importante, certes, mais pour moi elle n'est pas décisive. Je pourrais me contenter d'une déclaration aux termes de laquelle le Gouvernement américain confirmerait qu'il ne nous refusera jamais la protection des intérêts suisses, de la même manière que nous sommes prêts à sauvegarder les intérêts alliés. [...] Je ne doute pas que le Gouvernement américain ne nous accorde la réciprocité.» Protokoll CH-alliierte Verhandlungen, Sitzung 7.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92; Teleg. Gifford, US Emb. London an SecState, 9.5.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

365 Briefwechsel zum Ablösungsabkommen, Antrag EPD an den BR, 1.9.1952, in: B A 2801, 1968/84, 92.

366 Protokoll CH-alliierte Verhandlungen, 7.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

367 «Nous nous réservons le droit de demander sa part au Gouvernement de l'Allemagne de l'Est. Nous renonçons définitivement vis-à-vis de la RFA, mais pas vis-à-vis d'une éventuelle future grande Allemagne, comme c'est prévu dans le document de 1 Conférence de Londres. [...] C'est naturellement une pure théorie, mais vous ne pouvez quand même pas dire: La RFA est plus petite; il faut réduire les dettes en fonction d'un facteur géographique et, en même temps, nous demander de renoncer à tout, si l'Allemagne est unifiée.» Ebd.

368 Minutes R. S. Swann, German Dept. FO, 15.5.1952, in: PRO, FO 371/998.

war.<sup>369</sup> Die Schweizer Delegation hatte in den Verhandlungen über die Rückzahlung der Clearing-Milliarde stets versucht, diese Forderungen in eine Gesamtregelung einzubringen: In seinem Vorschlag vom 17. April ging Stucki vom Konzept der Clearing-Milliarde plus aus. Dieser Ansatz war für die deutsche Delegation annehmbar; sie bemängelte daran indes die zu geringen Abschreibungssätze sowie die Vorzugsbehandlung, welche Stucki für diese Sonderforderungen geltend machte. Dagegen verhielten sich die alliierten Regierungen stark ablehnend. Sie waren nicht geneigt, diese Forderungen zur Schuldenregelung zuzulassen.<sup>370</sup>

Dieser bestimmten Weigerung mussten sich die Schweizer Unterhändler beugen. Der am 7. Mai paraphierte Rückzahlungsplan galt nur für die Clearing-Milliarde im engeren Sinne. Der Bundesrat hatte seiner Delegation aber den klaren Auftrag erteilt, die übrigen Bundesforderungen parallel zur Schuldenkonferenz in London weiter zu verfolgen. Die deutschen Delegierten hatten noch vor ihrer Abreise aus Bern eingewilligt, mit der Schweiz Verhandlungen zur Tilgung dieser Kredite Gespräche aufzunehmen. Auch von alliierter Seite schien eine informelle Zusicherung vorzuliegen, dass zumindest der Kohlenkredit zu den Londoner Schuldenverhandlungen zugelassen werden sollte.<sup>371</sup>

Die amerikanischen Delegierten an der Londoner Auslandsschuldenkonferenz hatten bereits im März 1952 gegewöhnt, dass die Schweiz wohl sehr hart kämpfen werde, um die Anerkennung des Kohlenkredits sowie weiterer Staatsforderungen gegen Deutschland durchzusetzen.<sup>372</sup>

Nach der Wiederaufnahme der Konferenz Mitte Mai waren vorerst andere Probleme traktandiert. Die Festsetzung der deutschen Globalleistung zur Schuldentilgung stand zunächst im Vordergrund.<sup>373</sup> Mitte Juni wurden am Rande der Konferenz jedoch wiederum Fragen des Ablösungsabkommens erörtert. Am 17. Juni wurde Egbert von Graffenried, Stuckis Stellvertreter an den Schuldenverhandlungen, zu einer Sitzung mit den Rechtsberatern des alliierten Dreierausschusses eingeladen. Diese verlangten detaillierte Informationen über den Kohlenkredit und die übrigen Bundesforderungen: Rechtstitel, Datum des Entstehens, Charakter der Leistung sowie der Status des Schuldners wurden sorgfältig abgeklärt. Wesentlich war, dass die ebenfalls zugezogenen deutschen Vertreter sich für den Einbezug dieser claims in ein Gesamtpaket aller schweizerischer Staatsforderungen gegen Deutschland aussprachen; gleichzeitig trachteten sie freilich danach, die Gesamtleistung zu reduzieren.<sup>374</sup>

Das standfeste Pochen der Schweizer Diplomaten auf der Berücksichtigung der übrigen Staatsforderungen beeindruckte die alliierten Unterhändler. Auch die amerikanischen Delegierten kamen zum Schluss, dass der Kohlenkredit wohl nicht beiseitegeschoben werden könne, wenn es zum Abschluss eines Ablösungsabkommens kommen sollte. Die Schweizer Delegierten hätten immer wieder deutlich gesagt, dass diese Forderungen zu einer Schuldenregelung mit Deutschland zugelassen werden müssten, wenn ein Schuldenabkommen schweizerischerseits unterzeichnet werden sollte. Im Übrigen sei die deutsche Delegation bereit, diese Ansprüche zu

369 Diese Forderungen über 177 Mio. sFr. setzten sich wie folgt zusammen: Saldo aus dem Kohlenkredit 128,6 Mio. sFr., Entschädigungsansprüche der Schweizerischen Bundeskriegsversicherung 17,6 Mio. sFr., Internierungskosten 11,4 Mio. sFr., Kriegsschäden an den Rheinregulierungsbauten 7,7 Mio. sFr., Reiseverkehrskonto 9,1 Mio. sFr., Ansprüche an Reichsbahn aus nicht beglichenen SBB-Leistungen 2,4 Mio. sFr., Neutralitätsverletzungsschäden 0,2 Mio. sFr. Geschäftsbericht EPD 1952, in: Bbl 1953,1, S. 86.

370 Bericht B. Wolffan BFinMin F. Schäffer, 13.5.1952, in: BAK, B 126/12474.

371 Stucki an der 47. AK-Sitzung, 13.5.1952, in: BA 2801, 1968/84, 55.

372 «Swiss will probably fight strongly for this item.» Teleg. Gifford, US Emb. London, an SecState, 31.3.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

373 Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, 8. 8.1952, S. 3-7, in: BAK, B 126/48389.

374 Notiz E. v. Graffenried, 17.6.1952, in: BA 2801, 1968/84, 6.



regeln, meldete der amerikanische Chefdelegierte J. W. Gunter an die Zentrale in Washington.<sup>375</sup>

Dort schien man sich mittlerweile auch in das als unvermeidlich betrachtete zu schicken: Am 11. Juli gab Staatssekretär D. Acheson grünes Licht für Verhandlungen über den Kohlenkredit. Er fügte freilich bei, dass es nicht angehen könne, dass die Kriegsforderungen der Schweiz aus der Kriegszeit besser behandelt würden als alliierte Nachkriegshilfe.<sup>376</sup> Die Schweizer Delegierten in London nahmen diese Ankündigung mit Genugtuung entgegen. Allein, sie war in ihren Augen immer noch ungenügend: Sie wollten erreichen, dass neben dem Kohlenkredit auch die restlichen Bundesforderungen in die Schuldenregelung miteinbezogen wurden. Den alliierten Konferenzleitern war an einem raschen Abschluss der Verhandlungen gelegen. Nachdem in den Hauptfragen zwischen dem alliierten Dreierausschuss, den Gläubigervertretern und der deutschen Bundesregierung eine Verständigung hatte erzielt werden können, sollte die Londoner Konferenz in einer Plenarsitzung Ende Juli 1952 durch die Unterzeichnung des Schlussberichtes und seiner Empfehlungen abgeschlossen werden.<sup>377</sup> Von Graffenried hatte nun G. Rendel und F.-D. Gregh inoffiziell mitgeteilt, dass die Schweiz voraussichtlich den Schlussbericht nicht unterzeichnen könnte, wenn das Ablösungsabkommen und die Frage der Rückzahlung der schweizerischen Staatsforderungen nicht befriedigend geregelt würden.<sup>378</sup> Stucki hatte sich diesem Vorgehen angeschlossen. Nachdem er dafür auch die Zustimmung von Bundesrat Petitpierre erhalten hatte, instruierte er seinen Stellvertreter in London, eine offizielle Rechtsverwahrung gegen die vorgesehene Schuldenregelung einzulegen.<sup>379</sup>

Diese Drohgeste verfehlte ihre Wirkung nicht. Die amerikanischen Delegierten waren alarmiert. Ein Ausscheren der Schweiz erschien ihnen ernsthaft unerwünscht. Es galt alles daranzusetzen, dass der dritt wichtigste Gläubigerstaat auf diesen Vorbehalt verzichtete. In ihrer Berichterstattung an das Staatsdepartement ersuchten sie um raschestmögliche Instruktionen. Sie legten der Zentrale nahe, die Forderung der Schweiz zu berücksichtigen.<sup>380</sup> Bereits am 22. Juli war die amerikanische Delegation in London auf die schweizerische Linie eingeschwenkt: Sie empfahl dem Staatsdepartement ein overall-settlement aller schweizerischer Kriegsforderungen gegenüber Deutschland.<sup>381</sup> Washington reagierte nun ebenfalls sehr rasch: Wenige Tage später signalisierte es sein Einverständnis mit diesem Vorschlag. Dabei liess man sich von der Vorstellung leiten, dass der Einbezug weiterer Forderungen den zurückzuzahlenden Gesamtbetrag nicht erheblich erhöhen würde.<sup>382</sup> Briten und Franzosen hatten schon früher ihre Einwilligung zu einer Gesamtlösung gegeben.<sup>383</sup>

Das geschickte Taktieren der Schweizer Unterhändler hatte sich auszahlt: Die alliierten Verhandlungspartner hatten klein beigegeben und schliesslich akzeptiert, dass alle schweizerischen Staatsforderungen gegen Deutschland Gegenstand des separaten schweizerisch-deut-

375 Telegr. Gifford, US Emb. London, an SecState, 4.7.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1516.

376 Telegr. D. Acheson an US Emb. London, 11.7.1952, ebd.

377 Notiz E. v. Graffenried über Sitzung «Steering Committee» DAS, 17.7.1952, ebd.

378 Telegr. Gifford, US Emb. London, an SecState, 19.7.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1517.

379 «Ich möchte Herrn von Graffenried die Instruktion geben, dass schweizerischerseits dieser Acte Final nicht unterzeichnet wird, weil die schweizerischen Forderungen des Staates [gegen Deutschland] in keiner Weise geregelt sind. Er hätte vielmehr an der Schlussitzung eine [Vorbehalts-]Erklärung abzugeben [...]». Notiz Stucki an BR M. Petitpierre, 22.7.1952, in BA 2801, 1968/84, 6. BR Petitpierre notiert handschriftlich an den Rand: «d'accord. M. P.» Am 25.7.1952 geht ein entsprechendes Telegramm an E. v. Graffenried in London, ebd.

380 Telegr. Holmes, US Emb. London, an SecState, 25.7.1952, ebd.

381 Telegr. Gifford an SecState, 22.7.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1517.

382 Telegr. D. Acheson an US Emb. London, 25.7.1952, ebd.

383 Brief J. Abbott, Treasury, an R. S. Swann, FO, 14.8.1952, in: PRO, FO, 371/99857.

schen Schuldenabkommens wurden. Damit war man wieder beim ursprünglichen Konzept der Clearing-Milliarde plus angelangt. Diese späte Auseinandersetzung hatte den Abschluss der Schuldenkonferenz um knapp zehn Tage verzögert. Am 8. August 1952 ging die Monstersonferenz in Minne zu Ende. Die Schweizer Delegierten unterzeichneten zusammen mit den Vertretern 21 weiterer Gläubigerstaaten den Schlussbericht der Konferenz und nahm die darin enthaltenen Empfehlungen ohne Vorbehalt an.<sup>384</sup> Zuvor hatten sie von den Vertretern des alliierten Dreierausschusses die Zusicherung erhalten, dass sämtliche swiss claims gegen die ehemalige deutsche Reichsregierung zur Schuldenregelung zugelassen werden sollten. Die Verhandlungen sollten Mitte August wieder aufgenommen werden.<sup>385</sup>

Nach den peripetienreichen Verhandlungen über die Ablösung des Abkommens von Washington ging nun alles sehr schnell. Am 18. August traf eine deutsche Delegation unter der Leitung von Hermann J. Abs in Bern ein.<sup>386</sup> In kürzester Zeit gelang es, für die restlichen Forderungen der Schweiz eine Regelung zu finden: Von den insgesamt 177 Mio. sFr. sollte die Schweizer Regierung 150 Mio. sFr. zurückbezahlt erhalten. Der Gesamtbetrag erhöhte sich somit von 500 Mio. sFr. auf 650 Mio. sFr., welche die Bundesregierung in Bonn zurückzubehalten hatte.<sup>387</sup> Im Gegenzug zu dieser nicht unbeträchtlichen Erhöhung willigten die Schweizer Behörden ein, Bonn gegen Zahlung dieses Betrages eine Saldoquittung zu erteilen und auf weitere Forderungen zu verzichten. Weiter kam die Schweizer Regierung Bonn bei den Rückzahlungsmodalitäten entgegen: Um zu verhindern, dass die durch das Schuldenabkommen schon stark belastete Bonner Regierung allzu früh hohe Summen in die Schweiz überweisen musste, wurde die Tilgung zeitlich erstreckt. Überdies wurde vereinbart, dass die Schweiz nun sogar 200 Mio. sFr. dieses Geldes als für langfristige Investitionen in Deutschland zur Verfügung stellen sollte.<sup>388</sup>

Nachdem Stucki und Abs den Abkommensentwurf noch gleichentags paraphiert hatten, war der Weg frei für die Bereinigung der schweizerisch-alliierten Vereinbarung. Nach der geleisteten Vorarbeit ging auch diese rasch vonstatten: Am 20. August konnten die Unterhändler in London bereits ihre Initialen unter den Abkommenstext und die vertraulichen Briefwechsel setzen.<sup>389</sup> Am 26. August wurden in Bonn zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik das Ablösungsabkommen sowie die Vereinbarung über die Regelung der schweizerischen Staatsforderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich unterzeichnet.<sup>390</sup> Zwei Tage später unterzeichneten Minister Stucki im Auftrag der Schweizer Regierung mit den alliierten Gesandten in Bern das schweizerisch-alliierte Abkommen.<sup>391</sup> Mit ihrer Unterschrift besiegelten die diplomatischen Vertreter das Ende des Abkommens von Washington.

---

384 Telegr. E. v. Graffenried an Stucki, 8.8.1952, in: BA 2801, 1968/84, 6. Bericht der Konferenz über Deutsche Auslandsschulden, 8. 8.1952, in: BAK, B 126/48389.

385 Telegr. Holmes, US Emb. London, an SecState, 8.8.1952, in: USNA, RG 59, 398.10 GDC, 1515.

386 Chronologie S. Marquard, 28.8.1953, in: BA 2801, 1968/84, 93.

387 Kabinettsvorlage BFinMin F. Schäffer, 27.8.1952, in: BAK, B 136/2290.

388 Brief R. J. Painter, Treasury, an D. C. Caldecourt, GB Element AHK, 21.8.1952, in: PRO, FO 371/99857.

389 Notiz E. v. Graffenried, o. D. [August 1952], in BA 2801, 1968/84, 92.

390 Zugleich wurde eine dritte Vereinbarung über die Behandlung von Schweizern im deutschen Lastenausgleich unterzeichnet, welche im Wesentlichen die Gleichbehandlung der Schweizer Bürger mit Angehörigen der Vereinten Nationen verankerte. Kabinettsvorlage BFinMin F. Schäffer, 27.8.1952, in: BAK, B 126/12477.

391 in: BA 2801, 1968/84, 92.

«Die schweizerische Regierung wird die die Summe von 121'500'000 sFr., welche gemäss dem schweizerisch-deutschen Abkommen [...] von der deutschen Regierung gezahlt wird, unverzüglich zugunsten der drei [alliierten] Regierungen [...] einzahlen [...]. Sobald die Zahlung auf das bezeichnete Konto erfolgt, werden die Verpflichtungen aller Parteien des Abkommens von Washington hinsichtlich der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz [...] als erfüllt betrachtet werden.»

Artikel 1 des Ablösungsabkommens zwischen der Schweiz und den alliierten Regierungen, 28.8.1952.<sup>392</sup>

## 5.6. Das Ablösungspaket vom August 1952

Drei Vereinbarungen bildeten den Kern der Ablösung des Abkommens von Washington: Zunächst das Abkommen zwischen der Schweiz und den drei westalliierten Regierungen, das gegen eine Kapitalabfindung den Verzicht auf die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz statuierte. Dazu kamen zwei Verträge mit der Bundesrepublik Deutschland: Im schweizerisch-deutschen Abkommen wurden die Freigabemodalitäten der deutschen Werte in der Schweiz festgelegt; gleichzeitig wurde die Aufbringung der an die alliierten Regierungen zu Händen der IARA zu bezahlenden Ablösungssumme geregelt. Das zweite Abkommen mit Bonn betraf die schweizerischen Staatsforderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich.

Neben den Hauptvereinbarungen wurde die finanzpolitische Flurbereinigung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik dazu genutzt, weitere anstehende Probleme einer Lösung zuzuführen. So schuf etwa das schweizerisch-deutsche Abkommen zum Lastenausgleich eine staatsvertragliche Regelung der Behandlung von Werten in Deutschland, die Schweizerbürgern gehörten. Diese Vereinbarung garantierte die Gleichbehandlung mit Bürgern der Vereinten Nationen; das bedeutete, dass Schweizer in den Genuss der Meistbegünstigung kamen.<sup>393</sup> Die Vereinbarung über die Wiederherstellung der gewerblichen Schutzrechte modifizierte das Abkommen von Washington. Danach hätten deutsche Patente und Markenrechte in der Schweiz grundsätzlich liquidiert werden sollen. Schon damals wurde aber ins Auge gefasst, dass diese Rechte als verfallen betrachtet und der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden sollten. Diese aus der Zeit der harten Reparationspolitik stammende Haltung passte 1952 nicht mehr zur alliierten Deutschlandpolitik. Die Regierungen in Washington, London und Paris äusserten keine Einwände gegen eine schweizerisch-deutsche Verständigung, die im Juli 1952 in München unterzeichnet worden war. Das Abkommen schuf die Rahmenbedingungen dafür, dass deutsche Patente in der Schweiz wegen ausbleibender Gebührenzahlungen nicht einfach als erloschen betrachtet wurden. Umgekehrt hielt Bonn Gegenrecht für schweizerische Schutzrechte, die in Deutschland aus ähnlichen Gründen verfallen waren.<sup>394</sup>

<sup>392</sup> In: Bbl. 1952, III, S. 30-31.

<sup>393</sup> Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland zum deutschen Lastenausgleich wurde ebenfalls am 26.8.1952 unterzeichnet. In: AS 1953, S. 134-136. Von deutscher Seite wurde es als ein Akt der Anerkennung für das schweizerische Entgegenkommen gegenüber deutschen Wünschen bezeichnet. Kabinettsvorlage BFinMin F. Schäffer an das Bundeskanzleramt, 27.8.1952, in: BAK, B 136/2290. Vgl. dazu auch Leuzinger 1960, S. 263-267.

<sup>394</sup> Abkommen zwischen der Schweiz und der BRD über die Wiederherstellung gewerblicher Schutzrechte, 19.7.1952. BR-Botschaft und BB-Entwurf, 5.9.1952, in: Bbl. 1952, II, S. 45-63. Nach dem Abkommen

Im Folgenden soll der Inhalt der drei Hauptabkommen dargestellt werden. Da diese schon beim Verhandlungsprozess beschrieben worden sind, können wir uns auf die wichtigsten Punkte beschränken.

### 5.6.1. Das Ablösungsabkommen mit den alliierten Regierungen

Das am 28. August 1952 unterzeichnete Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Regierungen Frankreichs, Grossbritanniens sowie der Vereinigten Staaten von Amerika beruhte auf dem Grundsatz einer Loskaufssumme: Gegen eine Zahlung von 121,5 Mio. sFr.<sup>395</sup> verzichteten Paris, London und Washington für sich selbst wie auch im Namen der in der Interalliierten Reparationsagentur zusammengeschlossenen Regierungen auf die Ansprüche, die sie auf deutsche Werte in der Schweiz erheben konnten. Die alliierten Rechte erloschen aber lediglich in Bezug auf Westguthaben: Werte, die auf dem Territorium der DDR und Ostberlins ansässigen Deutschen gehörten, sollten weiterhin der Sperre unterstellt bleiben.<sup>396</sup>

Die alliierten Regierungen verpflichteten sich, das Kontrollratsgesetz Nr. 5 vom 30. Oktober 1945 aufzuheben. Ohne die Aufhebung dieses Gesetzes, das die Enteignung deutschen Auslandsvermögens universell anordnete, hätten die in der Bundesrepublik und in Westberlin wohnenden Deutschen über ihre in der Schweiz freigegebenen Werte rechtlich gar nicht verfügen können. Die Annullierung war mehr eine Formsache; sie wurde dadurch vorgenommen, dass die Schweiz aus dem Anhang zum Gesetz Nr. 63 der Alliierten Hohen Kommission gestrichen wurde.<sup>397</sup>

Wie schon die Vereinbarung von 1946 war auch dieses Abkommen für weitere Regierungen verbindlich.<sup>398</sup> Daneben gab es sieben vertrauliche Briefwechsel. Darin wurden Erklärungen zu kontrovers gebliebenen Punkten abgegeben, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt waren. In einem ersten Briefwechsel wurde übereinstimmend festgestellt, dass die durch das Abkommen von Washington eingesetzte Gemischte Kommission aufgelöst werden sollte.<sup>399</sup> In einem anderen Schreiben hielten Alliierte und Schweizer an ihren divergierenden Standpunkten betreffend die Freigabe Verpflichtung von schweizerischen Guthaben in den USA und bezüglich des

---

wurden verfallene Rechte nicht automatisch, sondern bloss auf Antrag wiederhergestellt; entsprechende Anträge mussten binnen sechs Monaten gestellt werden. Um Härten zu vermeiden, mussten für wiederherzustellende Patente die Gebühren bloss für die letzten beiden Jahre zurückbezahlt werden. In: AS 1953, S. 411-421. Das Abkommen wurde im schweizerischen Parlament in beiden Räten einstimmig angenommen. Sten. Bull. 1952, NR: S. 509-511; SR: S. 290-291.

395 Von diesem Betrag war der von der Schweiz bereits im Juli 1948 an die IRO geleistete Vorschuss von 20 Mio. sFr. abzuziehen, so dass die alliierten Regierungen nur noch 101,5 Mio. sFr. erhielten. AAA, Art. 1, in: Bbl. 1952, III, S. 30.

396 AAA Art. 1. ebd.

397 AAA Art. 2: «Die in Deutschland bestehende Gesetzgebung über die Beschlagnahme und Erfassung des deutschen Auslandsvermögens wird hinsichtlich der deutschen Eigentümer von Vermögenswerten in der Schweiz durch Streichung der Schweiz von der Liste im Anhang zum Gesetz Nr. 63 der Alliierten Hohen Kommission aufgehoben werden.» In: Bbl. 1952, III, S. 31.

398 «Die schweizerische Regierung handelt in Bezug auf dieses Abkommen auch im Namen des Fürstentums Liechtenstein, und die drei [alliierten] Regierungen handeln in Bezug auf dieses Abkommen auch im Namen der Länder, welche Mitglieder der Interalliierten Reparationen-Agentur sind.» AAA Art. 5, in: Bbl. 1952, III, S. 31.

399 Lettres échangées le 28 août 1952 lors de la signature de l'accord entre la Suisse et la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis sur les avoirs allemands en Suisse, in: BA, 2801, 1968/84, 92.

Schiedsgerichtes fest. Weitere Briefe befassten sich mit dem Schutz nicht deutscher Minderheitsinteressen sowie der Verwendung von erblosen Werten von Nazi-Opfern.<sup>400</sup>

Der französischen Regierung war es zu einem späten Zeitpunkt in den Verhandlungen gelungen, eine Vorzugsbehandlung für die damals unter französischer Oberhoheit stehenden Bürger des Saarlandes zu erzielen. In einem Briefwechsel wurde kurz und bündig festgehalten, dass die Vermögenswerte der im Saargebiet ansässigen Gläubiger sofort freigegeben werden sollten.<sup>401</sup>

Schliesslich musste die Inkraftsetzung des Staatsvertrages geregelt werden. Das Abkommen bedurfte in keinem der alliierten Staaten einer parlamentarischen Genehmigung. Es hätte grundsätzlich nach der schweizerischen Parlamentsgenehmigung gültig werden können. Das war den alliierten Regierungen aber zu riskant. Sie machten die Inkraftsetzung vom Austausch der Ratifikationsurkunden der schweizerisch-deutschen Vereinbarungen abhängig: Erst wenn die Parlamente in Bern und in Bonn ihre Zustimmung zum Gesamtpaket erteilt hatten, konnte auch das schweizerisch-alliierte Abkommen in Kraft treten.<sup>402</sup>

### 5.6.2. Das Ablösungsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland

Nachdem die alliierten Regierungen im Ablösungsabkommen gegen eine Entschädigungszahlung auf ihre Ansprüche auf die westdeutschen Vermögenswerte in der Schweiz verzichtet hatten, musste im schweizerisch-deutschen Abkommen die Aufbringung der Loskaufsumme sowie ganz allgemein die Behandlung der deutschen Guthaben in der Schweiz festgesetzt werden.

Die Höhe der Ablösungssumme war auf 121,5 Mio. sFr. festgelegt worden.<sup>403</sup> Dieser Betrag wurde sofort nach dem Inkrafttreten des Abkommens fällig. Da die Bundesrepublik diese Summe nicht aufbringen konnte, musste sie bei einem Schweizer Bankenconsortium eine Anleihe aufnehmen. Dieser Kredit wurde durch die Beiträge sichergestellt, welche die deutschen Eigentümer von Werten über 10'000 sFr. zur Freigabe ihrer Guthaben entrichten mussten: Solchen Gläubigern wurde nachgelegt, auf einen Drittel der freigestellten Werte zu verzichten.<sup>404</sup>

Diese Beträge wurden alsdann auf das Ablösungskonto der Bundesrepublik Deutschland bei der Schweizerischen Nationalbank überwiesen.<sup>405</sup> Falls der deutsche Besitzer nicht bereit war, auf einen Teil seiner Werte zu verzichten, wurden seine Guthaben verwertet und der Erlös in

---

400 Die Schweiz sicherte zu, die Überweisung von allfällig entdeckten erblosen Werten von Naziopfern an entsprechende Hilfsorganisationen wohlwollend zu prüfen. Briefwechsel vom 28.8.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

401 «Toutes les parties à l'Accord de Washington sont déliées des obligations relatives aux avoirs en Suisse dont les propriétaires résident en Sarre, et les dispositions de cet Accord et de son Annexe deviennent caduques en ce qui concerne ces avoirs. Le Gouvernement suisse débloquera ces avoirs sans délai après l'entée en vigueur de l'Accord [...] conclu aujourd'hui.» Ebd. Von dieser Regelung waren 16 natürliche Personen mit insgesamt 1,19 Mio. sFr. betroffen. Leuzinger 1960, S. 193-195.

402 AAA Art. 6, in: Bbl. 1952, III, S. 31-32.

403 AAD Art. 1, in: Bbl. 1952, III, S. 20.

404 Dabei ging man von folgender Schätzung aus: Nach Abzug der durch die Freigrenze und andere Sonderregelungen vollumfänglich befreiten Werte rechnete man mit einem Restbetrag von 360 Mio. sFr., der unter das Ablösungsabkommen fiel. Mit der Abgabe eines Drittels ihrer Werte konnten die Eigentümer die Ablösungssumme annähernd finanzieren.

405 AAD Art. 3+4, in: Bbl. 1952, III, S. 20-21.

Franken dem Ablösungskonto gutgeschrieben,<sup>406</sup> wodurch eine zusätzliche Sicherheit für die Finanzierung der Ablösungssumme geschaffen werden konnte.

Der personelle und sachliche Anwendungsbereich wurde im Abkommen klar umschrieben. Als Deutsche in Deutschland galten natürliche Personen deutscher Staatszugehörigkeit, die sich am 17. Februar 1945 oder zwischen diesem Stichtag und dem 1. Januar 1948 während mindestens zwei Monaten in Deutschland aufgehalten hatten.<sup>407</sup> Für juristische Personen galten die gleichen Stichtage.<sup>408</sup>

Es gab viele Ausnahmen von diesen Grundsätzen. Eine wichtige ist schon erwähnt worden: Das neue Abkommen galt nicht für Werte, die in der DDR oder in Ostberlin ansässigen natürlichen oder juristischen Personen gehörten.<sup>409</sup> Dadurch wurden Guthaben in der Höhe von ungefähr 27 Mio. sFr. von der Freigabe ausgeschlossen; diese Werte sollten weiterhin blockiert bleiben.

Das Abkommen statuierte, dass Guthaben bis zu 10'000 sFr. im vollen Umfange freigegeben werden sollten.<sup>410</sup> Damit wurde ein langjähriges schweizerisches Postulat erfüllt: Seit 1949 wurden die schweizerischen Unterhändler nicht müde, ihren alliierten Gesprächspartnern eine solche Härtefalllösung abzurufen. Neben humanitären Erwägungen spielten auch praktische Überlegungen eine Rolle: Die Freigrenze stellte eine grosse administrative Erleichterung dar, weil rund 15'000 Personen – d.h. gegen 80% aller Gläubiger – mit einem Schlag über ihre Vermögenswerte in der Schweiz wieder frei verfügen konnten.<sup>411</sup>

Schliesslich sollten die Werte weiterer Personenkategorien unabhängig vom Betrag freigegeben werden: Doppelbürger, die neben der deutschen auch noch die schweizerische oder irgendeine drittländische Staatsbürgerschaft besaßen, ehemalige Schweizerinnen, die durch Heirat Deutsche geworden sind, sowie nachweislich Verfolgte des nationalsozialistischen Regimes sollten ihre Guthaben ungeschmälert zurückerhalten.<sup>412</sup> Spezielle Schutzbestimmungen waren für nichtdeutsche Minderheitsinteressen an juristischen Personen sowie an Familienstiftungen vorgesehen.<sup>413</sup>

Deutsche Patente und Handelsmarken wurden pauschal freigestellt.<sup>414</sup> Dadurch konnten ungefähr 18'000 Patente und Markenzeichen erhalten werden. Ein separates deutsch-schweizerisches Abkommen zur Wiederherstellung der gewerblichen Schutzrechte ermöglichte es den deutschen Eigentümern, bereits erloschene Rechte wieder zu reaktivieren. Schliesslich wurde eine Gruppe disparater Werte von der neuen Vereinbarung ausgenommen. Teilweise waren diese Kategorien schon vom Abkommen von Washington ausgeschlossen worden.<sup>415</sup> Bei anderen Werten wurde bereits an den Verhandlungen vom Frühjahr 1949 ein Einverständnis erzielt, dass sie von der Liquidation ausgenommen bleiben sollten; diese Werte umfassten das Tägermoos, das Vermögen der in den Enklaven Büsingen und Jestetten wohnhaften Personen sowie

---

406 AAD Art. 8, in: Bbl. 1952, III, S. 22-23.

407 AAD Art. 16-17, in: Bbl. 1952, III, S. 25.

408 AAD Art. 18, in: Bbl. 1952, III, S. 26.

409 AAD Art 19 ebd.

410 AAD Art. 5, Abs. 1, Ziff. 1, in: Bbl. 1952, III, S. 21.

411 Insgesamt beliefen sich die unter dem Titel Freigrenze freigegebenen Werte auf 26 Mio. sFr. BR Botschaft, 29.8.1952, in: Bbl. 1952, III, S. 12.

412 AAD Art. 5, Abs. 2, Ziff. 2, in: Bbl. 1952, III, S. 21-22.

413 AAD Art. 5, Abs. 1, Ziff. 2 und AAD Art 5, Abs. 2, ebd.

414 AAD Art. 6, in: Bbl. 1952, III, S. 22.

415 So im AAD Art. 21, Ziff. 1, in: Bbl. 1952, III, S. 27, die Werte des ehemaligen Deutschen Reichs, der Reichsbank und der Reichsbahn.

die schweizerisch-deutschen Grenzkraftwerke am Rhein. Als neue Ausnahmen konnten die deutschen Sanatorien sowie clearingpflichtige Beträge freigestellt werden.<sup>416</sup>

Es ist schon ausgeführt worden, dass die deutschen Eigentümer von Vermögenswerten über 10'000 sFr. die Ablösungssumme selbst aufbringen mussten. Dazu liess ihnen das Abkommen die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten: Entweder waren sie bereit, einen Drittel des Gesamtwertes der Schweizerischen Verrechnungsstelle zur Überweisung auf das Ablösungskonto der deutschen Bundesregierung bei der Nationalbank zu überlassen. Wählten sie diese Variante, so wurde der Restbetrag zum Zeitpunkt der Zahlung freigestellt. Die Freigabe erfolgte bedingungslos und ohne Namensnennung an die deutschen Behörden; der Eigentümer konnte nachher völlig frei über die verbleibenden Werte verfügen.<sup>417</sup>

War ein Besitzer nicht bereit, einen Freigabeantrag zu stellen und die für die Freigabe erforderliche Ablösungssumme zu bezahlen, so wurden seine Guthaben von der Verrechnungsstelle verwertet und der Erlös auf das Ablösungskonto einbezahlt. In diesem Falle informierte die schweizerische Liquidationsbehörde das Bundesfinanzministerium in Bonn über die Person des Eigentümers und den erzielten Erlös seines Wertes, damit die deutsche Behörde ihm den Gegenwert in deutscher Währung überweisen konnte.<sup>418</sup> Unter diesem Verfahren war es dem deutschen Fiskus möglich, Nach- und Strafsteuern vom Liquidationserlös in Abzug zu bringen. Unabhängig von der gewählten Möglichkeit war die Verrechnungsstelle berechtigt, sowohl bei der Freigabe als auch bei der Verwertung deutscher Werte zur Deckung ihrer Kosten eine Verwaltungsgebühr von 2% zu erheben.<sup>419</sup>

Das Abkommen regelte überdies organisatorische Fragen und stellte ein institutionelles Gerüst auf: Die Verrechnungsstelle, die schon unter dem Abkommen von Washington mit der Identifizierung und Liquidierung der deutschen Werte in der Schweiz beauftragt worden war, wurde wiederum mit der Durchführung des Ablösungsplanes betraut.<sup>420</sup> Die erforderlichen Durchführungsvorschriften sollten von schweizerischen Bundesrat erlassen werden.<sup>421</sup> Die Zusammenarbeit mit deutschen Organen beschränkte sich auf die unerlässliche technische Mitwirkung, beispielsweise im Zusammenhang mit der Auszahlung des Gegenwertes in Deutscher Mark für verwertetes Vermögen. Analog zum Abkommen von 1946 war eine Appellationsinstanz und ein Schiedsgericht geschaffen worden: Die bisherigen Entscheide der Rekurskommission unter dem alten Abkommen blieben rechtskräftig; gegen Entscheide der Verrechnungsstelle sollten die betroffenen Deutschen rekurrieren können.<sup>422</sup> Im Falle von Meinungsdivergenzen zwischen

416 AAD Art. 21, Ziff. 2-6, in: Bbl. 1952, III, S. 27.

417 AAD Art. 7, Ziff. 2, ebd. Bei zwei Ausnahmekategorien betrug die Loskaufsumme nicht 33%: Für Werte, die nur aufgrund eines von der Schweiz mit einem Drittstaat abgeschlossenen Sequesterkonfliktsabkommens erhalten werden konnten und ohne eine derartige Vereinbarung gänzlich an den ausländischen Feindgutverwalter gefallen wären, wurde der Ablösungssatz auf 50% festgesetzt. AAD Art. 4, Abs. 1, Ziff. 3. Umgekehrt ist die Beitragsleistung bei Guthaben zwischen 10'000 sFr. und 15'000 sFr. für den 10'000 sFr. übersteigenden Betrag reduziert worden, um zu vermeiden, dass Eigentümer solcher Vermögen weniger freigestellt erhalten als ein Gläubiger mit einem Guthaben von knapp 10'000 sFr., dessen Vermögen integral freigestellt wird. AAD Art 4, Abs. 1, Ziff. 1, ebd.

418 AAD Art. 8 + 9 passim: «Die SVS wird die deutschen Vermögen in der Schweiz, für die innerhalb von zwei Monaten [...] kein Freigabeantrag gestellt wurde, zum günstigsten Preis in Barguthaben umwandeln [...] und dafür Sorge tragen, dass diese Guthaben unter Berechnung einer Verwaltungsgebühr von 2% der überwiesenen Beträge auf das Ablösungskonto übertragen werden. [...] Die Regierung der BRD hält zur Verfügung der Eigentümer [...] den vollen Gegenwert in Deutscher Mark, der sich aus dem offiziellen Umrechnungskurs des Schweizer Franks ergibt.» In: Bbl. 1952, III, S. 22-23.

419 AAD Art. 7, Ziff. 4 + Art. 8, Abs. 1, ebd.

420 AAD Art. 11, in: Bbl. 1952, III, S. 23.

421 AAD Art. 12, in: Bbl. 1952, III, S. 24.

422 AAD Art. 14, in: Bbl. 1952, III, S. 24.

den Vertragsparteien über Auslegung und Anwendung des Abkommens sollten strittige Fragen an ein Schiedsgericht weitergezogen werden.<sup>423</sup>

### 5.6.3. Das Abkommen über die schweizerischen Staatsforderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Bonn, das auch die Zustimmung der alliierten Regierungen gefunden hatte, sah die endgültige Abgeltung der schweizerischen Staatsforderungen in der Höhe von insgesamt knapp 1,2 Mia. sFr. durch eine Schlusszahlung von 650 Mio. sFr. vor.<sup>424</sup> Ging man von diesem Gesamtbetrag aus, so kam dies einer Rückzahlung von etwa 55% gleich; bezog man indes auch die eigentlich fälligen Zinsen auf diesen Betrag ein, so wurden nur knapp 40% der schweizerischen Staatsforderungen zurückbezahlt.

Die Rückzahlungsmodalitäten waren en détail geregelt. Ein Teilbetrag von 121,5 Mio. sFr., welcher dem an die alliierten Regierungen geleisteten Ablösungsbetrag entsprach, sollte privilegiert behandelt werden. Diese Summe, die zur Entschädigung der schweizerischen Kriegsgeschädigten bestimmt war, war mittelfristig zu tilgen: 60 Mio. sFr. wurden am 1. April 1953 fällig und je 20,5 Mio. sFr. am 1. April der drei darauf folgenden Jahre, wobei die drei letzten Raten mit 3% zu verzinsen waren.<sup>425</sup> Weitere 20 Mio. sFr. – es handelte sich um rückständige Internierungskosten für deutsche Wehrmänner in der Schweiz und einen Rückstand im Reiseverkehrskonto aus der Zeit vor dem Krieg – erfuhren ebenfalls Vorzugsbehandlung: Sie waren in vier gleichen Jahresraten von je 5 Mio. sFr. von 1953 bis 1956 zurückzubezahlen.<sup>426</sup> Der Hauptbetrag von 308,5 Mio. sFr. sollte erst ab dem 1. April 1957 getilgt werden. In Berücksichtigung der deutschen Aufbringungs- und Transferfähigkeit wurde die Rückzahlung stark gestaffelt: Es war vorgesehen, dass diese Summe in 27 gleichen Jahresraten von je 14,9 Mio. sFr. bis 1984 zurückbezahlt werden sollte.<sup>427</sup>

Der dann noch verbleibende Restbetrag der Schuld von 200 Mio. sFr. sollte in Deutschland verbleiben; er sollte nach einer noch zu treffenden Regierungsvereinbarung zu Investitionszwecken in Deutschland angelegt werden. Es war im Wortlaut des Staatsvertrages ausdrücklich festgehalten worden, dass solche Investitionen im schweizerischen Interesse liegen müssten. Bis zum Abschluss eines Investitionsabkommens war der Betrag ebenfalls zu 3% zu verzinsen. Überdies erklärte sich Bern bereit, zu gegebener Zeit aus eigener Initiative oder auf deutschen Vorschlag hin in Erwägung zu ziehen, ob und welchem Umfang noch weitere Mittel der Bundesrepublik für Investitionen zur Verfügung gestellt werden könnten.<sup>428</sup>

423 AAD Art. 15: «Sofern sich die Regierungen der beiden vertragsschliessenden Teile über die Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens nicht einigen können, soll die Streitigkeit einem Schiedsgericht unterbreitet werden. Ferner kann die BRD gegen Entscheide der Schweizerischen Rekursinstanz [...] das Schiedsgericht anrufen. [Dieses] [...] setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern, von den je eines von den vertragsschliessenden Teilen, das dritte von beiden gemeinsam bezeichnet wird. [...] Für das Verfahren [...] finden die Bestimmungen des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle sinngemäss Anwendung. [...] Die Entscheidungen des Schiedsgerichts sind endgültig.» Bbl. 1952, III, S. 24-25.

424 CMA Art. 1, in: BA 2801, 1968/84, 6+92.

425 CMA Art. 2, ebd.

426 CMA Art. 3, ebd.

427 Vom 1.4.1953 bis zum 1.4.1957 war dieser Betrag zu 3% zu verzinsen; in den Jahresraten von 14,9 Mio. sFr. war diese Verzinsung bereits eingerechnet. CMA Art. 3, ebd.

428 CMA Art. 4+5, ebd.



Im Weiteren waren im Abkommen Schutzklauseln enthalten und die gegenseitige Zusicherung, unverzüglich in Verhandlungen einzutreten, falls die Durchführung des Transfers auf Schwierigkeiten stossen würde.<sup>429</sup>

---

<sup>429</sup> CMA Art. 9, ebd.

«Wir sind heute von einem Alpdruck befreit. Das Durchhalten während sechs Jahren hat sich gelohnt.»  
Nationalrat H. Oprecht, 10.9.1952.<sup>430</sup>

«Als Hauptvorteil der Ablösung [...] des Washingtoner Abkommens [...] möchte ich jedoch den Umstand bezeichnen, dass die Schweiz jetzt Abstand genommen hat, für sich selbst einen Betrag aus den deutschen Guthaben in der Schweiz zu verlangen.»  
Nationalrat W. Bretscher, 17.9.1952.<sup>431</sup>

## 5.7. Die Annahme der Ablösungsabkommen in der Schweiz

Ein Tag nach der Unterzeichnung des Abkommens mit den alliierten Regierungen legte der Bundesrat dem Parlament die entsprechende Botschaft vor. Ein erster Entwurf war bereits anfangs März ausgearbeitet worden;<sup>432</sup> im Mai wurde eine überarbeitete Version an die Regierung abgegeben.<sup>433</sup> Die abermalige Verzögerung der Verhandlungen und die neuen Elemente des Ablösungsabkommens machten einen dritten Entwurf erforderlich, der am 29. August 1952 vom Bundesrat angenommen wurde.<sup>434</sup> Der bundesrätliche Antrag versuchte, die Ablösungsabkommen in die richtige historische Perspektive zu stellen. Sie gab einen längeren Rückblick auf die Durchführungsschwierigkeiten des Abkommens von Washington. Bewusst wurde an den Bericht vom Frühjahr 1949 angeknüpft. Mit besonderem Nachdruck wurden die Etappen dargestellt, die von der schweizerisch-alliierten Einigung im Entschädigungsplan schliesslich unter Einbezug der deutschen Bundesregierung zum Ablösungskonzept geführt hatten.<sup>435</sup> Der Bundesrat kam zum Schluss, dass «[der] Ablösungsplan [...] unseres Erachtens den einzig gangbaren Weg zu einer den gegenwärtigen Verhältnissen angepassten Durchführung des Abkommens von Washington dar[stellt]. Eine Durchführung dieses Abkommens in seiner ursprünglichen Form wäre [...] kaum mehr möglich. Andererseits haben sich die Alliierten nie dazu bereitfinden können, zu einer Aufhebung des Abkommens Hand zu bieten. Wenn auch [sein] ursprünglicher] Zweck [...] als überholt gelten darf, stehen doch immer noch wesentliche materielle Interessen auf dem Spiel, die die alliierten Signatarstaaten [...] und die von ihnen vertretenen übrigen Länder nicht zu opfern gewillt sind.»<sup>436</sup>

Die neue Regelung böte eigentlich nur Vorteile: Die alliierten Regierungen erhielten zuhanden der Interalliierten Reparationsagentur 121,5 Mio. sFr., die gleiche Summe, die sie nach dem Entschädigungsplan vom 1951 bei einer Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz erhalten hätten. Das Ablösungsabkommen stelle somit in materieller Hinsicht einen vollwertigen Ersatz der alliierten Ansprüche dar. Der Schweiz bleibe es umgekehrt erspart, die deutschen Werte zu liquidieren; der schweizerische Rechtsstandpunkt bleibe gewahrt. Wohl müssten deutsche Gläubiger mit Werten über 10'000 sFr. zur Freigabe ihrer Guthaben einen Drittel zur Auf-

430 Sitzung der NR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 10.9.1952, in: BA 2801, 1968/84, 93.

431 Sten. Bull. 1952, NR, S. 506.

432 Entwurf P. Jolies, Brief P. Jolies an Stucki (an DAS-Konferenz in London), 6.3.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

433 Brief Stucki an BR M. Petitpierre, 6.5.1952, ebd.

434 BRB über die Ablösung des AvW, 29.8.1952, in: BA 1004, 1, 1952.

435 Botschaft des BR betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 29.8.1952, in: Bbl. 1952, III, S. 5-8.

436 Ebd., S. 8-9.

bringung der Loskaufsumme abtreten; diese Abgabe liesse sich beim relativen Wertzuwachs dieser von der Währungsreform verschonten Guthaben durchaus vertreten. Und schliesslich sei es gelungen, ein anderes schweizerisches Anliegen zu verwirklichen: Im neuen Abkommensentwurf habe eine grosszügige Härtefallregelung verankert werden können, die nicht nur Kleinsparer, sondern weitere Personen- und Sachkategorien mit schützenswerten Ansprüchen ohne Vermögenseinbussen von der Sperre befreie.<sup>437</sup>

Den entscheidenden Vorteil der Ablösungsvorlage sah der Bundesrat indessen in der Beteiligung der westdeutschen Regierung: «Der seit 1946 veränderten Situation wird dadurch Rechnung getragen, dass Deutschland dieses Abkommen nicht mehr erleiden muss, sondern selber Vertragspartei wird. Die deutsche Bundesregierung hat nicht nur ihre freiwillige Mitwirkung zugesagt, sondern sogar diesen Ablösungsplan in Vorschlag gebracht. [...] Einzig durch diesen Ablösungsplan lassen sich die eingetretenen Schwierigkeiten zur Befriedigung sämtlicher Beteiligten lösen.»<sup>438</sup>

Die Schweiz sah sich dadurch von der Hypothek entlastet, an Massnahmen gegen deutsche Staatsbürger beteiligt zu sein, die von der Regierung des grossen Nachbarstaates als unfreundliche, einem gutnachbarlichen Verhältnis zuwiderlaufende Geste betrachtet werden konnten. Sehr diskret und nur am Rande wurde auch festgestellt, dass das Abkommen auch den materiellen Interessen der Schweiz Rechnung trage. Die schweizerische Regierung verzichtete zwar auf alle finanziellen Ansprüche hinsichtlich der in der Schweiz liegenden deutschen Guthaben. Damit konnte sich Bern vom Vorwurf befreien, sich an den deutschen Werten in der Schweiz zu bereichern: «Durch die Ihnen zur Genehmigung vorgelegten neuen Abkommen verzichtet die Schweiz auf jeglichen Anspruch hinsichtlich der in unserem Lande liegenden deutschen Vermögenswerte. Dieser Verzicht ist dadurch erleichtert worden, dass gleichzeitig mit den beiden Abkommen auch eine Verständigung mit der Bundesrepublik Deutschland über die Erledigung der schweizerischen Staatsforderungen gegenüber dem ehemaligen deutschen Reich erzielt werden konnte [...]. Danach macht die Bundesrepublik Deutschland in verhältnismässig sehr kurzen Fristen an die Schweiz eine erste Anzahlung von 121,5 Millionen Franken, die also gleichsam an die Stelle der an die Alliierten zu bezahlenden gleich hohen Ablösungssumme tritt»<sup>439</sup>

Es war schon 1946 vorgesehen worden, den der Schweiz zufallenden Liquidationserlös für die schweizerischen Rückwanderer zu verwenden. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament nun den Vorschlag, die 121,5 Mio. sFr., die ja recht eigentlich den Ablösungsbetrag aus dem Abkommen von Washington darstellten, für die schweizerischen Kriegsoffer einzusetzen.

Wie wurde die Ablösungsvorlage im Parlament aufgenommen? Die zuständigen Kommissionen der beiden Räte tagten anfangs September. Die Vorlage war sowohl im National- wie auch im Ständerat unbestritten: Beide Kommissionen empfahlen sie einstimmig zur Annahme.<sup>440</sup> Erstrat war der Nationalrat. Die Atmosphäre der Genugtuung über das zu guter Letzt erzielte Ergebnis kontrastierte stark mit der gedrückten Stimmung von 1946. Zum Jubeln gebe es freilich auch jetzt keine Veranlassung, führte der Aargauer Volksvertreter Rohr in pathetischen Worten aus: «Mit dieser Vereinbarung wird hoffentlich der Mantel der Vergessenheit über ein Vertragswerk gelegt, an dem niemand Freude haben konnte. Möge eine spätere Geschichtsschreibung anerkennen, dass die Schweiz die erste Gelegenheit ergriffen hat, um ein ihr aufgezwungenes

---

437 Ebd., S. 9.

438 Ebd., S. 9.

439 Ebd., S. 17.

440 Sitzung der SR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten in Gunten, 9./10.9.1952; Sitzung der NR-Kommission in Schaffhausen, 11./12.9.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

Abkommen so umzugestalten, dass der daraus für die Betroffenen erwachsene Schaden möglichst gering ausfällt.<sup>441</sup>

Der Wunsch nach einer Normalisierung in den Beziehungen sowohl zu den alliierten Regierungen als auch zur Bundesrepublik<sup>442</sup> sprach aus einer Mehrzahl der Voten. Der Zürcher Nationalrat und NZZ-Chefredaktor W. Bretscher begrüßte im Namen der freisinnigen Fraktion, dass mit den neuen Abkommen eine peinliche Hypothek der schweizerischen Aussenpolitik und ein ständiger Belastungsfaktor der schweizerischen Beziehungen zu den westalliierten Regierungen ausgeräumt werden könnten: «Diese Regelung ist im Interesse des internationalen Ansehens und des Kredites unseres Landes sehr zu begrüßen. [...] [Die] Zustimmung in der Kommission war [...] nicht enthusiastisch. Es gibt wahrscheinlich in dieser ganzen Angelegenheit nichts, was zu Enthusiasmus Anlass bieten würde. Aber das Gefühl der Erleichterung darüber, dass es endlich gelungen ist, die widerwärtige Frage der Liquidation der deutschen Vermögenswerte aus der Welt zu schaffen, war allgemein [...].»<sup>443</sup>

Für die Ablösungsvereinbarung sprach nach Bretscher vor allem die Tatsache, dass es nun gelungen war, schweizerische Vermögensansprüche gegen das ehemalige Deutsche Reich zumindest partiell zu realisieren, ohne sich an deutschen Privatguthaben in der Schweiz zu vergreifen.<sup>444</sup>

Wie schon 1946 taten sich auch 1952 die Sozialdemokraten weniger schwer mit dem Abkommen von Washington als ihre bürgerlichen Kollegen. Dieses Abkommen habe keinesfalls einen Sündenfall dargestellt, führte Nationalrat R. Schümperli als Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion aus. Das Ablösungsabkommen könne durchaus als eine Art modifiziertes Durchführungsabkommen verstanden werden. Überhaupt nahm er eine insgesamt positive Würdigung des Abkommens von Washington und des Ablösungsabkommens vor: «So ziehe ich meine Schlussbilanz, soweit sich das jetzt tun lässt. Auf der Seite der Opfer, die die Schweiz im Washingtoner Abkommen und im neuen Abkommen bringen muss, sind drei Dinge, die ins Gewicht fallen: Wir haben 250 Mio. sFr. in Gold zu bezahlen gehabt. Wir müssen einen grossen Teil der berüchtigten Clearing-Milliarde abschreiben, und – was mehr moralisch ins Gewicht fällt – wir haben auf dem ganzen Gebiet einige politische Schritte gemacht, die wir ohne den Druck der Alliierten in der Weise nicht getan hätten.

Auf der positiven Seite haben wir unsere Guthaben in den USA sozusagen vollständig, wenn auch nicht ganz, wieder deblockiert. Wir haben die Beseitigung der schwarzen Listen seit Jahren erreicht. Wir haben einen Teil der Clearing-Milliarde retten können, und, was vielleicht ganz besonders ins Gewicht fällt, wir haben unsere eigene Rechtsauffassung, unsere Stellung als neutraler Staat, erfolgreicher gewahrt, als es wohl von allen anderen neutralen Staaten in Europa gesagt werden kann.»<sup>445</sup>

Die Frage wurde aufgeworfen, ob sich der zur Befreiung der Guthaben in der Schweiz erforderliche Verzicht auf einen Drittel rechtlich und moralisch rechtfertigen lasse. Der französischsprachige Berichterstatter Favre bejahte diese Frage: «En effet, les avoirs allemands en Allemagne ont subi une réduction dans la proportion de 10:1. Dans les pays qui furent en guerre avec l'Allemagne, les avoirs allemands ont été purement et simplement confisqués. Dans les

441 Sten. Bull. 1952, NR, S. 505.

442 «[Votre commission] considère que les nouveaux accords sont une contribution précieuse au rétablissement de rapports normaux de la Suisse tant avec les Alliés qu'avec l'Allemagne.» NR Favre (KK, VS), rapporteur, ebd., S. 498.

443 Ebd., S. 507.

444 Ebd., S. 506-507.

445 Ebd., S. 501.

états neutres autres que la Suisse, les biens allemands ont été généralement réalisés: les propriétaires allemands ont été consolés par la promesse que le traité de paix avec l'Allemagne prévoira que l'Allemagne sera tenue de les indemniser. C'est d'ailleurs ce qui avait été prévu dans le Traité de Versailles; cela permit aux propriétaires lésés d'obtenir des indemnités dérisoires de l'ordre de 0,01 à 0,03%. En Suisse par contre, [...] les propriétaires allemands conservent les deux tiers de leur fortune [...]; ceux qui ne veulent pas renoncer au tiers obtiennent la contrepartie totale de leurs avoirs, en marks au cours officiel.»<sup>446</sup>

Aus diesem Blickwinkel betrachtet konnte die Drittelsabgabe geradezu als günstig gelten. Minister Stucki hatte schon an seiner Pressekonferenz ausgeführt, dass die Schweiz sich nichts vorzuwerfen habe, da sie als einziges Land die Interessen der deutschen Privatgläubiger angemessen verteidigt habe: «Nicht nur haben alle Kriegsgegner Deutschlands das deutsche Vermögen eingesteckt, sondern auch die andern Neutralen haben sich mit vagen Versprechungen, dass die deutschen Eigentümer später einmal entschädigt würden, abgefunden. [...] Wir dürfen mit Stolz sagen, dass die Schweiz das einzige Land auf der Erde ist, das sich an den deutschen Vermögenswerten nicht bereichert hat.»<sup>447</sup>

Obwohl die mit Bonn unterzeichnete Schuldenregelung dem Parlament nicht zur Genehmigung unterbreitet worden war, nahmen verschiedene Abgeordnete mehr summarisch dazu Stellung. Wurde auch immer wieder betont, dass der Verlust von über 500 Mio. sFr. – unter Einberechnung der aufgelaufenen Zinsen sogar von 1 Mia. sFr. – schwer wiege,<sup>448</sup> so wurde die Rückzahlung von 650 Mio. sFr. durch die Bundesrepublik doch allgemein als «glückliche Lösung eines ausserordentlich heiklen Problems» betrachtet.<sup>449</sup> Eine kontroverse Diskussion fand im Ratsplenum nicht statt, vermutlich weil man das Abkommen nicht an die grosse Glocke hängen wollte.

In den Kommissionssitzungen wurde offener darüber gesprochen. Stucki räumte selber ein, dass man in der Beurteilung des Betrages unterschiedlicher Meinung sein könne: «Ob die 650 Millionen Franken ein schlechtes Geschäft oder gefundenes Geld sind, ist Auffassungssache. [...] Diese Summe kann man verschieden würdigen. Betrachtet man sie von unten, d.h. von der Situation von 1946 aus, dann ist sie gefundenes Geld. Betrachtet man sie von oben, d.h. von den Büchern der Eidgenossenschaft, dann ergibt sich für diese ein grosses Opfer. Der Bundesrat fand, die Summe sei annehmbar.»<sup>450</sup>

Nationalrat Oprecht gab zwar zu, dass die Clearing-Milliarde 1946 als non-valeur bezeichnet worden sei; der Verlust von über 500 Mio. sFr. schmerze indes gleichwohl.<sup>451</sup> Demgegenüber hielt Nationalrat Bringolf fest, dass die Clearing-Vorschüsse 1940 als à fonds perdu Zahlungen betrachtet worden seien: «Wir sagten uns damals: Wenn wir ohne Krieg davon kommen (und dies kostet uns 1-2 Mia. sFr. Vorschüsse an Deutschland), so ist das besser als Krieg. Wir hatten keine Garantien für die Rückzahlung. Wir standen unter dem Druck der Nazis und gaben nur widerstrebend nach.»<sup>452</sup>

446 Sten. Bull. 1952, NR, S. 497.

447 Protokoll der Pressekonferenz von W. Stucki und M. Iklé, 29.8.1952, in: BA 2801, 1968/84, 92.

448 So etwa NR Bringolf (SP, SH: S. 493), NR Schümperli (SP, TG: S. 501), NR Duttweiler (LdU, ZH: S. 501), ebd. Angaben zu den Parlamentariern nach E. Gruner (Hg.), Die Schweizerische Bundesversammlung 1920-1968, Bern 1970.

449 Die Formulierung stammt von NR Favre (KK, VS), ebd., S. 497.

450 Sitzung NR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 10.9.1952, in: BA 2801, 1968/84, 93.

451 NR Oprecht (SP, ZH) hatte den Antrag gestellt, dass auch das Schuldenregelung der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden sollte. Auf das eindringliche Zureden von BR Petitpierre und Minister Stucki, die unbedingt eine peinliche Parlamentsdebatte und eine Verzögerung der Ablösungsvorlage verhindern wollen, zog Oprecht seinen Antrag zurück und gab sich mit einem Bericht über dieses Abkommen zufrieden. Ebd.

452 Ebd.

Die 650 Mio. sFr. stellen eine beträchtliche Summe dar, nachdem bis vor Kurzem in der Schweiz niemand so recht an eine Reaktivierung der Clearing-Vorschüsse geglaubt habe.

Nationalrat Dietschi doppelte nach: «Dass wir gleichzeitig noch 650 Millionen [Franken] gewinnen scheint mir 'formidable'. Das Jammerlied von Oprecht kann ich nicht verstehen. Es gab eine Zeit, wo wir mit keinem Rappen rechnen konnten. Es liegt eine grosse Leistung des Politischen Departementes vor.»<sup>453</sup>

Mit dieser Zusammenfassung ist das Spektrum der Diskussion angedeutet. Eine Mehrheit der Parlamentarier schien mit der getroffenen Regelung zufrieden zu sein, auch wenn hie und da Bedauern über die Verluste auftauchten. Gab es auch einzelne Stimmen, die es am liebsten gesehen hätten, wenn die Schweiz einfach vom Abkommen von Washington zurückgetreten wäre,<sup>454</sup> so war die im Ablösungsabkommen getroffene Regelung doch für die meisten annehmbar. Mit überwältigender Mehrheit hiess der Nationalrat in der Schlussabstimmung die Vorlage gut.<sup>455</sup>

Die Diskussion in der kleinen Kammer unterscheidete sich argumentativ nicht grundsätzlich von der im Nationalrat. Durch die neuen Abkommen solle ein Schlussstrich unter ein unerfreuliches Kapitel der schweizerischen Nachkriegsgeschichte gezogen werden, meinte der Berichterstatter, Ständerat E. Speiser. Die Ablösung des Abkommens von Washington ermögliche es, ein lange bestehendes Malaise abzubauen und die Beziehungen zu den alliierten Regierungen und zur Bundesrepublik vollends zu normalisieren.<sup>456</sup> Dieser Ansicht schlossen sich die meisten Votanten an.

Die Debatte im Ständerat wurde aber von einer anderen Frage überschattet. Der Zürcher Ständesvertreter E. Klöti kritisierte, dass die Landesregierung das Abkommen über die Rückzahlung der schweizerischen Staatsforderungen gegen Deutschland dem Parlament nicht zur Genehmigung unterbreitet hatte. Er widersprach der Interpretation des Bundesrates: Es könne nicht von einem blossen Akt der Finanzverwaltung die Rede sein. Der Vertrag bringe der Schweiz nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten und – was mit Pflichten gleichzusetzen sei – Verzichte auf bestimmte Ansprüche.<sup>457</sup> Inhaltlich erklärte sich Klöti sowohl mit den beiden Ablösungsabkommen als auch mit der getroffenen Schuldenregelung einverstanden.<sup>458</sup> Er sah jedoch im Vorgehen des Bundesrates einen nicht gerechtfertigten Akt des Misstrauens gegenüber dem Parlament; es war ihm vor allem darum zu tun, einen gefährlichen Präzedenzfall für eine schleichende Kompetenzerweiterung der Exekutive zu verhindern. Deshalb verlangte er in einer Motion, dass auch das Schuldenabkommen mit der Bundesrepublik dem Parlament vorgelegt werden sollte.<sup>459</sup>

Bundesrat M. Petitpierre zeigte sich überrascht von diesen Einwendungen. In einer längeren staatsrechtlichen Erörterung legte er dar, warum er sich inhaltlich nicht der Sehweise Klötis

---

453 Ebd.

454 So z.B. NR Rohr (KK, AG), ebd., S. 504.

455 In der Schlussabstimmung sprachen sich 111 Nationalräte bei einer Gegenstimme (NR G. Duttweiler) und mehreren Enthaltungen für das Ablösungsabkommen aus. Auf Antrag der NR-Kommission wurde ein neuer Artikel 3 in den BB-Entwurf aufgenommen, der den BR zur Berichterstattung über die Durchführung des AA verpflichtete. Ein von NR G. Duttweiler eingebrachtes Postulat wurde ebenfalls angenommen. Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament bis zum Dezember 1952 die Vorlage betreffend die Entschädigung kriegsgeschädigter Auslandsschweizer zuzustellen. Sten. Bull. 1952, NR, S. 509.

456 Sten. Bull. 1952, SR, S. 291-293.

457 Als solche führte er etwa an: Die Begrenzung der Forderungen auf 650 Mio. sFr., das Einverständnis mit einer ratenweisen Tilgung, die Verpflichtung, 200 Mio. sFr. in Deutschland zu investieren. Sten. Bull. 1952, SR, S. 301.

458 Ebd., S. 293-295.

459 Ebd., S. 299.

nicht anschliessen konnte.<sup>460</sup> Der Disput sei umso bedauerlicher, als inhaltlich keine eigentlichen Meinungsdivergenzen bestünden und sowohl die Ablösungsabkommen als auch die Schuldenregelung unbestritten seien.<sup>461</sup> Diese Argumente vermochten Ständerat Klöti und eine stattliche Anzahl von Stadesvertretern nicht zu überzeugen. Er bestand auf seiner Motion. Diese wurde mit 21 zu 12 Stimmen abgelehnt, was immerhin einen Achtungserfolg darstellte.<sup>462</sup> Das Abstimmungsresultat zeigte an, dass eine starke Minderheit mit dem als Bevormundung empfundenen Vorgehen des Bundesrates nicht einverstanden waren. In der Hauptvorlage folgte der Ständerat jedoch der Landesregierung in seltener Einmütigkeit: Ohne Gegenstimmen – jedoch mit ein paar Enthaltungen – wurde am 24. September die Ablösungsvorlage angenommen.<sup>463</sup> Der Bundesrat und die Bundes Verwaltung konnten zufrieden sein. Die Vorlage hatte die Parlamentshürde ohne grössere Schwierigkeiten gemeistert. Der harsche Ton der Kritik und des bohrenden Fragens von 1946 war mittlerweile einer versöhnlicheren Haltung gewichen. Viele Parlamentarier drückten in ihren Voten Bundesrat Petitpierre und vor allem Minister Stucki, der als «maître-penseur» der Abkommensablösung gewürdigt wurde, ihre Anerkennung aus: «[Unser] Dank gilt im besonderen Masse Herrn Minister Stucki, der das Kind von Washington - ich möchte fast sagen – mitgeboren und dann dieses schwierige, dieses Sorgenkind von der Wiege bis zum Grabe betreut hat. [...] Herr Minister Stucki [hat] für die Bewältigung dieser ausserordentlich schwierigen und heiklen Frage formidable Eigenschaften des Geistes und des Charakters eingesetzt»,<sup>464</sup> stellte Nationalrat W. Bretscher anerkennend fest.

Wie war der Abkommensentwurf in der schweizerischen Presse aufgenommen worden? Eine Durchsicht der grossen bürgerlich-liberalen Blätter zeigt nur geringfügige Abweichungen von der Einschätzung in den eidgenössischen Räten. Die Ablösung des Abkommens von Washington gab nicht Anlass zu Gefühlen einer überschwenglichen Freude, sondern viel eher einer nüchternen Erleichterung darüber, dass die deutschen Privatguthaben in der Schweiz nicht liquidiert sondern – zumindest partiell – freigegeben werden sollten. Diesen Tenor gaben die Basler Nachrichten am deutlichsten wieder: Die Ablösungsvereinbarung räume gewisse pessimistische Befürchtungen aus; gesamthaft betrachtet werde man sich mit dem schliesslich erzielten Kompromiss abfinden können.<sup>465</sup>

Für die Neue Zürcher Zeitung war entscheidend, dass die Schweiz sich an den deutschen Vermögenswerten nicht bereichere: «Als entscheidenden Vorteil der Ablösung des Washingtoner Abkommens für die Schweiz möchten wir [...] den Umstand bezeichnen, dass die

460 Ebd., S. 296-297.

461 Ebd., S. 299.

462 Ebd., S. 307.

463 31 Ja und 0 Gegenstimmen, bei einigen Enthaltungen hiess das Ergebnis. Ebd., S. 300. BB betr. die Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 24.9.1952.

464 Sten. Bull. 1952, NR, S. 507. Im Überschwang der Gefühle wurden zuweilen schiefe Vergleiche gezogen. So etwa wenn NR Dietschi (Rad., BS) den Abschluss des Abkommens von Washington mit der verlorenen Schlacht von Marignano verglich und Stucki für seine Durchführungspolitik ein Kränzlein wand: «Die seitherige [1946] Behandlung [des AvW] ist ein Rückzug von Marignano unter der rechenhaften Führung von Minister Stucki und der Oberleitung von Bundesrat Petitpierre.» Sitzung der NR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 10.9.1952, in: BA 2801, 1968/84, 93.

465 Basler Nachrichten Nr. 368, 30./31. 8. 1952. Für den zeitungsinternen Pluralismus war typisch, dass in den gleichen Spalten auch eine wesentlich positivere Einschätzung zu finden war: «Umso erfreulicher ist es, jetzt endlich und wohl endgültig aus dem Tohuwabohu der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz herauszukommen. [...] Den Schandflecken von Washington», als der das Abkommen von prominenter Stelle bezeichnet worden ist, haben wir abgestrichen. [...] Die Freigabe der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz darf als ein Triumph des Rechts bezeichnet werden, ein Triumph des Privatrechts und des Völkerrechts, die beide in den letzten zehn Jahren in schändlicher Weise verletzt worden sind [...]. Der Mut unserer Regierung, für die entschiedene Rechtmäßigkeit auch im Rahmen des Washingtoner Abkommens zu kämpfen, darf uns mit Stolz und Genugtuung erfüllen.» Basler Nachrichten Nr. 372, 2.9.1952.

Schweiz jetzt davon Abstand genommen hat, für sich selbst einen Betrag aus den deutschen Guthaben zu verlangen [...]. Dass jetzt eine Pfandverwertung vermieden werden kann und die Schweiz aufgrund des Abkommens über die Clearing-Milliarde auf jeden Anspruch hinsichtlich der in unserem Land liegenden deutschen Vermögenswerte verzichtet, ist im Interesse des internationalen Ansehens und Kredites der Schweiz sehr zu begrüßen.»<sup>466</sup>

Die National-Zeitung und der Bund übernahmen das Argument des Bundesrates; sie unterstrichen, dass die Schweiz somit das einzige Land darstelle, das sich an den privaten deutschen Werten nicht vergriffen habe.<sup>467</sup>

Eine mehr politisch-staatsmännische Würdigung des Ablösungspakets findet sich wiederum in der Neuen Zürcher Zeitung. Obwohl die Meinung vertreten wurde, dass das Abkommen von Washington am besten ganz aufgehoben worden wäre, wurde konzediert, dass die jetzt getroffene Regelung eigentlich für alle Beteiligten vorteilhaft sei. Für die Schweiz falle vor allem ins Gewicht, dass durch die Ablösungsregelung ein schweres Belastungselement und ein unerfreulicher Reibungsfaktor in den Beziehungen zu den westalliierten Regierungen aus dem Wege geräumt werde.<sup>468</sup>

Insgesamt überwog ein Gefühl der Genugtuung; eine böse Geschichte habe schliesslich ein mehr oder minder gutes Ende gefunden: «Das Abkommen von Washington, das unter ganz besonderen Umständen zustande kam, hat viel Konfliktstoff geboten. Heute, da man vor dem Ende dieses Abkommens steht, darf ein Strich daruntergezogen und festgestellt werden, dass man zu einem guten Ende gelangt ist.»<sup>469</sup>

Auch in der Westschweiz weinte niemand dem Abkommen von Washington eine Träne nach. Der Kommentator des liberalen Journal de Genève zeigte sich durch seine Ablösung erfreut: «Les nouveaux accords américano-suisses [sic!] et germano-suisses ne remplacent pas l'accord de Washington. Ils en permettent seulement l'exécution, la liquidation. L'accord de 1946 n'est donc pratiquement pas encore tout à fait mort, mais il est mourant et, bien qu'il ait été indubitablement utile au moment où il a été conclu, c'est avec plaisir que nous le savons enterré.»<sup>470</sup>

Die Stellungnahmen der sozialdemokratischen Organe wichen nicht grundlegend von den bürgerlichen Blättern ab. Auch hier wurden die neuen Vereinbarungen mit Genugtuung und zugleich Zurückhaltung begrüsst.<sup>471</sup> Die Richtigkeit des Abkommens von Washington wurde hier weniger angefochten als in den Zeitungen des katholisch-konservativen Lagers, wo in legalistischer Manier weniger der Abschluss des neuen Abkommens als vielmehr die Nichtdurchführung des als krasses Unrecht angeprangerten Abkommens von Washington im Vordergrund stand.<sup>472</sup> Wurde an der bundesrätlichen Haltung in den ersten Nachkriegsjahren heftig Kritik geübt, so überwog nunmehr auch in diesen Blättern ein Gefühl der Befriedigung über die gefundene Ablösungsregelung.

Der Bundesrat konnte mit der Aufnahme der neuen Abkommen in der Schweiz sehr zufrieden sein. Die Presse stand hinter seiner Politik und das Parlament hatte die beiden ihm vorgelegten Abkommenstexte mit überwältigender Mehrheit genehmigt. Anfangs Oktober 1952 konnte Minister W. Stucki die Aussenministerien in den alliierten Hauptstädten darüber informieren, dass die eidgenössischen Räte den Bundesrat ermächtigt hätten, das Ablösungspaket zu ratifi-

466 Neue Zürcher Zeitung Nr. 1908, 5.9.1952.

467 National-Zeitung Nr. 401, 31.8.1952; Der Bund Nr. 406, 31.8.1952.

468 Neue Zürcher Zeitung Nr. 1908, 5.9.1952.

469 Der Bund Nr. 406, 31.8.1952.

470 E. Duperrex im Journal de Genève Nr. 226, 26.9.1952.

471 Vgl. dazu z.B. Volksrecht, Zürich, Nr. 203, 30.8.1952; Nr. 243, 15.10.1952.

472 Vaterland Nr. 198, 1.9.1952. Vgl. auch Vaterland Nr. 262, 12.11.1953.



zieren.<sup>473</sup> Gegenüber Bonn war schon zuvor die Hoffnung ausgedrückt worden, dass auch das deutsche Parlament die Vorlage rasch annehmen möge, damit die Vereinbarungen noch gegen Ende 1952 in Kraft gesetzt werden könnten.<sup>474</sup>

---

473 Brief Stucki an CH Leg. in Washington/London/Paris, 2.10.1952, in: BA 2801, 1968/84,93.

474 Brief W. Stucki an B. Wolff, BFinMin, 13.9.1952, ebd.

«Es ist nunmehr gelungen, das von Deutschland stets als völkerrechtswidrig gebrandmarkte Washingtoner Abkommen [...], soweit es die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz betrifft, aus der Welt zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Tatsache nicht ohne Einfluss auf die Lage des deutschen Vermögens in anderen neutralen Ländern sein wird. Das vorliegende Abkommen [...] hat also im Kampf um die Wahrung des deutschen Vermögens im Ausland in die Front der Alliierten eine Bresche geschlagen. Unter diesen Umständen dürfte der aus der Freigabe der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz entspringende Nutzen mit den damit verbundenen finanziellen Lasten des Bundeshaushalts nicht zu teuer erkauft sein.»  
Kabinettsvorlage des Bundesfinanzministeriums, 27.8.1952.<sup>475</sup>

## 5.8. Die Annahme der Ablösungsabkommen in der Bundesrepublik und die Ratifizierung im Frühjahr 1953

Nachdem am 26. August 1952 in Bonn die drei schweizerisch-deutschen Abkommen<sup>476</sup> unterzeichnet worden waren, konnte davon ausgegangen werden, dass die Verträge rasch genehmigt und in Kraft gesetzt werden würden. Bereits am 29. August wurde das Abkommenspaket der Bundesregierung vorgelegt; diese nahm noch nicht abschliessend Stellung, liess aber durch den Finanzminister der schweizerischen Verhandlungsdelegation mitteilen, dass mit der nachträglichen Zustimmung des Kabinetts zu den Ablösungsvereinbarungen zu rechnen sei.<sup>477</sup>

Mitte September 1952 hatte man im federführenden Bundesfinanzministerium angenommen, dass die Vorlage im Oktober 1952 von Bundesrat und Bundestag genehmigt und in Kraft gesetzt werden könnten.<sup>478</sup> Wenig später berichtete aber der schweizerische Gesandte in Köln, dass der Austausch der Ratifikationsurkunden erst im Dezember oder eventuell erst im Frühjahr 1953 erfolgen könnte.<sup>479</sup> Stucki zeigte sich irritiert; er verwies auf die Anstrengungen, welche Bern unternommen habe, um die parlamentarische Genehmigung in kürzester Zeit zu erlangen.<sup>480</sup> In Bonn wurde eingeräumt, dass man allzu optimistisch gewesen sei. Man verschanzte sich hinter den alliierten Regierungen: Diese – so behauptete Staatssekretär A. Hartmann im Bundesfinanzministerium – hätten in London darauf bestanden, dass die Übereinkunft über die Rückzahlung der Clearing-Milliarde nicht vor der Vorlage über die allgemeine Schuldenregelung ratifiziert werde.<sup>481</sup>

Im Klartext lief diese Verzögerung, darauf hinaus, die Annahme der schweizerisch-deutschen Finanzabkommen mit dem Auslandsschuldenabkommen zu koppeln. In Bern reagierte man verärgert. Als anfangs November 1952 der deutsche Finanzminister F. Schäffer die Absicht äusserte, mit Bundesrat M. Weber Gespräche über die im Schuldentilgungsabkommen vor-

475 In: BAK. B 126/12477.

476 Nämlich das Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz; das Abkommen über die Regelung der Forderungen der Schweiz gegen das ehemalige Deutsche Reich; das Abkommen zum deutschen Lastenausgleich.

477 Auszug aus dem Kurzprotokoll der 243. Kabinettsitzung, 29.8.1952, in: BAK, B 126/12476.

478 Brief B. Wolff, BFinMin, an Stucki, 18.9.1952, in: BA, 2801, 1968/84, 93.

479 Brief Minister A. Huber, CH Leg. Köln, an Stucki, 7.10.1952, ebd.

480 Brief Stucki an Huber, 10.10.1952, ebd.

481 Brief Huber, CH Leg. Köln, an Stucki, 5.11.1952, ebd.

gesehenen schweizerischen Investitionen in Deutschland zu führen, zeigte man ihm demonstrativ die kalte Schulter: «[Bundesrat Weber] [...] hat die naheliegende Antwort gegeben, dass er wohl nicht in der Lage sei, über die Durchführung einer Vertragsbestimmung zu verhandeln, in einem Moment, da die Ratifikation und damit die Inkraftsetzung dieses Vertrages zum mindesten um Monate hinausgeschoben worden ist. Eine solche Besprechung hat erst dann einen Sinn, wenn wir positive Beweise dafür erhalten, dass die Bundesregierung [...] alles unternimmt, um unsere Verträge möglichst bald in Kraft zu setzen.»<sup>482</sup> Finanzminister Schäffer und sein Staatssekretär A. Hartmann zeigten sich betroffen. Sie versprachen eine rasche Parlamentsvorlage.<sup>483</sup>

Nach über zwei Monaten Stillstand gerieten die Dinge in Bonn in Bewegung. Am 21. November 1952 wurde das Gesamtpaket von der Bundesregierung angenommen.<sup>484</sup> Der Gesetzesentwurf und die Denkschrift zum Ablösungspaket wurde an den Bundesrat weitergeleitet, dem die Erstbehandlung zukam.<sup>485</sup> Die Länderkammer hatte keine Einwendungen gegen die drei Abkommenstexte; anfangs Dezember verabschiedete sie die Vorlage in letzter Lesung und überwies sie an den Bundestag.<sup>486</sup>

Unter diesen Vorzeichen zeigte sich Bern zu einer Besprechung über die schweizerischen Staatsinvestitionen in Deutschland bereit. Mitte Dezember 1952 führten Bundesfinanzminister Fritz Schäffer, H. J. Abs und B. Wolff Verhandlungen mit Bundesrat Max Weber, M. Iklé und W. Stucki. Die hochrangige deutsche Delegation führte aus, dass die von der Schweiz gewünschte Elektrifizierung der Eisenbahnlinie Karlsruhe – Basel schon über zwei Drittel der vorgesehene Summe verschlänge. Die Bundesrepublik würde sich finanziell an diesem Ausbau nicht beteiligen, da sie ihre Prioritäten anders setzte. Zwischen den Zeilen war zu entnehmen, dass Bonn daran interessiert war, über die vertraglich festgesetzten 200 Mio. sFr. noch weitere Beträge unter dem Titel schweizerischer Investitionen in Deutschland stehen zu lassen.<sup>487</sup> Das Zerwürfnis über die verzögerte Ratifizierung wurde mit keinem Wort erwähnt.<sup>488</sup>

Die Ablösungsvorlage ging im Dezember zu einer ersten Beratung an den Bundestag.<sup>489</sup> Bei einigen Enthaltungen nahm der Bundestag am 4. Februar 1953 die drei Abkommensentwürfe ohne Gegenstimmen an.<sup>490</sup> Die endgültige Zustimmung der Länderkammer liess nicht mehr lange auf sich warten; am 20. Februar 1953 konnte das parlamentarische Genehmigungsverfahren in der Bundesrepublik abgeschlossen werden.<sup>491</sup> Nur wenige Tage später erteilten

482 Brief Stucki an Huber, 10.11.1952, in: BA 2801, 1968/84, 93.

483 Brief Huber an Stucki, 13.11.1952, ebd.

484 «[Die Ablösungsvorlage stellt] [...] ein einheitliches deutsch-schweizerisches Vertragswerk dar, das als ein sehr wesentlicher, wirtschaftlicher und politischer Erfolg angesehen werden muss. Wenn auch die Zahlung von 650 Mio. sFr. [...] und die freiwillige Gleichstellung der Schweizer Bürger mit den Angehörigen der Vereinten Nationen im Lastenausgleich für die Bundesfinanzen eine erhebliche Last darstellen, so darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz insbesondere bei der Behandlung der deutschen Vermögen einschliesslich der gewerblichen Schutzrechte grosses Entgegenkommen gezeigt hat», heisst es in der der Vorlage beigefügten Würdigung des Bundeskanzleramtes vom 17.11.1952. In: BAK, B 136/2290.

485 In: BAK, B 126/12476.

486 Brief Präsident des Bundesrates Reinhold Maier an BKanzler K. Adenauer, 5.12.1952: Der Bundesrat habe an seiner 97. Sitzung vom 4.12.1952 beschlossen, gemäss GG Art. 76, Ziff. 2 keine Einwendungen gegen die Abkommensentwürfe zu erheben. In: BAK, B 126/12476.

487 Brief Stucki an Huber, 10.12.1952, in: BA 2801, 1968/84, 93.

488 Brief Stucki an Huber, 10.12.1952, ebd.

489 Brief Huber an Stucki, 12.12.1952, ebd.

490 Brief des Präsidenten des Bundestages Hermann Ehlers an BKanzler K. Adenauer, 5.2.1953: Der Bundestag habe in 249. Sitzung am 4.2.1953 die Ablösungsvorlage angenommen. In: BAK, B 126/12476.

491 Brief R. Maier an BKanzler K. Adenauer, 20.2.1952, ebd.

wurde das Auslandsschuldenabkommen in London definitiv unterzeichnet, nachdem am 16. Februar 1953 Einigung zwischen allen Verhandlungsparteien hatte erzielt werden können.<sup>492</sup> Das Junktim zwischen den beiden Vorlagen hatte sich durchgesetzt. Vor der Unterzeichnung des Schuldenabkommens wurden keine Tilgungszahlungen an die Schweiz geleistet. Am 7. März 1953 unterzeichnete Bundespräsident Theodor Heuss die Ablösungsabkommen,<sup>493</sup> so dass am 19. März 1953 in einem feierlichen Akt die Ratifikationsurkunden ausgetauscht werden konnten.<sup>494</sup> Damit waren die drei schweizerisch-deutschen Abkommen sowie die schweizerisch-alliierte Ablösungsvereinbarung in Kraft gesetzt worden.<sup>495</sup> Bereits am folgenden Tag teilten die alliierten Regierungen in gleichlautenden Noten dem Politischen Departement die Zahladresse für die Überweisung des Ablösungsbetrages mit,<sup>496</sup> worauf am 2. April 1953 die das schweizerische Bankenkonsortium im Namen der deutschen Bundesregierung die vertraglich festgesetzten 121,5 Mio. sFr. an die Nationalbank überwies. 101,5 Mio. sFr. wurden auf das gemeinsam im Namen der französischen Botschaft sowie der britischen und amerikanischen Gesandtschaften eröffnete Konto gezahlt; die restlichen 20 Mio. sFr. schrieb die Nationalbank dem Konto der Eidgenössischen Finanzverwaltung gut.<sup>497</sup> In der Pressemitteilung des Politischen Departementes wurde festgestellt, dass damit die schweizerischen Verpflichtungen gegenüber den alliierten Regierungen in Bezug auf die deutschen Werte in der Schweiz abgegolten waren.<sup>498</sup> Damit war die weitere Durchführung des Ablösungsabkommens eine rein bilaterale, schweizerisch-deutsche Angelegenheit geworden.

---

492 Abkommen über Deutsche Auslandsschulden, London, 27.2.1953, in: BAK, B 126/48404.

493 Telegr. Huber an Stucki, 7.3.1953, in: BA 2801, 1968/84, 93. Die Abkommen wurden im deutschen Bundesgesetzblatt, 10.3.1953, S. 15-24, veröffentlicht.

494 Von schweizerischer Seite nahmen daran teil: BR M. Weber, Minister W. Stucki, Direktor M. Iklé, Legationsrat E. von Graffenried und Direktor M. Ott von der SVS; aus Bonn waren Staatssekretär A. Hartmann und B. Wolff vom BFinMin angereist. Notiz Stucki, 19.3.1953, in: BA 2801, 1968/84, 93. Vgl. auch NZZ Nr. 667, 23.3.1953.

495 Mitteilung EPD, 19.3.1953, ebd.

496 Noten US/GB/F Leg. Bern an EPD, 20.3.1953, ebd.

497 Brief Dir. W. Schwegler, SNB, an Stucki, 7.4.1953, ebd.

498 Pressemitteilung EPD, 7.4.1953, ebd.

«Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Abkommen, dessen Abwicklung jetzt praktisch abgeschlossen ist, allen Beteiligten nur Vorteile gebracht hat. Die drei [alliierten] Mächte haben sofort bei Vertragsabschluss einen Ablösungsbetrag in einer Höhe erhalten, wie er ihnen bei einer zwangsweisen Liquidation überhaupt nicht oder nur sehr langfristig zugefallen wäre. Die deutschen Eigentümer haben praktisch die Substanz ihres Vermögens gerettet. Die Schweiz hat ihren traditionellen Ruf als [...] als Land mit sicheren Garantien für anlagesuchendes Kapital gefestigt und wird auf Grund ihrer Haltung auch in Zukunft mit dem Vertrauen ausländischer Eigentümer rechnen können.»  
Bulletin des Bonner Presse- und Informationsamtes,  
5.8.1958.<sup>499</sup>

## 5.9. Ausblick: Die Abwicklung der Ablösungsabkommen 1953-1960

Die Geschichte der 1945 gesperrten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz findet mit dem Ablösungsabkommen von 1952 mitnichten ihren Abschluss. Es wäre ein Irrtum, bei der Unterzeichnung und Ratifizierung stehen zu bleiben. Auch dieses Abkommen hatte seine eigene Durchführungsgeschichte; es sollte bis 1960 dauern, bis die Vereinbarung abgewickelt und die letzten deutschen Guthaben freigegeben werden konnten. In einem Ausblick soll die praktische Abwicklung des neuen Abkommens kurz dargestellt werden.<sup>500</sup>

Gleichzeitig zum Inkrafttreten des Ablösungsabkommens trat ein neuer Bundesratsbeschluss über die deutschen Vermögenswerte in Kraft.<sup>501</sup> Der Sperrebeschluss vom Februar 1945 und seine Ergänzungen behielten ihre Geltung; der neue Beschluss regelte nur die sich aus dem Ablösungsabkommen ergebenden neuen Probleme. Er legte zunächst eine organisatorisch-institutionelle Grundlage, indem er Durchführungsorgane bestimmte und ihre Kompetenzen und Aufgaben festlegte. Die Schweizerische Verrechnungsstelle wurde mit der technischen Abwicklung der Freigabe oder Umwandlung der deutschen Werte betraut. Im Dezember 1953 waren in der Abteilung für die Liquidation der deutschen Vermögenswerte noch 85 Angestellte mit diesen Fragen befasst; mit fortschreitender Freigabe der deutschen Werte konnte der Personalbestand jedoch stark reduziert werden. Ende 1957 waren nur noch acht Personen fest mit diesen Fragen beschäftigt.<sup>502</sup> Die Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington wurde auch unter der neuen Vereinbarung beibehalten; sie stand weiterhin unter der Leitung von Minister W. Stucki. Die alte Rekurskommission wich einer neu geschaffenen Rekursstelle für deutsche Vermögenswerte. Zusätzlich wurde eine besondere Rekurskommission für Bewertungsfragen geschaffen, deren Aufgabe darin bestand, angefochtene Bewertungsentscheidungen der Verrechnungsstelle zu überprüfen. Neben diesen organisatorischen Vorkehrungen wurden auch inhaltliche Grundsatzfragen geregelt, die eine reibungslose Implementierung des Ablösungsabkommens ermöglichen sollten.<sup>503</sup>

499 In: BAK, B 126/12473.

500 Dieser Abschnitt basiert nur zum geringsten Teil auf Archivquellen; er wurde hauptsächlich anhand amtlicher Berichte – als besonders nützlich erwies sich die dichte Darstellung im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 22.8.1958, in: Bbl. 1958, II, S. 629-651 – sowie Zeitungsausschnitten und der spärlichen Sekundärliteratur verfasst.

501 BRB über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 6.3.1953, in: BA 1004,1,1953.

502 Bericht des BR, 22.8.1952, in: Bbl. 1958, II, S. 635.

503 Ebd., S. 633-634.

Mit Bekanntmachungen in schweizerischen und deutschen Tageszeitungen und einer allgemeinen Wegleitung informierte die Verrechnungsstelle die deutschen Eigentümer und ihre Depotbanken über die Freistellungsmodalitäten. Besonders hingewiesen wurde auf die relativ kurze Frist von zwei Monaten, in welcher der Guthabenbesitzer sich für die Drittelsabgabe und die Freistellung entscheiden musste. Im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens wurde eine Arbeitsteilung vorgenommen: Die Verrechnungsstelle arbeitete sehr eng mit den Banken und den Versicherungen zusammen, welche es übernahmen, die Freigabeformulare selbständig auszufüllen und die erforderlichen Beweisunterlagen selbst beizubringen. Die Verrechnungsstelle konnte sich darauf beschränken, Stichprobenkontrollen durchzuführen und die den Banken und Versicherungen erteilten Vollmachten zu überprüfen.<sup>504</sup>

Der Arbeitsanfall im Frühjahr 1953 war gross. Allein im April trafen 11'000 Briefe auf der Liquidationsabteilung ein. Über 600 Personen sprachen am Sitz der Verrechnungsstelle persönlich vor. Das grosse Arbeitsvolumen, das die Verrechnungsstelle zu bewältigen hatte, kommt auch in den statistischen Angaben zum Ausdruck. Von März 1953 bis Dezember 1957 wurden 20'830 Freigabeanträge eingereicht, deren Gesamtwert sich auf 697 Mio. sFr. belief.

15'507 Fälle betrafen Vermögenswerte, die durch die Freigrenzenregelung oder durch individuelle Freistellungsgründe ohne Abgaben freigestellt werden konnten. Der Wert dieser Freigaben bezifferte sich auf knapp 100 Mio. sFr. 4834 Besitzer erreichten die Freigabe ihrer Frankenguthaben durch die im Abkommen vorgesehene freiwillige Verzichtleistung; dadurch wurden Werte in der Höhe von 588 Mio. sFr. zu zwei Dritteln ihren Eigentümern zurückgegeben werden.<sup>505</sup>

Nur 489 Guthaben im Gesamtwert von 9,3 Mio. sFr. wurden verwertet und durch das Bundesfinanzministerium in deutscher Währung an ihre Besitzer ausgezahlt. Das bedeutet, dass nur knapp 9% der abgabepflichtigen deutscher Besitzer die Umwandlung und Auszahlung ihrer Guthaben in DM auf sich genommen haben; über 90% der Gläubiger zogen es vor, auf einen Drittel ihrer Werte zu verzichten. Gemessen an der Gesamtsumme der abgabepflichtigen Werte machen die umgewandelten Guthaben noch weniger aus: Nur gerade 1,5% dieser Guthaben wurden verwertet und in DM ausgezahlt, während über 98% der Werte – nach Abzug des Drittels zugunsten der deutschen Regierung – freigegeben wurden.<sup>506</sup>

Seit den Viermächteverhandlungen von 1951 war man davon ausgegangen, dass der Liquidationserlös der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz nach Abzug der durch die Freigrenze und andere Ausnahmen freigegebenen Guthaben eine Gesamtsumme von ungefähr 360 Mio. sFr. ergeben würde. Bei der Durchführung des neuen Abkommens gab man sich rasch Rechenschaft, dass die bisherigen Schätzungen zu niedrig waren. Schliesslich stellte sich heraus, dass die Gesamtsumme der unter das Abkommen fallenden Werte – nach Abzug der ohne Beitragsleistung befreiten Guthaben – mit knapp 590 Mio. sFr. um die Hälfte höher war als geschätzt worden war. Bereits im Oktober 1954 hatten die von der Verrechnungsstelle entgegengenommenen Verzichtsbeträge den Ablösungsbetrag von 121,5 Mio. sFr. erreicht. Bis Ende 1957 belief sich der Gesamtbetrag der freiwilligen Vermögensabgabe auf

---

504 Ebd., S. 635-636.

505 Ebd., S. 636-637.

506 134 Freigabeanträge im Wert von 6 Mio. sFr. waren am 31.12.1957 noch pendent. Detaillierte statistische Aufstellungen nach Freistellungsgrund, Gläubiger- und Vermögenskategorie finden sich ebd., S. 637-640, und bei Leuzinger 1960, S. 183-218.

181,6 Mio. sFr.<sup>507</sup> Damit stellte sich die Frage, was mit dem ungefähr 60 Mio. sFr. betragenden Liquidationsüberschuss geschehen sollte.

Nach Auffassung der Verantwortlichen im Politischen Departement war die Rechtslage vollkommen klar. Die Schweiz war nach dem Abkommenswortlaut verpflichtet, auf die freizugehenden Werte eine Drittelsabgabe zu erheben beziehungsweise die Guthaben umzuwandeln, wenn kein Freigabegesuch eingereicht worden war. Sie war geheissen, die ihr so zufließenden Beträge auf das im Namen der Bank deutscher Länder eröffnete Konto bei der Schweizerischen Nationalbank zu überweisen. Diese Verpflichtungen bestanden unabhängig davon, ob die Ablösungssumme von 121,5 Mio. sFr. erreicht wurde oder nicht.<sup>508</sup> Die Festsetzung der Drittelsabgabe im Abkommenstext war abschliessend; eine Revisionsmöglichkeit war nicht vorgesehen worden. Im Übrigen war auch im schweizerisch-alliierten Abkommen die Ablösungszahlung definitiv mit 121,5 Mio. sFr. beziffert; die alliierten Vertragspartner konnten hinsichtlich des Mehrerlöses auch keine Ansprüche mehr geltend machen.

Im Politischen Departement gab man auch zu bedenken, dass die Bundesrepublik zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens das Risiko eingegangen sei, unter Umständen für den pauschal entrichteten Ablösungsbetrag nicht im vollen Umfang gedeckt zu sein. Im Falle eines Mindererlöses hätte Bonn den Verlust zu tragen gehabt; an eine Erhöhung des für die Abgabe festgesetzten Prozentsatzes wäre dann auch nicht zu denken gewesen. Der Bundesrat stellte sich deshalb wiederholt auf den Standpunkt, dass er nicht berechtigt sei, nach Erreichen der Ablösungssumme die Weiterleitung der Drittelsabgaben an die deutsche Regierung einzustellen oder sonst Ansprüche auf den Überschuss zu erheben.<sup>509</sup>

Die Behörden in Bern hatten sich auch gegen den Vorwurf zu verteidigen, die Schätzung der deutschen Werte fahrlässig vorgenommen zu haben. In ihrem Bericht verwahrte sich die Landesregierung gegen diese Unterstellung. Die Verrechnungsstelle habe gewissenhafte Arbeit geleistet. 1947 sei man zu einer ersten provisorischen Schätzung gelangt, wobei man sich klar gewesen sei, dass diese Zahlen mit grossen Unsicherheiten behaftet gewesen seien. Namentlich bei Beteiligungen konnte im Einzelfall erst im Liquidationsstadium der wahre Wert festgestellt werden. Die Schätzungen seien fortlaufend überarbeitet und korrigiert worden. Aber auch 1952 sei der grosse Wertzuwachs nicht vorauszusehen gewesen, verteidigte sich Bundesrat M. Petitpierre.<sup>510</sup>

Entscheidend hatte sich im Gefolge des Korea-Krieges die Börsen-Hausse ausgewirkt. Der Aktiengesamtindex hatte sich von Januar 1954 und bis Ende 1956 mehr als verdoppelt. Aktien und Beteiligungen, die mit über 40% des Gesamtwertes die wichtigste Wertkategorie darstellten, konnten zu hohen Kursen abgerechnet werden: «Man darf also wohl feststellen, dass die Schätzungen von 1947, die die Grundlage der Abmachungen von 1951/52 bildeten, im Allgemeinen durchaus richtig waren. Man darf sogar ernsthafte Zweifel darüber äussern, ob die Ablösungssumme ohne diese unerwartete Steigerung erreicht worden wäre. Dabei ist die ebenfalls starke Wertsteigerung auf dem Liegenschaftsmarkt erst noch unberücksichtigt geblieben.»<sup>511</sup>

507 Bericht des BR, 22.8.1958, in: Bbl. 1958, II, S. 637. Per 30.9.1960 erhöhte sich dieser Betrag auf 183,1 Mio. sFr. Note EPD an Botschaft der BRD in Bern, 30.9.1960, in: BA 2801, 1968/84, 119.

508 Notiz «Überschuss aus der Ablösung des Abkommens von Washington», EPD, 16.2.1956, in: BA 2801, 1968/84, 119.

509 Bericht des BR, 22.8.1958, in: Bbl. 1958, II, S. 645.

510 «Si, en 1952, il n'a pas été question d'excédent éventuel, c'est tout simplement parce que, à cette époque, personne ne pouvait le prévoir.» Sitzung NR-Kommission zur Prüfung des Berichtes des BR, 28.10. 1958, in: B A 2801, 1968/84, 119.

511 Bericht des BR, 22.8.1958, in: Bbl. 1958, II, S. 646-647.

Ständerat E. Speiser sekundierte den Bundesrat. Die Drittelsabgabe sei durch den Wertzuwachs von Beteiligungen und Aktien weitgehend kompensiert worden.<sup>512</sup> Gewisse Parlamentarier waren mit dieser Auffassung nicht einverstanden. Bereits am 24. März 1955 hatte Nationalrat Obrecht die Landesregierung nach ihrer Haltung gegenüber dem Überschuss angefragt, worauf diese erwiderte, dass sie keine Ansprüche auf diese Summen geltend mache, da diese der deutschen Regierung zufielen.<sup>513</sup> In der Presse hatten vereinzelt Stimmen die Meinung vertreten, dass der Überschuss durch die Schweizer Behörden pro rata an die deutschen Eigentümer zurückzubezahlen sei, welche die Drittelsabgabe geleistet hatten.<sup>514</sup> Am 11. Oktober 1955 reichten verschiedene Parlamentarier eine Eingabe mit diesem Anliegen an den Bundesrat ein. Sie legten später ihrer Eingabe ein Rechtsgutachten von Professor Z. Giacometti bei, das den beitragszahlenden Deutschen gar einen klagbaren Anspruch auf eine anteilsweise Rückzahlung des Überschusses zusprach.<sup>515</sup> Die vom Bundesrat eingeholten Gutachten von alt Bundesrichter G. Leuch und Professor G. Sauser-Hall kamen dagegen zum Schluss, dass die Schweizer Regierung nach Wortlaut und Sinn des Ablösungsabkommens nicht berechtigt war, die Übertragung der Drittelsabgaben nach Erreichung der 121,5 Mio. sFr. einzustellen; von einem Rechtsanspruch der betroffenen Deutschen auf den Überschuss könne keine Rede sein, meinten die beiden vom Bundesrat konsultierten Rechtsgelehrten übereinstimmend. Im Dezember 1955 fand unter dem Vorsitz von Bundesrat M. Petitpierre eine Aussprache mit den Unterzeichnern der Eingabe statt. Die Vertreter des Politischen Departementes hielten mit Nachdruck an ihrer Auffassung fest. Gleichwohl erklärten sie sich bereit, mit der deutschen Bundesregierung Gespräche aufzunehmen, um das unerwartete Problem angemessen zu lösen. Bern wollte sich dafür einsetzen, Bonn dazu zu bewegen, den deutschen Besitzern zumindest einen Teil des Überschusses zurückzuerstatten. Dabei dachte man an eine Pauschalregelung: Denjenigen deutschen Eigentümern, die bereits bezahlt hatten, sollte eine Viertel ihrer Freikaufsumme zurückbezahlt werden, während bei den kommenden Zahlungen der zu leistende Drittel um einen Viertel gekürzt werden sollte, lautete der von Minister W. Stucki unterbreitete Vorschlag.<sup>516</sup> Die Parlamentarier gaben sich damit nicht zufrieden. Ende Dezember 1955 stellte Nationalrat Vontobel dem Bundesrat bohrende Fragen hinsichtlich der zu niedrig eingeschätzten deutschen Werte in der Schweiz.<sup>517</sup> In der Frühjahrssession 1956 reichten Nationalrat Obrecht und Ständerat Rohner eine von 63 weiteren Parlamentariern unterzeichnete Motion ein, mit der der Bundesrat aufgefordert wurde, die Überweisung weiterer Beträge an die deutsche Regierung sofort einzustellen und den Überschuss anteilmässig an die abgabepflichtigen deutschen Eigentümer zurückzugeben.<sup>518</sup>

512 «Die betroffenen Deutschen dürfen mit der Lösung zufrieden sein. Praktisch gesehen ist der Drittel, den sie zu leisten hatten, von der Börse bezahlt worden.» Sitzung der SR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 24. 11.1958, in: BA 2801, 1968/84, 119. Die griffige Formel trifft nur für Inhaber von Aktien und Beteiligungen zu; weitere Gewinne konnten Eigentümer von Immobilien und von Versicherungsansprüchen realisieren. Dagegen hatten Besitzer von Waren, Darlehen, Obligationen und Edelmetallen neben der Zwangsabgabe noch einen Wertverlust hinzunehmen. Vgl. Leuzinger 1960, S. 216-218.

513 Kleine Anfrage NR Obrecht, 24.3.1955; Antwort des BR, 2. 6. 1955, in: BA 2801, 1968/84,119.

514 A. Rickenbach, Ablösung des Washingtoner Abkommens, NZZ Nr. 25, 4.1.1955; W. Bürgi, Zur Freigabe der deutschen Vermögenswerte, NZZ Nr. 1907, 17.7.1955; E. Müller, Die Liquidation deutscher Vermögenswerte und die Verwendung des Überschusses, NZZ Nr. 2063, 5.8.1955; W. Geiger, Die Ablösung des Abkommens von Washington und die Frage der Verwendung des Überschusses, NZZ Nr. 400,12. 2.1956.

515 Notiz «Überschuss aus der Ablösung des Abkommens von Washington», 16.2.1956, ebd.

516 Brief Stucki an Huber, CH Leg. Köln, 9.1.1956, in: BA 2801, 1968/84,119.

517 Postulat NR Vontobel, 22.12.1955, in: Sten. Bull. 1956, NR, S. 144-146.

518 In: Sten. Bull. 1956, NR, S. 146-151.



Auch in Deutschland meldeten sich die organisierten Interessensverbände der Auslandsgläubiger zu Worte. Bereits anfangs 1955 hatte die Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen den Standpunkt vertreten, dass der Überschuss nicht zweckentfremdet werden dürfe; die «Schweizerspitze» müsse an die beitragsleistenden deutschen Gläubiger anteilmässig zurückerstattet werden.<sup>519</sup> Dieser Ansicht schlossen sich auch die Dachverbände von Handel und Industrie an. In einer gemeinsamen Eingabe an den Bundesfinanzminister forderten der Bundesverband der Deutschen Industrie sowie der Gesamtverband des Deutschen Gross- und Aussenhandels die Rückgabe des Überhanges an die Eigentümer, wobei zusätzlich betont wurde, dass diese Gelder nicht dem Lastenausgleich unterworfen werden dürften.<sup>520</sup> Vor diesem Hintergrund war die Bundesregierung zum Handeln aufgerufen. Zunächst hatte man sich in Bonn auf den Standpunkt gestellt, dass der Überschuss dem deutschen Fiskus zufallen müsse. Später wurde in Erwägung gezogen, diese Gelder dem allgemeinen Lastenausgleichsfonds zuzuführen.<sup>521</sup> Schliesslich versuchte das Kabinett Adenauer die Frage im Sinne eines Kompromisses zu regeln: In einem Gesetzesentwurf wurde dem Parlament vorgeschlagen, die Hälfte des Überschusses an die beitragsleistenden Eigentümer zurückzubezahlen; die andere Hälfte sollte dagegen dem Lastenausgleichsfonds zukommen, der bisher aus den deutschen Guthaben in der Schweiz leer ausgegangen war.<sup>522</sup> Die Vorlage der Bundesregierung wurde sehr reserviert aufgenommen. Die Studiengesellschaft für privatrechtliche Auslandsinteressen und die Spitzenverbände von Handel und Industrie lehnten sie rundweg ab und beharrten auf ihrer Forderung nach einer integralen Rückzahlung.<sup>523</sup> Auch aus der Schweiz wurden mehrheitlich negative Stimmen laut.<sup>524</sup> Der zuständige Bundestagsausschuss für Finanz- und Steuerfragen prüfte den Entwurf sehr sorgfältig. Er kam zum Schluss, dass der ganze Überschuss anteilig an die betroffenen Eigentümer zurückzubezahlen sei.<sup>525</sup> Die beitragszahlenden Besitzer sollten einen Restanteil auf eine Pro-rata-Rückzahlung der Überschusswerte erhalten. Den berechtigten Ansprüchen des Lastenausgleichsfonds wurde auch Rechnung getragen: Die Überschussrückzahlungen unterlagen der Ersatzvermögensabgabe gemäss dem Lastenausgleichsgesetz. Praktisch bedeutete dies, dass bei grossen Werten ein Drittel, bei mittleren Werten ein Viertel an den Lastenausgleich abgeführt werden mussten, während kleinere Beträge integral zurückerstattet wurden.<sup>526</sup> Der derart modifizierte Gesetzesentwurf wurde in beiden Kammern einstimmig angenommen. Am 22. Juni 1957 konnte das Gesetz von Bundespräsident Th. Heuss unterzeichnet werden, worauf es am 27. Juni 1957 rechtliche Gültigkeit erlangte.<sup>527</sup> Nach dem neuen Gesetz betrug die Rückerstattungsquote 31,5% der geleisteten Abgabe. Die Rückzahlung fand nicht automatisch statt; sie musste von jedem Berechtigten unter Beibringung verschiedener Bescheini-

519 Information Nr. 5, 8.1.1955, in: BAK, B 136/2286.

520 In: BAK; B 126/12472. Vgl. den Text eines Vortrages, den W. Veith im April 1956 vor der Handelskammer Deutschland – Schweiz in Zürich gehalten hat, in: Zeitschrift der Handelskammer, Nr. 4, April 1956, S. 92-96. Vgl. auch NZZ Nr. 478, 20.2.1956; Basler Nachrichten Nr. 104, 22.2.1956.

521 Notiz «Überschuss aus der Ablösung des Abkommens von Washington», 16.2.1956, in: BA 2801, 1968/84, 119.

522 Entwurf zu einer Ergänzung des Gesetzes über die am 26.8.1952 in Bonn unterzeichneten drei Abkommen mit der Schweiz, 18.4.1956, in: BAK, B 136/1121. Vgl. NZZ Nr. 1119, 19.4.1956; Basler Nachrichten Nr. 170, 23.4.1956.

523 Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 227, 28.9.1956.

524 NZZ Nr. 1121, 19.4.1956.

525 Bundesanzeiger 1957, Nr. 176, 13.9.1957.

526 Diese Schätzungen finden sich bei Leuzinger 1960, S. 298.

527 In: Bundesgesetzblatt 1957, II, S. 497.

gungen der Schweizerischen Verrechnungsstelle einzeln beantragt werden. Dieses Verfahren ermöglichte es, die Anonymität der Besitzer zu wahren.

Bis Ende 1959 stellte die Verrechnungsstelle für knapp 1.700 deutsche Eigentümer Rückerstattungserklärungen aus auf eine geleistete Freikaufsumme in der Höhe von über 147 Mio. sFr.<sup>528</sup> Das bedeutet, dass ungefähr 45 Mio. sFr. aus dem Liquidationsüberschuss an die Berechtigten zurückerstattet wurden, wovon freilich 10-12 Mio. sFr. an den Lastenausgleichsfonds abgeführt wurden. Bei einem Gesamtüberhang von über 63 Mio. sFr. konnte die Regierung in Bonn über ungefähr 18 Mio. sFr. frei verfügen.

Die Stimmen der Kritiker in Bern verstummten auch nach Erlass dieses deutschen Gesetzes nicht. Bei der Behandlung des Schlussberichtes wurde verschiedentlich gerügt, dass der Bundesrat nach Erreichen des Ablösungsbetrages die Überweisungen nach Deutschland hätte einstellen und über die Verwendung mit Bonn neue Verhandlungen hätte aufnehmen sollen.<sup>529</sup> Bundesrat M. Petitpierre nahm diese Kritik gelassen entgegen: «[...] schweizerischerseits [hat man] mehrfach und nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, wie wünschenswert es sei, den Überschuss an die Interessenten verhältnismässig zurückzuerstatten. Man hat dafür in den Kreisen der Regierung und des Parlamentes in Deutschland viel Verständnis gezeigt und ist schliesslich durch den Erlass des Gesetzes vom 22. Juni 1957 zu einer Lösung gelangt, die von der überwiegenden Mehrheit aller deutschen und schweizerischen Interessenten als gerecht und tragbar anerkannt wurde. [...] So konnte denn auch dieses Problem, das während längerer Zeit in Deutschland und namentlich in der Schweiz heftige Reaktionen ausgelöst hatte, befriedigend geregelt werden.»<sup>530</sup>

Der Vorsteher des Politischen Departementes tat gut daran, sich nicht aus der Ruhe bringen zu lassen. Die Kritiken stellten mehr Rückzugsgefechte einer kleinen Minderheit mit der Abwicklung des Abkommens unzufriedener Parlamentarier dar. Die Ablösungsvereinbarung war zu diesem Zeitpunkt obendrein schon zum allergrössten Teil implementiert worden. Für Änderungen gab es keinen Raum mehr. Anfangs Dezember 1958 nahmen beide Räte in zustimmendem Sinne vom Schlussbericht der Landesregierung Kenntnis.<sup>531</sup>

Seit dem Frühjahr 1957 waren Vorschläge unterbreitet worden, die Ausnahmegesetzgebung für die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz formell aufzuheben.<sup>532</sup> In Besprechungen mit Vertretern des Bundesfinanzministeriums regte der Vorsteher der Aufsichtskommission im Juni 1957 an, ein Abschlussprotokoll zu unterzeichnen, da die Schweiz die Ausnahmegesetzgebung möglichst rasch aufheben wollte.<sup>533</sup> Im Dezember 1957 antwortete das Bundesfinanzministerium positiv: Als Datum für den offiziellen Schlussstrich unter das Ablösungsabkommen wurde der Jahrestag der Ratifikation am 19. März 1958 vorgeschlagen, wobei selbstverständlich pendente Fälle auch über dieses Datum ihrer Erledigung zugeführt werden sollten.<sup>534</sup> Stucki begrüßte den deutschen Terminvorschlag und arbeitete unverzüglich eine entsprechende Vereinbarung aus. Wenn die Beendigung der Verträge nicht auf dieses Datum zustande kam, so lag das an Meinungsdivergenzen zwischen dem Politischen und dem Justiz- und Polizeidepartement:

528 Notiz Stucki an BR Petitpierre, 24.2.1960, in: BA 2801, 1968/84, 119.

529 So etwa die NR Obrecht und Rohr in der NR-Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 28.10.1958, in: BA 2801, 1968/84, 119.

530 Bericht des BR, 22.8.1958, in: Bbl. 1958, II, S. 646.

531 NR: 3.12.1958; SR: 4.12.1958, in: BA 2801, 1968/84, 119.

532 Anfrage der SBVereinigung an Stucki, 7.3.1957; Brief Dir. R. Kohli, SVS, an Stucki, 16.5.1957. Stucki war grundsätzlich mit diesen Anregungen einverstanden, hielt den Zeitpunkt dafür aber noch zu früh. Brief Stucki an SB Vereinigung, 27.3.1957; Brief Stucki an Kohli, 22. 5. 1957, in: BA 2801, 1968/84, 119.

533 Notiz über Besprechungen Stucki, Ott und Oberregierungsrat Benninghaus, BFinMin, 19.6.1957, ebd.

534 Brief MinDirigent Féaux de la Croix, BFinMin, an Stucki, 18.12.1957, ebd.

Letzteres war der Ansicht, dass ein solches Schlussprotokoll nur mit Zustimmung der eidgenössischen Räte erfolgen konnte, während das Ausserministerium – in Übereinstimmung mit den deutschen Behörden – eine Parlamentsvorlage für nicht erforderlich hielt.<sup>535</sup>

Die strittige Frage konnte erst in einem zweiten Anlauf entschieden werden. Am 13. Juni 1958 fasste der Bundesrat den Beschluss, aus eigener Kompetenz mit der deutschen Regierung ein Schlussprotokoll betreffend das Ablösungsabkommen zu unterzeichnen.<sup>536</sup> Ende Juli 1958 beschloss der Bundesrat weiterhin, den Beschluss über die Meldepflicht der deutschen Werte in der Schweiz aufzuheben; gleichzeitig setzte er fest, dass der Sperrebeschluss von 1945 und seine Ergänzungen nur noch auf deutsche Guthaben Anwendung finden sollte, die bei der Verrechnungsstelle vor dem 1. August 1958 angemeldet worden waren.<sup>537</sup> Diese Bundesratsbeschlüsse bildeten die innerstaatliche Voraussetzung für das Schlussprotokoll, dass am 1. August 1958 durch einen Notenwechsel ein Schlussstrich unter das Abkommen von 1952 gezogen werden konnte. Von diesem Datum an waren die Bestimmungen des Ablösungsabkommens erloschen; sie galten bloss noch für wenige hängige Fälle, der der Schweizerischen Verrechnungsstelle vorher angemeldet waren. In Pressemitteilungen stellten das Politische Departement und die deutsche Bundesregierung übereinstimmend fest, dass die Vereinbarung über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz als abgewickelt zu betrachten sei.<sup>538</sup>

Die Verrechnungsstelle und die anderen schweizerischen Durchführungsorgane blieben bis zur Erledigung der Pendenzen noch weiter in Funktion. Im Februar 1960 konnte Minister W. Stucki Bundesrat M. Petitpierre informieren, dass nur noch ganz wenige Fälle zu erledigen seien, die gewiss noch im Verlaufe dieses Jahres abgeschlossen werden könnten. Er stellte deshalb den Antrag, dass die Liquidationsabteilung der Verrechnungsstelle, die Aufsichtskommission und die Rekursstelle demnächst aufzulösen seien. Die Landesregierung folgte diesem Antrag; am 19. September 1960 fasste sie den Beschluss, dass die gesamte noch bestehende Sondergesetzgebung über die deutschen Guthaben am 1. Oktober 1960 aufgehoben werden sollten.<sup>539</sup> In einem neuen Notenwechsel stellten Bern und Bonn einvernehmlich fest, dass das Ablösungsabkommen vom 26. August 1952 nun vollständig abgewickelt sei und deshalb hinfällig werde.<sup>540</sup>

---

535 Notiz Stucki an EPD, Abt. für Verwaltungsangel., 17.2.1958, ebd.

536 «Das EPD wird ermächtigt, mit der deutschen Bundesregierung auf diplomatischem Wege eine Vereinbarung zu treffen, wonach die Bestimmungen des Ablösungsabkommens vom 26.8.1952 nur noch auf diejenigen Fälle anzuwenden seien, die an einem zu bestimmenden Zeitpunkt noch hängig sind.» BRB über die Änderung des Ablösungsabkommens, 13. 6. 1958, in: BA 1004, 1, 1958.

537 BRB betr. die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Aufhebung und zeitliche Beschränkungen, in: BA 1004, 1, 1958.

538 Pressemitteilung EPD, 6. 8. 1958; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 2./5. 8.1958, in: BA 2801, 1968/84, 119.

539 BRB betr. Aufhebung des Ablösungsabkommens, 19.9.1960, in: BA 1004, 1, 1960. Vgl. auch NZZ Nr. 3276, 27.9.1960.

540 Notenwechsel, 30.9.1960, in: BA 2801, 1968/84, 119.

## Zusammenfassung und Schluss

Aus schweizerischer Perspektive ist die Geschichte der Entstehung, Teildurchführung und schliesslich der Abwicklung des Abkommens von Washington zuallererst eine Geschichte der Abhängigkeiten und des graduell zurückerlangten Handlungsspielraumes. Sie schreibt sich ein in die Dialektik zwischen real bestehenden oder eingebildeten Zwängen sowie zum Teil bewusst genutzten Freiräumen. Das Abkommen von Washington sollte eine Vielfalt von Problemen lösen: Die Frage der deutschen Werte in der Schweiz war darin ebenso geregelt wie die Freigabe der schweizerischen Guthaben in den USA; zusätzlich wurden darin die Teiltrückerstattung des von Schweiz im Krieg von Deutschland übernommenen Raubgoldes und die Streichung schweizerischer Firmen von den alliierten schwarzen Listen festgesetzt. Es stellte sich indes bald heraus, dass die Vereinbarung mehr neue Probleme aufgab als sie alte löste. Im Verlauf der angestrebten Durchführung wurde sie mit immer neuen Fragen verbunden.

Der Kreis der Akteure veränderte sich rasch und nachhaltig. Zunächst standen die schweizerischen Behörden den alliierten Regierungen gegenüber, die wiederum die Interessen von 15 weiteren in der Interalliierten Reparationsagentur zusammengeschlossenen Regierungen vertraten. Die Sowjetunion – obzwar nicht Vertragspartei – war im Alliierten Kontrollrat in Berlin auch mit Durchführungsfragen des Abkommens befasst. Der sich ab 1947 dramatisch zuspitzende Gegensatz zwischen den von den USA angeführten Westmächten und der östlichen Hegemonialmacht hatte zur Folge, dass die Ausrichtung einer Entschädigung an in der Sowjetischen Besatzungszone lebende Besitzer verunmöglicht wurde. Die Ostung Deutschlands verengte den Anwendungsbereich des Abkommens: Die sogenannten Teilguthaben blieben gesperrt; ursprünglich auf ganz Deutschland bezogen, wurde die Liquidation des Safehaven-Abkommens schliesslich auf das Territorium der Bundesrepublik beschränkt. Ab 1949 nahm die Bonner Regierung zunehmend Anteil an den Durchführungsfragen. Aus der zweipoligen Verhandlungssache wurde eine Dreiecksstruktur. Bei der Ablösung des Abkommens kam der Bundesrepublik schliesslich eine Schlüsselrolle zu, obwohl sie gar nicht Vertragspartei war.

In der Schweiz wurde das Abkommen von einer grossen Mehrheit der Öffentlichkeit als unausweichlich betrachtet. Es erklangen nur wenige unerschrockene Stimmen, die es im Frühjahr 1946 auf eine Kraftprobe mit den alliierten Führungsmächten hätten ankommen lassen wollen. Nachdem feststand, dass die Alliierten die erstrebte Normalisierung im Bereich der Finanzbeziehungen nicht zum Nulltarif gewähren würden, war die Mehrheit in Parlament und in der Öffentlichkeit bereit, einen Preis dafür zu bezahlen. Die Zahlung der 250 Mio. sFr. zur Abgeltung der Goldübernahmen sowie die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz bildeten eine Voraussetzung zur Einstellung der alliierten Schwarze-Listen-Politik und zur Freigabe schweizerischer Guthaben in den USA. Trotz der einmütigen Zustimmung blieb die Vereinbarung unpopulär. Das war nicht erstaunlich. Die Vereinbarung kam ja zumindest teilweise einem Schuldgeständnis und einer Ohnmachtsbezeugung gleich.

Der als schmerzhaft empfundene Reorientierungsprozess in den schweizerischen Finanzbeziehungen von 1945 bis Anfang der 1950er Jahre spielte sich im Schatten dreier Rahmenordnungen ab: Von 1940 bis 1945 waren die Güterproduktion und die Handelsströme der Schweiz stark auf die deutsche Kriegswirtschaft ausgerichtet gewesen. Aber auch im Finanzbereich war die Schweiz von grosser Bedeutung für die deutsche Kriegswirtschaft: Obwohl von alliierter Seite mehr Gold entgegengenommen worden war, spielten die Bevorschussung schweizerischer Industrieexporte und die Goldübernahmen von Deutschland eine überragende Rolle. Sie

ermöglichten es der Reichsführung, die unter der alliierten Finanzblockade nur schwer erhältlichen Devisen für den Ankauf strategisch wichtiger Rohstoffe zu erhalten. Bis zum Frühjahr 1945 liess sich die Schweiz weitgehend in die von deutschen Hegemoniebestrebungen beherrschte Kriegswirtschaftsordnung einspannen.

Die politische Grosswetterlage veränderte sich nach 1945: Diese war gekennzeichnet durch die Vorherrschaft der Mächtekoalition der Siegerstaaten, welche gebieterisch verlangten, dass deutsche Vermögenswerte überall in der Welt aufgespürt und ausgeschaltet werden sollten; der Ertrag der Beschlagnahmen sollte den kriegsversehrten Staaten in der Form von Reparationen zugänglich gemacht werden. Die Schweiz beugte sich dem Druck. Nach langen Verhandlungen willigte sie ein, deutsche Guthaben in der Schweiz zu liquidieren. So liess sie sich diesmal von den alliierten Regierungen für deren Safehaven- und Reparationspolitik vereinnahmen. Sie erklärte sich bereit, die deutschen Privatvermögen auszuschalten. Sie verpflichtete sich, diese Werte zu liquidieren und die Hälfte des Liquidationserlöses den drei westalliierten Regierungen auszuhändigen.

Die alliierte Waffenbrüderschaft überdauerte den Zusammenbruch des Deutschen Reiches nur um wenige Monate. Unter dem Vorzeichen des einsetzenden Kalten Krieges nahmen die Spannungen zu. Ende 1947 war der Bruch zwischen den atlantischen Mächten und der Sowjetunion vollzogen. Parallel dazu verblasste der Gegensatz zwischen den Westalliierten und dem Verlierer von gestern. Das für ganz Europa unter Einschluss Deutschlands bestimmte Wirtschaftshilfeprogramm der amerikanischen Regierung liess die Liquidation des deutschen Auslandsvermögens als widersinnig erscheinen. Im Bezugsrahmen der Ost-West-Polarität und der zunehmenden westeuropäischen Integration wurde das Abkommen von Washington schliesslich unter Einbezug der deutschen Regierung abgelöst. Die neue Ordnung hatte Bestand. Der Kalte Krieg erwies sich als wesentlich langlebiger als die anti-deutsche Koalition der Siegermächte im Zweiten Weltkrieg.

Das im Frühjahr 1946 abgeschlossene Abkommen war lückenhaft. Schweizer und Alliierte waren von stark gegensätzlichen Interessen und Ansichten ausgegangen. Um nach den langen Verhandlungen einen Erfolg vorzuweisen, wurden von beiden Seiten Zweideutigkeiten und Unklarheiten in Kauf genommen. Der Liquidationsmechanismus für die deutschen Guthaben in der Schweiz war bloss mangelhaft geregelt worden. Vor allem die Bestimmung, wonach die enteigneten Besitzer in deutscher Währung entschädigt werden sollten, war rechtlich nicht eindeutig festgelegt worden. Für die alliierten Regierungen stellten diese Bestimmungen eine Konzession dar; ihnen lag vor allem an der Verwertung der Guthaben und an der raschen Auszahlung der ihnen zufallenden Frankenbeträge. Umgekehrt mass man in Bern einer skrupulös rechtsstaatlichen Durchführung des Abkommens grosse Bedeutung zu. Die Ausrichtung einer Entschädigung wurde zum Prüfstein einer korrekten Abkommensdurchführung.

Die anderen Abkommensverpflichtungen konnten einigermassen rasch und reibungslos eingelöst werden: Die schweizerische Regierung überwies noch 1946 die zur Abgeltung der alliierten Rückerstattungsforderungen auf Raubgold erforderlichen 250 Mio. sFr. Umgekehrt beseitigten die alliierten Regierungen umgehend die schwarzen Listen, welche schweizerische Firmen benachteiligten.

Die amerikanische Regierung kam auch ihrer Verpflichtung nach, die schweizerischen Guthaben in den USA freizugeben. Auf diesem Gebiet kam es jedoch bald zu einer ersten Verstimmung. Die USA, die ja 1941 die auf amerikanischem Territorium liegenden Guthaben aller kontinentaleuropäischen Staaten eingefroren hatten, waren nicht geneigt, der Schweiz für die Freigabe ihrer Werte speziell vorteilhafte Modalitäten zu gewähren. Die Vertreter der amerikani-

schen Vermögensagentur standen bereits in einem dichten Beziehungsgeflecht mit über einem Dutzend Staaten. Aus Gründen der Gleichbehandlung konnten sie Bern nicht andere Konditionen gewähren als sie es etwa für Holland oder Frankreich taten. Washington handelte weitgehend selbständig. Bern wurde zwar angehört und konnte in technischen Bereichen gewisse Verbesserungen erzielen. Wie zuvor das Freezing stellte indes auch die Deblockierungsgesetzgebung eine autonome Massnahme der USA dar, die Washington nicht zur Disposition zu stellen bereit war.

Nach dem Scheitern der Zertifizierungsgespräche im Frühjahr 1948 zeigte man sich in Bern in der Abwehr amerikanischer Massnahmen nicht immer wählerisch. So wurde etwa versucht, das Erfordernis der Cross-Zertifizierung für Guthaben ausländischer Provenienz durch eine verkürzte Aufenthaltsfrist in der Schweiz zu umgehen. Dabei hatte man keine glückliche Hand. Die Schweizer Regierung leistete dadurch mithin Betrügereien Vorschub. Die amerikanischen Behörden liessen sich nicht lange an der Nase herumführen; sie parierten solche Versuche durch eine weitere Verschärfung der Deblockierungsanforderungen. Die Eskalationsspirale nahm eine weitere Umdrehung. Die Enttäuschung und die Verbitterung nahmen auf beiden Seiten zu.

Trotz Rückschlägen war die Gesamtbilanz der Deblockierung schweizerischer Werte in den USA positiv. Die im Abkommen von Washington verankerte Freigabeverpflichtung wurde im grossen und ganzen eingelöst. Bis zum Dezember 1948 konnten im Zertifizierungsverfahren Guthaben von über 4,3 Mia sFr. von der Sperre befreit werden.

Der Ablauf der Zertifizierung hatte drastisch klargemacht, dass die amerikanischen Durchführungsinstanzen bei der Deblockierung schweizerischer Werte in den USA am längeren Hebel sassen. Umso mehr war die Schweizer Regierung geneigt, die sich ihr bietenden Vorteile bei der Implementierung der die deutschen Werte in der Schweiz betreffenden Bestimmungen des Washingtoner Abkommens zu nutzen.

Drei Hindernisse standen einer raschen Liquidation entgegen. Zunächst behinderte die Uneinigkeit der Vertragsparteien in der Kursfrage die Verwertung der deutschen Guthaben. Nach der Parlamentsgenehmigung hatte der Bundesrat angekündigt, die deutschen Werte solange nicht zu liquidieren, als kein Wechselkurs für die Ausrichtung der Entschädigung an die deutschen Eigentümer festgelegt sei. Im Abkommen war zwar bloss von der Registrierung eines Entschädigungstitels die Rede. Mit der Forderung nach einer tatsächlichen Entschädigung ging die schweizerische Interpretation über den Wortlaut der Vereinbarung hinaus. Es war Bern darum zu tun, den Ruf als eigentumsfreundlicher Rechtsstaat nicht zu verspielen; der Finanzplatz Schweiz sollte geschützt werden. Hatte man sich auch zur Enteignung ausländischer Werte verpflichtet, so sollte diese nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgen.

In Bern war man davon ausgegangen, dass eine Einigung in der Kursfrage rasch erfolgen würde. Dies war indes nicht der Fall: Die alliierten Regierungen wollten den Berechtigten viermal weniger Reichsmark auszahlen, als die Schweizer Behörden als angemessen erachteten.

So kam es unerwartet zum Stillstand. Die Alliierten waren unter sich uneins: Im Alliierten Kontrollrat weigerte sich die Sowjetunion, einen Entschädigungskurs anzunehmen, solange die Frage der Reparationen Deutschlands nicht klar geregelt sei. Trotz Druckversuchen weigerte sich die Schweiz, ohne die verbindliche Festlegung eines angemessenen Kurses die Liquidation aufzunehmen. Bern taktierte geschickt. Grundsätzliches Verharren wurde immer wieder mit Momenten der Bewegung vermischt: Partielle Liquidationen im Falle von Wertverlusten und ein an die alliierten Regierungen ausgerichtetes Vorschuss auf ihren Liquidationserlös – neben der schon wenige Monate nach Abschluss des Abkommens ausgeführten Zahlung von 250 Mio.

sFr. zur Regelung der Raubgoldfrage – sollten bezeugen, dass die Schweizer Regierung das Abkommen loyal durchzuführen bereit war.

Mitte 1948 wurde indes klar, dass das Abkommen nicht mehr unverändert durchführbar war. Bern verstand es, die alliierten Vertragspartner hinzuhalten. Die Anrufung des Schiedsgerichts wurde taktisch instrumentalisiert. Im Bewusstsein, die alliierten Vertragspartner dadurch in Verlegenheit zu bringen, ging es den Schweizer Verantwortlichen in erster Linie darum, Zeit zu gewinnen, Entschlossenheit zu demonstrieren und den Weg für Neuverhandlungen vorzubereiten. Die westdeutsche Währungsreform vom Juni 1948 veränderte das Umfeld grundlegend. Zum einen wies die bloss auf die drei Westzonen beschränkte Währungsanierung auf die bevorstehende Teilung Deutschlands hin. Es wurde zunehmend unwahrscheinlich, dass die Ostguthaben liquidiert werden konnten. Zum andern konnten die westlichen Besatzungsmächte nach der monetären Neuordnung nicht mehr über die zur Entschädigung erforderlichen Beträge in deutscher Währung verfügen. Die Ausrichtung einer Entschädigung – und mittelbar die Liquidation der deutschen Guthaben – war wesentlich erschwert worden.

Amerikanische Beamte waren schon im Herbst 1947 ungeduldig geworden. Sie hatten ihren englischen und französischen Partnern den Vorschlag unterbreitet, auf ihren Anteil am Liquidationserlös gegen eine «lump sum»-Zahlung zu verzichten. In London und Paris wollte man zu diesem Zeitpunkt davon nichts wissen; man setzte dort immer noch auf die Liquidierung der deutschen Werte. Die Schiedsgerichtsanhörung war für die Alliierten unerwünscht; nachdem sich wenige Monate nach der Währungsreform in der Kursfrage eine Annäherung der Standpunkte abzeichnen schien, einigten sich die Alliierten darauf, mit Bern in Neuverhandlungen zu treten.

Mittlerweile stand aber ein anderes Problem im Vordergrund. Die Frage, welche Sequesterbehörde bei Kapitalverschachtelungen deutsche Guthaben einziehen durfte, entzweite Schweizer und Alliierte. Es ist bezeichnend, dass auch innerhalb der IARA alle Anläufe zu einem multilateralen Sequesterabkommen scheiterten. Schliesslich blieb nur eine mehr fallweise Regelung auf bilateraler Ebene übrig.

Als Staat, in welchem viele deutsche Holdinggesellschaften und Stiftungen mit Beteiligungen an Unternehmen in Drittstaaten bestanden, vertrat die Schweiz den Grundsatz, dass solche Werte durch den Primärstaat liquidiert werden sollten. Im Klartext hiess das, dass die Schweiz die über eine nach schweizerischem Recht gegründete deutsche Gesellschaft gehaltenen Werte in England einziehen und gemäss dem Abkommen von Washington verwerten wollte. Da die Hälfte des Liquidationserlöses der Schweiz zufließen sollte, hatte Bern ein direktes materielles Interesse daran, möglichst viel deutsche Werte selbst zu liquidieren. Die Mehrzahl der alliierten Staaten sah dies anders: Sie wollten unabhängig von der rechtlichen Konstruktion alle auf ihrem Territorium liegenden Werte für sich einziehen, die irgendwelchen deutschen Begünstigten gehörten.

In schweizerisch-drittländische Sequesterkonflikte verwickelt waren Guthaben von annähernd 140 Mio. sFr. Bern machte in dieser Frage ein Junktim geltend. Ohne eine befriedigende Regelung der Sequesterkonflikte war die Schweizer Regierung nicht bereit, die deutschen Werte zu liquidieren. Erst im Frühsommer 1950 zeichnete sich eine Lösung ab: Den Schweizer Unterhändlern war es gelungen, mit den wichtigsten Staaten bilaterale Übereinkünfte abzuschliessen. Dadurch konnten über 40 Mio. sFr. zusätzlich für den Liquidationserlös gewonnen werden.

Die Zeit schien damit erneut reif für Neuverhandlungen. Allein, der Versuch der Schweizer Behörden, in letzter Minute noch eine Sequestervereinbarung mit Belgien zu erzwingen, überband den Bogen. Die Alliierten reagierten verunsichert und verärgert zugleich. Sie warfen

Bern vor, neue Bedingungen zu stellen. Unter diesen Umständen verlangten sie ihrerseits Garantien. Im angespannten Klima des Misstrauens konnte nicht verhandelt werden. Die Berner Verhandlungen von 1950 wurden vertagt, ehe sie aufgenommen waren. Zurückblieb auf beiden Seiten eine grosse Verstimmung.

Es wurde freilich auch in Bern eingeräumt, dass die Sequestervereinbarungen – wenn nicht vom Grundsatz her, so doch in den materiellen Auswirkungen – annehmbar seien. Den Schweizer Behörden war zu Ohren gekommen, dass im Herbst 1950 die amerikanische Regierung unter Anklage der schweizerischen Obstruktionspolitik vom Abkommen zurücktreten wollte.

Bern war nicht scharf, als Vertragsbrecher an den Pranger gestellt zu werden. Die Bereitschaft einzulenken nahm zu. In Neuverhandlungen wollte man sich auf eine neue Hauptfrage konzentrieren: Falls die alliierten Regierungen Garantien über eine DM-Barauszahlung an die zu enteignenden Deutschen erteilen konnten, wollte man auch zu später Stunde zur Liquidation der deutschen Werte schreiten.

Damit ist das dritte Haupthindernis angesprochen. Die Schweizer Regierung verlangte nicht nur, dass der Umrechnungskurs für zu liquidierende Guthaben angemessen sei; sie bestand nunmehr ebenso entschlossen darauf, dass den enteigneten Deutschen auch tatsächlich eine Entschädigung ausbezahlt werde. Mit der blossen Registrierung eines Kompensationsanspruches gab sie sich nicht zufrieden. Die alliierten Regierungen hatten sich weitgehend mit dem Gedanken einer partiellen Barentschädigung abgefunden. Sie hofften freilich, die dazu erforderlichen Beträge relativ niedrig halten zu können. Im Frühjahr 1951 arbeiteten alliierte Finanzexperten konkrete Vorschläge für die politischen Entscheidungsinstanzen aus. Zwei Varianten wurden diskutiert: Eine zehnprozentige Barentschädigung für alle Guthaben oder ein degressiv gestaffelter Entschädigungsplan, der die Besitzer kleiner Guthaben stark begünstigt hätte.

Die Aufbringung der zur Entschädigung erforderlichen Mittel gab Probleme auf. Nach der westdeutschen Staatsgründung hatten die alliierten Mächte die Finanzhoheit in Deutschland verloren. In den alliierten Hauptstädten war man sich einig: Wenn eine Barentschädigung zu leisten war, so musste die Last für den deutschen Haushalt so gering wie möglich gehalten werden. Solchen Überlegungen entsprang die Idee, Bonn einen Teil der zur Entschädigung erforderlichen Mittel in Devisen zu transferieren. Das bedeutete indes notwendigerweise eine Einbusse für den Liquidationserlös. Man hatte sich inzwischen weit entfernt von der ursprünglichen Durchführung des Abkommens. Eine partielle Rücküberweisung an Bonn schien das kleinere Übel zu sein.

Im Frühjahr 1951 gelang es in zähen Neuverhandlungen, Einigkeit über die Entschädigungsleistung zu erzielen. Schweizer und Alliierte kamen überein, kleine Guthaben gänzlich von der Liquidation zu entlassen. Werte bis zu 10'000 sFr. sollten in vollem Umfange freigegeben werden. Aber auch für grössere Guthaben war eine hälftige Barentschädigung vorgesehen. Für den Restbetrag sollte ein verzinsbarer Schuldverschreibungstitel des deutschen Finanzministeriums herausgegeben werden. Um die finanzielle Bürde Bonns zu vermindern, wurde beschlossen, ein Viertel des Liquidationserlöses in Franken an die Bank deutscher Länder zu überweisen.

Dieser Plan hätte erhebliche Vorteile geboten: Die deutschen Gläubiger hätten eine Kompensation erhalten, die diesen Namen auch verdient hätte: Über 80% aller deutschen Besitzer hätten aufgrund der Freigrenzenregelung ihre Werte integral in Schweizer Franken befreit erhalten; auch die Eigentümer grosser Guthaben hätten die Hälfte zum offiziellen Kurs in DM als Barentschädigung erhalten. Der Plan hätte es ermöglicht, alte Streitigkeiten zu begraben und nach



fünf Jahren einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden. Trotz des Frankentransfers an die Regierung in Bonn und trotz der durch die Freigrenze verursachten Einbussen wären Schweizern wie Alliierten immer noch je über 120 Mio. sFr. zugeflossen.

Die Signatarstaaten hatten ihre Rechnung ohne die westdeutsche Regierung gemacht. Die vorgesehene Regelung hätte Bonn wesentliche finanzielle Lasten überbunden: Ausgehend von einem Gesamtbetrag von 360 Mio. sFr. zu liquidierender deutscher Werte in der Schweiz hätte das Bundesfinanzministerium kurzfristig annähernd 180 Mio. Mark zur Verfügung der enteigneten Eigentümer stellen müssen; bei Fälligkeit der Schuldverschreibungsscheine wäre mittelfristig nochmals die gleiche Summe angefallen. Dagegen war die Überweisung von etwa 90 Mio. sFr. und die teilweise Abgeltung deutscher Schulden ein schwacher Trost. Die Bundesregierung lehnte einen solchen Handel ab. Ende Juni 1951 teilte Bonn den alliierten Hochkommissaren mit, sich nicht in der Lage zu sehen, bei der Durchführung des Entschädigungsplanes mitzuwirken.

Dadurch waren die alliierten Besatzungsmächte vor die Wahl gestellt, den Plan fallen zu lassen oder aber ihn durch ein Zwangsgesetz durchzusetzen. Zu letzterem hatten sie formalrechtlich immer noch die Kompetenz. Ein Zwangsgesetz hätte schlecht zu ihrer Deutschlandpolitik gepasst, die auf eine Verstärkung der Kooperation mit der Bundesrepublik auf wirtschaftlichem und militärischem Gebiet hinauslief. Vor allem mussten sich die alliierten Planer aber Rechenschaft geben, dass sie gar nicht die Möglichkeit hatten, von sich aus ein solches Gesetz zu vollziehen. Sie waren immer auf die Mitwirkung deutscher Behörden angewiesen. Wenn sich diese dagegen sperrten oder passiven Widerstand leisteten, so standen die Aussichten auf eine Entrichtung der Entschädigung schlecht.

Nach der beachtlichen Annäherung zwischen Schweizern und Alliierten war ein neuer Durchführungsanlauf gescheitert. Paradoxe Weise wurde der Entschädigungsplan durch das Veto eines vertragsfremden, von ihm in den Auswirkungen aber stark betroffenen Staates zu Fall gebracht. Mitte 1951 wurde allen Beobachtern und Entscheidungsträgern klar, dass an Bonn nicht vorbeizukommen war, wenn ein Ausweg aus der verfahrenen Situation des Abkommens gefunden werden sollte.

Das Kabinett Adenauer liess es nicht bei einer Ablehnung bewenden. Bereits 1949 hatte sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, dass das deutsche Auslandsvermögen nicht einfach beschlagnahmt werden sollte. Seit der durch Bonn im März 1951 offiziell notifizierten Anerkennung der deutschen Auslandsschulden gab es auch eine entsprechende Strategie: Im Gegenzug zur Übernahme der deutschen Auslandsschulden sollten die alliierten Regierungen auf die Beschlagnahme der deutschen Werte im Ausland verzichten, da wo diese noch nicht eingezogen worden waren. Dadurch sollte die alliierte Safehaven-Politik zumindest in Bezug auf die neutralen Staaten zu Fall gebracht werden.

Es war deutschen Stellen klar geworden, dass die Alliierten nur noch aus finanziellen Gründen auf der Liquidation der deutschen Werte bestanden. Umgekehrt wussten sie, dass Bern lieber darauf verzichtet hätte. Die Gedankenfigur eines Loskaufsplanes drängte sich auf; sie war von den privatrechtlichen Organisationen der Gläubigerinteressen eronnen worden. Die Bundesregierung griff diesen Gedanken auf; Bonn bestand aber darauf, dass die Gläubiger den zur Freigabe ihrer Werte erforderlichen Betrag aus eigenen Mitteln aufbrächten.

Erste Konsultationsgespräche zwischen Bern und Bonn fanden bereits im August 1951 statt. Minister Stucki zeigte sich vorsichtig zuversichtlich. Die von Bonn suggerierte Lösung bot den grossen Vorteil, dass die deutsche Regierung das Abkommen nicht passiv zu erleiden hatte. Seit Langem hatte man in Bern gefordert, unter den veränderten Umständen Bonn ebenfalls an

den Verhandlungstisch einzuladen. Die alliierten Regierungen waren überrascht; sie konnten sich jedoch rasch mit dem neuen Plan anfreunden. Für sie stellte die Ablösung die letzte Hoffnung dar, aus dem Abkommen überhaupt noch Geld zu erhalten. Sie ermächtigten die Bundesregierung offiziell, mit Bern weitere Verhandlungen zu führen, behielten sich aber freilich ihre Zustimmung vor.

Damit war man in eine ganz neue Phase eingetreten. Im Dezember 1951 gelang es Bern und Bonn, sich grundsätzlich über einen Ablösungsplan zu einigen. Die alliierten Regierungen sollten demnach grundsätzlich den gleichen Betrag erhalten, wie er ihnen aus dem Entschädigungsplan zuteil geworden wäre. Die Zahlung einer Ablösungssumme von über 120 Mio. sFr. sollte unmittelbar nach der Unterzeichnung des Abkommens erfolgen.

Man einigte sich darauf, wie der Ablösungsbetrag aufgebracht werden sollte. Den Gläubigern wurde eine Wahl überlassen, die eigentlich keine war: Entweder waren sie geneigt, auf einen Drittel ihrer Werte zu verzichten; dafür erhielten sie ihre Guthaben integral in Schweizer Franken befreit. Waren sie dagegen dazu nicht bereit, so wurden ihre Guthaben liquidiert; der Gegenwert in Deutschen Mark wurde ihnen zum offiziellen Aussenkurs ausbezahlt, wobei sie indes zu Nachsteuern und anderen Abgaben herangezogen werden konnten. Diese Bestimmung war ganz dazu angetan, möglichst vielen Besitzern zum «freiwilligen» Verzicht auf einen Drittel anzuregen. Daneben sollten Kleingläubiger bis zu 10'000 sFr. durch eine Freigrenzenregelung gänzlich von einer Teilabgabe befreit werden. Ähnliches galt auch für einzelne Personenkategorien – Doppelbürger und Verfolgte des Nationalsozialismus beispielsweise.

Die Ablösung des Abkommens von Washington wurde indes mit einer weiteren Vorlage verknüpft. Es stellte sich im Rahmen der Londoner Beratungen über die deutschen Aussenschulden die Frage, wie die von der Schweiz während der Kriegsjahre an Deutschland zu geleisteten Handelsvorschüsse zu behandeln seien. Diese Frage war schon in der Vereinbarung von 1946 angelegt: Dort war nämlich die widersprüchliche Bestimmung zu finden, wonach das schweizerische Guthaben bei der Deutschen Verrechnungskasse in Berlin um denjenigen Betrag verringert werden sollte, den die Schweizer Behörden aus der Liquidation der deutschen Werte erhalten sollten, ohne dass daraus eine Anerkennung dieser Forderung gegenüber der deutschen Regierung abgeleitet werden könnte.

Die Regierung in Bern hatte zu erkennen gegeben, dass sie ohne eine für sie befriedigende Regelung des an Deutschland geleisteten Milliardenvorschusses weder das Ablösungsabkommen unterzeichnen noch dem Auslandsschuldenabkommen beitreten könnte. Das war eine ernstzunehmende Drohung. Als drittgrösster Gläubigerstaat hätte ein Abseitsstehen der Schweiz die multilaterale Regelung der deutschen Auslandsschulden, welche zur Wiederherstellung des deutschen Kredits unabdingbar notwendig war, stark in Frage gestellt. Überdies wäre dadurch der Abschluss des Ablösungsabkommens verunmöglicht worden.

Deutsche Delegierte hatten deshalb an der Vorkonferenz über die Auslandsschulden durchgesetzt, dass die schweizerischen Forderungen aus der Kriegszeit nicht einfach von der Traktandenliste ausgeschlossen bleiben sollten. In der revidierten Fassung des «Scope Document» von 1951 wurde festgehalten, dass im Zusammenhang mit einer allfälligen Regelung der Safehaven-Probleme auch über eine Tilgung dieses Kredites verhandelt werden könnte. Die alliierten Regierungen, die befürchten mussten, dass Bonn im Falle eines Ausschlusses dieser Forderungen mit der Schweiz bilaterale Besprechungen aufnehmen könnte, lenkten widerwillig ein. Die Positionen hatten sich angenähert; sie waren aber noch lange nicht deckungsgleich: Die deutsche Bundesregierung versuchte, gegen die Ausrichtung einer Ablösungssumme von

121,5 Mio. sFr. von Bern die Saldoquittung für den ganzen Clearingvorschuss zu erhalten. Die Schweizer Regierung konnte sich mit einem Verzicht auf ihr Restguthaben nicht einverstanden erklären; dies hätte nämlich bedeutet, dass sie eine Konkursdividende von weniger als 10% erhalten hätte. Die alliierten Entscheidungsträger hätten einer Saldoquittung den Vorzug gegeben; sie konnten sich aber auch mit einer Verschiebung der Behandlung der Restforderungen bis zum Abschluss eines allfälligen Friedensvertrags abfinden. Das war nun aber wiederum weder für Bern noch für Bonn annehmbar: In der Schweiz wollte man sich nicht solange verströsten lassen. Den Friedensvertrag abwarten hiess das Problem ad calendae graecas verschieben. Umgekehrt weigerte sich Bonn, ohne eine Regelung der schweizerischen Staatsforderungen überhaupt ein Auslandsschuldenabkommen zu unterzeichnen. Falls eine Saldoquittung nicht erteilt werde, so müsste am Rande der Londoner Konferenz eben auch dafür eine Lösung gesucht werden. Der Standpunkt der deutschen Delegation in London trug zum zweiten Mal massgeblich dazu bei, dass die Schweizer Staatsforderungen nun definitiv mit in das zu schnürende Gesamtpaket einbezogen wurden. Die Alliierten ermächtigten Bonn, mit der Schweiz Verhandlungen über die Frage einer Resttilgung vorzunehmen, behielten sich freilich ihre Zustimmung vor.

Im April 1952 präsentierten die Schweizer Delegierten den deutschen Verhandlungspartnern ihre Forderung: Gegen eine gestaffelte Rückzahlung von 750 Mio. sFr., sei die Schweiz bereit, den Clearingvorschuss von über 1,2 Mia. sFr., weitere Bundesforderungen von annähernd 200 Mio. sFr. sowie die aufgelaufenen Zinsen abzuschreiben. Das war den deutschen Unterhändlern wie auch den alliierten Experten entschieden zuviel. In ihrem Gegenvorschlag suchte die deutsche Seite die Gesamtforderung gegen 387,5 Mio. sFr. abzugelten. Das war nun wiederum für Bern eindeutig zu wenig. Um einen Ausweg zu finden, schlug Bern vor, sich erst mal auf den eigentlichen Clearingvorschuss von 1,2 Mia. sFr. zu beschränken. Überdies zeigte sich Bern bereit, auf die aufgelaufenen Zinsen zu verzichten. Zur Abgeltung des eigentlichen Exportvorschusses verlangte Bern 500 Mio. sFr., wobei der deutschen Regierung langfristige Rückzahlungskonditionen angeboten wurden. Dieser Kompromiss war für Bonn wie für die Alliierten annehmbar.

Drei Abkommen lagen nun in der Rohfassung vor: In einem ersten Vertrag zwischen der Schweizer Regierung und den alliierten Vertragsstaaten sollten die alliierten Rechte auf die deutschen Werte in der Schweiz gegen eine Pauschalentschädigung abgegolten werden. In einem zweiten Abkommen zwischen Bern und Bonn war die Aufbringung der Ablösungssumme an die Alliierten sowie Behandlung der deutschen Werte in der Schweiz zu regeln. Und schliesslich musste in einem dritten Vertragstext eine Vereinbarung über die Rückzahlung der schweizerischen Staatsforderungen getroffen werden. Es war klar geworden, dass sich diese drei Vorlagen einander gegenseitig bedingten. Einzellösungen waren nicht gefragt; eine Regelung konnte nur in einem Gesamtpaket erfolgen.

Ende August 1952 konnte das ganze Ablösungspaket unterzeichnet werden; es wurde im Frühjahr 1953 in Kraft gesetzt. Im Gegensatz zum Abkommen von Washington erwies sich diese Vereinbarung als praktikabel. Sie wurde schergewichtig von 1953 bis 1956 implementiert. 1958 hielten Bern und Bonn in einem Schlussprotokoll übereinstimmend fest, dass die Vereinbarung über die deutschen Werte in der Schweiz als abgewickelt zu betrachten sei.

Damit war die alliierte Safehaven-Politik auch in Bezug auf die Schweiz zu einem späten Ende gekommen. Gegen den Verzicht auf ihre Rechte an den deutschen Werten in der Schweiz erhielten die alliierten Vertragspartner unmittelbar nach der Inkraftsetzung der neuen Vereinbarung im Frühjahr 1953 eine finanzielle Abfindung von 121,5 Mio. sFr. Damit konnten sie zu

später Stunde eine erkleckliche Devisensumme realisieren, was vor allem für England und Frankreich, aber auch für die kleineren LARA-Staaten ins Gewicht fiel.

Die Schweiz konnte sich damit brüsten, die Guthaben der deutschen Besitzer nicht angetastet zu haben: Über 80% aller Besitzer wurden ohne Einbussen aus dem Abkommen entlassen. Selbst grosse Guthaben blieben zu zwei Dritteln erhalten und wurden freigegeben. Mit dem neuen Abkommen war überdies eine Teilrückzahlung schweizerischer Staatsforderungen gegen Deutschland verbunden. Die 650 Mio. sFr., die sich die Bundesrepublik für die vom ehemaligen Deutschen Reich kontrahierte Schuld von über 1,2 Mia. sFr. zurückzuzahlen verpflichtete, war umso ansehnlicher, als in der Schweiz nach dem Kriege weite Kreise diesen unglücklichen Vorschuss bereits abgeschrieben hatten.

Für die Bundesrepublik war das Abkommen ebenfalls vorteilhaft. Den Ausschlag gaben wohl politische Prestigeerwägungen: Es war ihr gelungen, die alliierte Politik der Vermögenskonfiskation gegenüber einem finanzpolitisch wichtigen Nachbarstaat zu durchkreuzen. Die deutschen Guthaben in der Schweiz blieben weitgehend erhalten. Daneben kam der Normalisierung der Finanzbeziehungen zur Schweiz eine wichtige Bedeutung zu. Ohne eine Regelung der Rückzahlung der Clearing-Milliarde und anderer privatrechtlicher Forderungen schweizerischer Gläubiger wäre der schweizerische Kapitalmarkt zu Neubelehnungen an den deutschen Staat und deutsche Privatunternehmen wohl nicht offen gestanden.

Historiker erliegen manchmal der Versuchung, eine Entwicklung als unausweichlich gegeben darzustellen. In Bezug auf die schweizerische Politik der Abkommensdurchführung haben auch zeitgenössische Beobachter – einen Post-festum-Determinismus konstruiert: Seit 1946 habe es der Schweiz am Willen zur Implementierung des Abkommens gefehlt, gaben sie zu bedenken. Bern habe alles unternommen, um die widerwillig unterzeichnete Vereinbarung zu torpedieren. Schritt für Schritt sei auf dieses Ziel hingearbeitet worden. Die Ablösung des Abkommens von 1946 sei ein direkter Ausfluss dieser Haltung. Wie gezeigt worden ist, trifft nichts weniger zu als diese Annahme, welche die Kohärenz der schweizerischen Politik massiv überschätzt. Diese war zuallererst charakterisiert durch tastende Unbestimmtheit und zögerndes Fragen; sekundär erst durch ein paar wenige Gewissheiten. Dazu gehörte die Grundüberzeugung, den enteigneten deutschen Besitzern eine angemessene Entschädigung zukommen zu lassen. Wie dies zu geschehen hatte, wusste man in Bern ebenso wenig wie in den alliierten Hauptstädten. Man war sich auch bewusst, dass es sich dabei durchaus um eine Ermessensfrage handelte.

Die Unterstellung, die Schweiz habe von Anfang an darauf hingearbeitet, das Abkommen nicht durchzuführen, unterschätzt aber auch die grosse Bedeutung, die der allgemeinen politischen Nachkriegsentwicklung bei der Teilimplementierung und schliesslichen Ablösung des Abkommens zukam. Die politische Konjunktur hatte sehr viel mehr Gewicht, als gemeinhin angenommen wurde. Vieles entzog sich ja überhaupt einer schweizerischen Einflussnahme. An der westdeutschen Währungsreform, der Entstehung des Gegensatzes zwischen den Westalliierten und der Sowjetunion sowie an der Teilung Deutschlands hatte die Schweiz keinen Anteil. Sie konnte darauf bloss reagieren. Nach der Währungsreform in Westdeutschland mehrten sich in der Schweiz Stimmen, welche nicht mehr an die Durchführbarkeit des Abkommens glaubten. Schlossen die Verantwortlichen in Bern auch nicht aus, dass die Liquidation der deutschen Werte vielleicht gar nie implementiert werden würde, so fühlten sie sich dennoch an das einmal geschlossene Abkommen gebunden. Von einer Sabotagepolitik ab ovo konnte keine Rede sein. Es handelte sich vielmehr um eine konditionale Durchführlingspolitik: Durchführen ja, aber nur nach der Schweiz genehmen Bedingungen. Bern entdeckte erst mit der Zeit das Arsenal der

Obstruktionspolitik und nutzte die breite Palette von Verzögerungsmassnahmen, um eine Implementierung nach schweizerischen Vorstellungen zu erreichen.

Es darf nicht vergessen werden, dass die Interessenlage in der Schweiz uneinheitlich war. Als am Liquidationserlös zu 50% partizipierender Staat hatte die Schweizer Regierung ein direktes materielles Interesse an einer raschen Liquidation und an einem hohen Verkaufserlös. Die Verpflichtung, umgekehrt auch 50% der zur Entschädigung notwendigen Beträge in deutscher Währung aufzubringen, hätte der Regierung in Bern nahelegen können, sich mit einer möglichst geringen Entschädigung für die enteigneten Deutschen zufrieden zu geben. Daneben gab es andere wichtige Motive. Die Schweiz wollte nicht an einer spoliatorischen Vereinbarung mitwirken. Wenn sie sich mit der Liquidierung der deutschen Guthaben einverstanden erklärt hatte, so nur unter der Bedingung, dass eine angemessene Entschädigung ausbezahlt wurde. Für das Gedeihen des volkswirtschaftlich wichtigen Bankensektors war das Vertrauen der Auslandsgläubiger wesentlich. Dieses wäre indes massiv erschüttert worden, wenn ausländische Privatguthaben ohne einen entsprechenden Gegenwert ihren rechtmässigen Besitzern entzogen worden wären.

Es gab weitere Bestimmungsgründe. Die Schweiz war um Vertragstreue und Berechenbarkeit bemüht. Deshalb stand sie zum einmal unterzeichneten Abkommen; sie war bestrebt, es loyal durchzuführen. Noch 1951 wäre sie bereit gewesen, die Liquidation in modifizierter Form durchzuführen. Sie suchte nicht nach einem Vorwand, um sich aus ihren vertraglichen Verpflichtungen zu stehlen. Für die Schweiz standen die guten Beziehungen zu den westalliierten Regierungen und ab 1949 zur Bundesrepublik Deutschland auf dem Spiel. Es sollte tunlichst vermieden werden, dass aus der Implementierung des Abkommens grössere Belastungen entstanden. Dies war freilich nicht immer möglich. Manchmal gab es tiefgehende Meinungsunterschiede, welche zu einer tiefen Verstimmung Anlass gaben. Ab 1947 waren Safehaven- und Reparationsfragen jedoch auch für die Alliierten nicht mehr zentral. Die zunehmende Marginalisierung des Abkommens trug mithin dazu bei, dass sein Irritationspotential abnahm.

Betrachtet man das innerstaatliche schweizerische «policy making», so fällt auf, dass das Parlament über weite Strecken abwesend war. 1946 und 1952 fanden zwar parlamentarische Genehmigungsdebatten statt, ohne dass jedoch die Möglichkeit bestanden hätte, materielle Änderungen am Vertragstext vorzunehmen. Daneben konnten die eidgenössischen Räte zwei Sonderberichte des Bundesrats entgegennehmen. Diese Berichte kamen aber immer mit bedeutender Verspätung; obendrein waren sie meist nicht sehr ausführlich. Befanden sich auch Parlamentarier aller wichtigen Fraktionen in der Aufsichtskommission, so steht doch unzweifelhaft fest, dass die Durchführung des Abkommens einer Parlamentsmitwirkung weitgehend entzogen war.

Der Bundesrat war bei der Formulierung der Durchführungspolitik auch nur mittelbar aktiv. Er überliess diese Aufgabe Chefbeamten. Desto grösser war das Übergewicht der Bundesverwaltung. Als Vordenker setzte der Vorsitzende der Aufsichtskommission seinen Standpunkt meist brilliant und rücksichtslos durch. Bei Minister Walter Stucki liefen die Fäden der Abkommensdurchführung zusammen. Er redigierte weitgehend selbständig die Verhandlungsmandate. Er legte den präsumptiven Standpunkt der Landesregierung fest und schuf dadurch oftmals vollendete Tatsachen. Er interpretierte autoritativ die Richtlinien des Bundesrats, die er selbst verfasst hatte.

Zwei wichtige Verbände waren organisch in den Durchführungsprozess eingebunden. Der Handels- und Industrieverein sowie die Bankiervereinigung entsandten Vertreter in die Aufsichtskommission. Die Bankiervereinigung war teilweise auch operationell involviert in die

Durchführung und Abwicklung des Washingtoner Abkommens: In den Jahren 1947-1949 wirkte sie bei der Zertifizierung der in den USA liegenden schweizerischen Werten mit; 1952 bis 1958 war sie an der Freigabe der deutschen Werte in der Schweiz beteiligt. Der Vertreter des Handels- und Industrievereins, H. Homberger, spielte innerhalb der Aufsichtskommission eine wichtige Rolle. Als einflussreicher Kenner der schweizerischen Finanz- und Wirtschaftspolitik war er das einzige Kommissionsmitglied, das zeitweise Stucki Stirn bieten konnte.

Die Öffentlichkeit in der Schweiz nahm rege Anteil am Abkommen und seiner Durchführung. Vor allem 1946 erregte die Vereinbarung die Gemüter. Die Presse trug mithin zur Emotionalisierung der trockenen, technischen Materie bei, indem sie das Schlagwort vom «Diktatabkommen» prägte. Durch ihre grundlegende Kritik am Abkommen und seiner Durchführung stärkte die Presse den Unterhändlern paradoxerweise den Rücken. In der Tat konnten diese immer wieder mit Berufung auf die negative Haltung von Presse und Öffentlichkeit alliierte Vorschläge als inakzeptabel diskreditieren.

Es ist unterlassen worden, die schweizerische Teilmitwirkung an der alliierten Safehavenpolitik auf den Neutralitätsrechtlichen und Neutralitätspolitischen Prüfstand zu stellen. Diese Fragestellung – eine der beliebtesten und meistgestellten der schweizerischen Historiographie des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit – ist bewusst beiseitegelassen worden. Dies verlangt nach einer Erklärung. Zum einen geschieht dies, weil meines Erachtens der analytische Wert des Neutralitätsbegriffs gering ist. Es handelt sich dabei um ein erklärungschwaches Konzept, das im helvetischen Binnendialog vielfach breitgeschlagen, in der internationalen Forschung jedoch wenig oder gar nicht aufgegriffen worden ist. Zum anderen steckt in der Überprüfung der Neutralitätskonformität schon eine Rechtfertigungstendenz: Der Neutralitätsbegriff wurde im 19. Jahrhundert inhaltlich ausgeformt; wurde er auch anfangs dieses Jahrhunderts in den Haager Abkommen kodifiziert, so entspricht er doch keineswegs den feinverästelten Komplexitäten der modernen Kriegsführung. Vor allem der Wirtschaftskrieg ist in den bestehenden völkerrechtlichen Neutralitätsregeln völlig unzureichend definiert und geregelt worden. Das Konzept der wirtschaftlichen Pflichten des Neutralen im Landkrieg ist dermassen weitmaschig geknüpft, dass so ziemlich jedes Handeln und Unterlassen als neutralitätskonform betrachtet wird, solange es nicht einseitig angewendet worden ist. Mit anderen Worten: Durch das weite Netz des «Neutralitätsverletzungsrasters» rutscht so ziemlich alles durch. Die Exkulpation ist schon in der unscharfen und in Bezug auf die moderne Kriegsführung obsoleten Begrifflichkeit angelegt...

In einer ablauf- und strukturorientierten Perspektive wird man sagen können, dass die Schweizer Behörden im Paradigmenwechsel von der deutschen zur westalliierten Vorherrschaft ein umsichtiges und insgesamt erfolgreiches Krisenmanagement betrieben haben. Die Altlasten der schweizerischen Finanz- und Wirtschaftspolitik aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs wurden abgebaut. Im Abkommen von Washington wurde der Kompromiss mit der Wirklichkeit geschlossen. Etwas verbittert und insgesamt auch etwas resigniert begab man sich auf den Pfad der Anerkennung der neuen Machtverhältnisse. In dieser Vereinbarung mussten für die Schweiz zum Teil schmerzliche Kompromisse geschlossen werden: Um den Anschluss an die neue Nachkriegsordnung nicht zu verlieren, wurden weitreichende Anpassungsoffer gebracht. Dadurch gelang es der Schweizer Regierung, die alliierten Regierungen zufrieden zu stellen, ohne die eigenen Grundsätze über Bord zu werfen. Bern zeigte Flexibilität und lenkte ein zu einem Abkommen, das schweizerischen Idealvorstellungen zuwiderlief. Nur zu diesem Preis

gelang es, sich im Gegenzug Vorteile wie die Freigabe schweizerischer Werte in den USA und die Streichung schweizerischer Firmen von den schwarzen Listen zu sichern.

Auf eine kurze Etappe des Nachgebens folgte eine längere Phase der Selbstbehauptung und des Beharrens. Die Schweizer Seite gab den alliierten Regierungen zu verstehen, dass sie die Vorteile, die sich ihr als Durchführungsstaat gaben, auch nutzen wollte. Vor dem Hintergrund des raschen Zerfalls der Anti-Hitler-Koalition und des sich herausbildenden Kalten Krieges war Zurückhaltung angezeigt. Ohne dass darüber vollends Klarheit bestand, war Bern instinktiv bemüht, die Liquidation hinauszuzögern. Das Zeitelement erwies sich als besonders wichtig. Bern nutzte den nach und nach zurückgewonnenen Spielraum, der sich aus der allgemeinen Entwicklung ergab. Stand man auch auf dem Boden des Abkommens, so machte man seine Implementierung zunehmend von der Erfüllung bestimmter Vorbedingungen abhängig.

Wenn die deutschen Werte in der Schweiz schliesslich nicht liquidiert werden sollten, so war das neben dem schweizerischen Beharren auf einer Realentschädigung auch auf die veränderten Umstände zurückzuführen. Der Sicherheitsaspekt der Safehaven-Politik trat zunehmend in den Hintergrund. Zurückblieben bloss fiskalische Interessen der alliierten Regierungen. Das hatte auch die deutsche Bundesregierung begriffen, die den Vorschlag einer Loskaufsumme unterbreitete. Die von Bonn hergestellte Verbindung der Frage der deutschen Auslandswerte mit den deutschen Auslandsschulden erwies sich für die Schweizer Behörden als ein seltener Glücksfall. Dies ermöglichte es ihnen, die Forderung nach der Rückzahlung der schweizerischen Forderungen gegen den deutschen Staat zu stellen. In abwechselnder Interessenkongruenz und Interessenkonkurrenz zu den alliierten Regierungen und zu Bonn gelang es Bern schliesslich, eine Lösung für beide Fragen zu finden. Dadurch konnten zwei der dornenreichsten Probleme schweizerisch-alliiert-deutschen Finanzbeziehungen der Nachkriegsjahre gelöst werden.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

### 1. Unveröffentlichte Quellen

#### 1.1. Schweizerisches Bundesarchiv, Bern

##### *Protokolle der Bundesratssitzungen*

E1004, 1: 1945-1953

##### *EPD, Abteilung für Auswärtiges*

2001 (E) 1: 292, 295, 313-320, 334, 385-387, 427-428, 449

2001 (E), 1967/113: 445^48, 549-553, 609-613, 617-618, 655-656, 664-666

2001 (E), 1969/121: 261-262, 303-306, 325, 342

##### *Handakten Bundesrat M. Petitpierre*

2800, 1967/59: 11,93

2800, 1967/61: 76-79

##### *Handakten Minister W. O. Stucki*

2801, 1967/77: 2, 4, 5, 9

2801, 1968/84: 5-8, 21, 29-36, 47 64, 89-104, 107-111, 116-119, 122-124,

129, 139-141

##### *Legationsakten Washington*

E 2300 Washington: 48-55

E 2200 Washington, 1967/16: 1, 5

##### *Legationsakten Köln*

E 2200 Köln: 5-19

E 2200 Köln, 2: 3, 6, 12, 25-26

E 2200 Köln, 1968/134: 2, 61-62

##### *Eidgenössische Finanzverwaltung*

E 6100 (A): 2324-2337, 2364

E 6100(B), 1981/96: 1-13

##### *Verrechnungsstelle, Abteilung Liquidation dt. Vw in CH*

E 7160 (A) i 1968/54: 1-11, 21-27, 35-36, 83, 107-108, 159-167

##### *Handelsabteilung EVD*

E7110, 1976,16: 67

#### 1.2. Archiv für Zeitgeschichte, Zürich

Nachlass Dr. Heinrich Homberger: II7, VU 27-VU 33.3

Dissertationsarchiv Dr. Marco Durrer



### 7.3. *Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel*

H XI 2b: Alliiert-schweizerische Wirtschaftsverhandlungen 1945; Zeitungsausschnitte zum AvW 1946-1952

JIX 4a: Verrechnungsverkehr mit dem Ausland 1937-1952

Fw A 43: Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg: Verhandlungsprotokolle der Reparationenkonferenz; Berichte LARA; Broschüren, Artikel, Bücher

### 1.4. *National Archives, Washington D. C.*

#### *DoSt RG 59, Decimal Files*

800.515	4195-4266, Safehaven, Decimal File 1945-1949
854.10	5047-5048, Financial Affairs Switzerland 1950-1954
862.10	5168, Financial Affairs Germany 1950-1954
862A.10	5205-5210, Financial Affairs West Germany 1950-1954
862A. 131	5213-5214, Foreign Exchange Rate West Germany 1950-1954
840.51 F.C.	54 5845, Frozen Credits of Switzerland in USA 1945-1949
854.51	6383, Financial Affairs Switzerland 1945-1949
396.1 - ISG	1462-1466, Intergovernmental Study Group on Germany 1950-1954
398.10-GDC	1513-1521, German Debt Conference 1950-1954
654.62231	2929, Safehaven Switzerland 1950-1954

#### *DoSt RG 59, Lot Files*

E 393	1-2, General Records of the Office of the Executive Secretariat 1949-1952
E 394	1, Memoranda of Conversations D. Acheson with the President 1949-1952
E 396.2	Boxes 1-3, General Records of the Office of the Executive Secretariat 1949-1952
E 396.3	1-2, Summaries of the meetings of the Under Secretary 1949-1951
E 396.4	1, Summaries of Action of the meetings of the Under Secretary 1949-1952
54D 394/395	Microfilm Rolls 2, 3,9,10,15, 18, Records of the Office of European Affairs (Matthews-Hickerson File) 1944-1947

#### *DoSt RG 43, Lot Files*

55D 375	24-27,40, Division of Economic Security Controls. Safehaven Subject 1945-1949
---------	-------------------------------------------------------------------------------

7.5. *Harry S. Truman-Library, Independence Mo.*

*Papers of Harry S. Truman, President's Secretary's Files*

General File: 113, 117, 120, 131-140  
Subject File: 154, 155, 159, 160, 178-188  
Intelligence File: 258-263  
Historical File: 229-231  
Press Conference File: 65  
Diaries 1949-1953: 278

*Papers of Harry S. Truman, White House Central File*

Official Files: 198, 363, 558, 688, 689, 1022, 1035, 1037, 1279, 1543, 1544, 3705

*Papers of Dean Acheson*

Appointment Books 1949-1953: 45-46  
Memoranda of Conversations 1949-1953: 64-67a

*Papers of John W. Snyder*

Subject File: 17-18,30

*Papers of Will L. Clayton and Willard L. Thorp*

Office File 1944-50/1946-47: 5-9

*Papers of Richard C. Patterson*

Personal File: 6-10, 21

*Papers of Abijah U. Fox*

Foreign Funds Control File 1945-1946: 3-6

*Oral History Interviews*

Hans-Georg Sachs (Bonn, 14.5.1964, Philip C. Brooks): OH 201  
Kias E. Book (Bern, 10.7.1970, Theodore A. Wilson): OH 333  
Gérard Bauer (Biel, 10.7.1970, Theodore A. Wilson): OH 337

1.6. *Library of Congress, Washington D. C.*

78-25130: Papers of Leland Harrison 40-47, 120-124  
82 - 13102: Papers of Charles E. Bohlen 29-38  
82 - 20164: Papers of Charles Fahy 2-16  
82 - 41252: Papers of Wendell Berge 4, 29, 39-46  
82 - 43971: Papers of James P. Me Granery 1-2, 32-41, 78-85

**1.7. *Public Record Office, Kew/London***

*Foreign Office (FO)*

FO 192: 197-206, 209, 211-212, 217, 223

Embassy and Consular Archives Switzerland, Correspondence, 1946-1950

FO 371: 60479, 60481, 62792, 62838-62840, 62848, 64484, 65304, 67914A, 67915A, 67915B, 67917A, 73389, 73403, 73412, 77199-77200, 77236, 79818, 79823, 79833, 79871, 85348, 86088-86089, 89064, 93911-93913, 93941, 93986, 96016, 99848-99860, 99881

General Correspondance of the Political Departments, 1946-1952

FO 837: 1173-1175A, 1264-1273, 1288-1305

Ministry of Economic Warfare/Economic Warfare Division FO, 1946-1951

FO935: 18

Control Office Classes. Intelligence Objectives Sub-Committee, 1945

FO 944: 142-144, 164-167, 305-308

Control Office Classes. Finance, 1944-1950

FO 1046: 152

Control Commission for Germany. Finance Division, 1948-1950

*Treasury (T)*

T 172: 2034-2035

Miscellaneous Papers of the Chancellor of the Exchequer, 1947-1952

T 236: 121, 128, 130-131, 1316, 1602-1608, 2353, 2708-2709, 3137-3145, 3386-3388

Overseas Finance Division, 1945-1953

T 238: 77-80

Overseas Negotiations Division, 1946-1952

**1.8. *Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Paris***

Europe, Série Z, Suisse 26: 1944-1949

Europe 1949-55, Suisse 23: 1949-1955

**1.9. *Archives Economiques et Financières, Fontainebleau/Paris***

B 9439-B 9445: Avoirs allemands en Suisse 1946-1952

B 9683: Dossier M. Vaidie, Attaché financier à Berne, 1944-1952

B 9881-B 9886: L'Accord de Washington et son application 1946-1952

B 32933: Négociations aboutissant à l'Accord de Washington du 25 mai 1946

B 33805-B 33807: Bulletins d'information de l'Attaché financier à Berne

### *1.10 Bundesarchiv der Bundesrepublik Deutschland, Koblenz*

#### *Bundeskanzleramt*

B 136: 269, 271, 849, 1116-1123, 2109, 2285-2286, 2290, 2292, 3552, 4915

#### *Bundesministerium für Wirtschaft*

B 102:6961-7005

#### *Bundesministerium der Finanzen*

B 126: 9207, 12325, 12439-12444, 12469-12479, 48365-48368, 48377-48390, 48400-48405, 48419

#### *Bundesministerium für den Marshall-Plan*

B 146: 1172-1241, 1431-1432, 1458-1459,

## **1. Gedruckte Quellen**

### **1.1. Behördenpublikationen**

Botschaft des BR an die BV über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens vom 14. Juni 1946, in: Bbl. 1946, II, S. 714-731.

Botschaft des BR an die BV über eine Entnahme aus dem der Schweizerischen Nationalbank verbliebenen Währungsausgleichsfonds vom 8. November 1946, in: Bbl. 1946, DI, S. 985-991.

Bericht des BR an die BV über die Durchführung des am 25. Mai 1946 in Washington abgeschlossenen Abkommens vom 13. April 1949, in: Bbl. 1949, I, S. 769-791.

Botschaft des BR an die BV betr. die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 29. August 1952, in: Bbl. III, S. 1-17.

Botschaft des BR an die B V zum Londoner Abkommen über Deutsche Auslandsschulden vom 5. Mai 1953, in: Bbl. 1953, II, S. 177-199.

Botschaft des BR an die BV zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über ausserordentliche Zuwendungen an kriegsgeschädigte Auslandsschweizer vom 27. März 1953, in: Bbl. 1953, I, S. 721-748.

Bericht des BR an die BV über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz 1945-1958 vom 22. August 1958, in: Bbl. 1958, II, S. 629-651.

Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung, 1946-1959.

Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 1946-1958.

Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939-1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bern 1950.

Foreign Relations of the United States, Jg. 1945-1951, Washington 1967-1985.

## 1.2. *Zeitgenössische Darstellungen*

- D. Acheson, *Present at the Creation. My years in the State Department*, New York 1970.
- E. Brand, *Das Washingtoner Abkommen und dessen Ablösung*, in: *Archiv des Völkerrechts* 1953.
- ders., *Verletzt das Abkommen von Washington die schweizerische Neutralität?*, in: *Die schweizerische Neutralität. Ein Beitrag zu ihrer rechtlichen und staatspolitischen Bedeutung*, Bern 1952.
- K. Brunner, *Volkswirtschaftliche Überlegungen zum Finanzabkommen von Washington*, in: *Aussenwirtschaft*, 1946 Nr. 3, S. 120-129.
- E. J. Cohn, *German enemy property*, in: *International Law Quarterly*, 3/1950.
- L. Currie, *Die Vereinigten Staaten und die Schweiz in der Weltwirtschaft der Nachkriegszeit*, in: *NZZ* 16. 7. 1946.
- Deutsches Vermögen im Ausland. Sammlung der Texte über die internationalen Vereinbarungen und ausländischen gesetzlichen Vorschriften über das deutsche Auslandseigentum*, hg. v. Deutschen Bundesfinanzministerium, bearbeitet von O. Böhmer, K. Duden und H. Janssen, Bd. I-III, Köln 1951-1955.
- A. H. Engeli, *Die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank an den nach dem Abkommen von Washington zu bezahlenden 250 Millionen. Eine Untersuchung über die Rechtsverhältnisse am Währungsausgleichsfonds*, in: *SJZ*, 1947, S. 149-156.
- G. Graf, *Die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz*, Stuttgart/Köln 1949.
- P. Guggenheim, *Liquidation des biens allemands en Suisse*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht*, Bd. 10, 1953, S. 250-259.
- M. Hachenburg, *Das Abkommen von Washington und seine Auswirkung auf die davon Betroffenen*, in: *Juristenzeitung*, 1951 Nr. 1, S. 1-6.
- O. Herzog, *Die schweizerisch-amerikanischen Handelsbeziehungen der Nachkriegsjahre 1945-1952*, Freiburg i. Ü. 1954.
- E. Hochuli, *Die schweizerische Gold- und Dollarpolitik vom Beginn des Zweiten Weltkriegs bis zur Pfundabwertung im Herbst 1949*, Basel 1963.
- H. Homberger, *Die schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg*, Erlenbach/Zürich 1970.
- J. Hotz, *Unsere Aussenhandelspolitik in Krieg und Frieden*, in: *NZZ* Nr. 1780, 1945.
- ders., *Die treibenden Kräfte in der schweizerischen Handelspolitik*, in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 1947, S. 543-552.
- W. Hug, *Sperre und Liquidation deutscher Vermögenswerte und ihre Wirkung auf die privaten Rechtsverhältnisse*, in: *Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky*, Einsiedeln 1950.
- F. A. Mann, *German Property in Switzerland*, in: *British Yearbook of International Law*, 1946.
- R. Moser, *Das Washingtoner Abkommen in schweizerischer und deutscher Beleuchtung*, in: *Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky*, Einsiedeln 1950, S. 109-123.
- F. X. Peter, *Auslieferung des deutschen Privateigentums?*, Zürich 1946.
- W. Renz, *Washington. Das Schicksal der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz*, Berno. J. [1948].
- E. Roesle, *Affidavits*, in: *Hdb. der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Bd. I, Bern 1955, S. 5-6.

- G. J. Roos, Zur Konfiskation privater deutscher Auslandsvermögen, Stuttgart 1956.
- E. E. Rosden, Freigabe beschlagnahmter Schweizer Werte gemäss amerikanischem Recht, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 22/1947.
- Ders., Schwierigkeiten bei der freigabe blockierter und beschlagnahmter Werte in den USA, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 22/1948.
- W. Schaetzel, Die Rechtslage des deutschen Auslandsvermögens, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. II, Tübingen 1950.
- D. Schindler, Besitzen konfiskatorische Gesetze ausserterritoriale Wirkungen? Bemerkungen zum Washingtoner Finanzabkommen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. III, 1946.
- Ders., Schafft das Washingtoner Abkommen neues Recht?, in: NZZ Nr. 1246, 14. 7. 1946.
- M. Schucan, Die gesperrten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, in: Wirtschaft und Recht 1953, S. 153-159.
- M. Schwab, Die Schweizerische Verrechnungsstelle, in: Hdb. der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1955, S. 504-506.
- K.-G. Seeliger, Das ausländische Privateigentum in der Schweiz. Rechtsstellung und Rechtsschutz gegenüber dem angelsächsischen und deutschen Kriegsrecht des Zweiten Weltkrieges, Zürich 1949.
- E. Somary, Erinnerungen aus meinem Leben, Zürich 1959.
- D. Speiser, Die schweizerischen Handelsbeziehungen während des Krieges, in: Schweizer Monatshefte, März 1946.
- W. Stauffacher, Das Abkommen von Washington und die Auslegung der Gesetze, in: Schweizerische Juristen-Zeitung, 1950, S. 155-157.
- M. Steiner, Die Verschiebungen in der schweizerischen Aussenhandelsstruktur während des Zweiten Weltkrieges, Dissertation Bern, Zürich 1950.
- R. Stödter, Die Beschlagnahme des deutschen Auslandsvermögens, in: Monatsschrift für deutsches Recht 1949, S. 508-547.
- W. Stucki, Das Abkommen von Washington und die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, in: Die Schweiz. Ein nationales Handbuch, Bern 1955.
- Ders., Washingtoner Abkommen, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, Bern 1955, S. 552-554.
- A. Weitnauer, Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates, Zürich 1981.
- A. Zehnder, Politique extérieure et politique de commerce extérieur, Genève 1957.

### 1.3. *Zeitgenössische Presse und Zeitschriften*

Basler Nachrichten  
Der Bund  
Juristen-Zeitung  
Le Monde  
Nationalzeitung  
Nebelspalter  
Neue Zürcher Zeitung

The New York Times  
 Schweizer Monatshefte  
 Schweizerische Juristen-Zeitung  
 Schweizerische Zeitung für Volkswirtschaft und Statistik  
 Times  
 Vaterland  
 Volksrecht  
 Vorwärts

## 2. Literatur

- W. Abelshauer, *Wirtschaftsgeschichte der BRD 1945-1980*, Frankfurt a. M. 1983.
- W. Benz, *Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat*, München 1989.
- Ders., *Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946-1949*, Frankfurt a. M. 1984.
- Ders., *Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland*, München 1986.
- W. A. Boelcke, *Die deutsche Wirtschaft 1930-1945. Interna des Reichswirtschaftsministeriums*, Düsseldorf 1983.
- Ders., *Zur internationalen Goldpolitik des NS-Staates. Ein Beitrag zur deutschen Währungs- und Aussenwirtschaftspolitik 1933-1945*, in: M. Funke (Hg.), *Hitler, Deutschland und die Mächte. Materialien zur Aussenpolitik des Dritten Reichs*, Düsseldorf 1977.
- E. Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*, Bd. IV-IX, Basel 1971-1976.
- Ders., *Die Frage der deutschen Guthaben und die aussenpolitische Isolierung der Schweiz 1945*, in: *Schweizer Monatshefte*, 1974, S. 471-480.
- Ders., *Erinnerungen*, Basel 1984.
- J. Borkin, *The Crime and Punishment of the I. G. Farben. The Birth, Growth and Corruption of a Giant Corporation*, London 1979.
- D. Bourgeois, *Le Troisième Reich et la Suisse 1933-1941*, Neuchâtel 1974.
- Ders., *Les relations économiques germano-suissees 1939-1945*, in: *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale*, no. 121, 1981, S. 49-61.
- Ders., *Les relations économiques germano-suissees pendant la Seconde guerre mondiale: Un bilan allemand de 1944*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 1982, S. 563-573.
- Ders., *Publications récentes sur la politique commerciale de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale*, in: *Relations internationales*, no. 1, 1974, S. 217-226.
- Ders., *Milieux d'affaires et politique étrangère suisse à l'époque des fascismes*, in: *Relations internationales*, no. 1, 1974, S. 181-207.
- J. Bouvier, *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIXe-XXe siècle)*, Paris 1977.
- C. Dejung, *Schweizer Geschichte seit 1945*, Frauenfeld 1945.
- C. Dominincé, *La notion du caractère ennemi des biens privés dans la guerre sur terre*, Genève 1961.

- M. Durrer, Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die Safehaven-Politik zum Washingtoner Abkommen 1941-1946, Bern/Stuttgart 1984.
- Ders., Les négociations économiques entre Alliés et Suisses à la veille de la défaite du Troisième Reich: A propos du point de vue anglo-américain, in: Relations internationales, no. 30, 1982, S. 193-207.
- R. Ehni, Die Schweiz und die Vereinten Nationen, Tübingen 1967.
- Th. Eschenburg, Jahre der Besatzung 1945-1949, Stuttgart 1983.
- N. Faith, Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking, London 1982.
- A. Fleury, Les Etats-Unis et la Suisse à l'issue des deux guerres mondiales: Etude comparée de diplomatie économique, in: Relations internationales, no. 10, 1977, S. 127-141.
- D. Frei, Das Washingtoner Abkommen von 1946. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, (1969), S. 567-619.
- J. Frischknecht, P. Haffner (Hg.), Die unheimlichen Patrioten. Politische Reaktion in der Schweiz, Zürich 1979.
- J. M. Gabriel, Die ungleichen Neutralen. Die amerikanische Politik gegenüber der Schweiz und Schweden zur Zeit der NATO-Gründung, St. Gallen 1984.
- Ders., The American conception of Neutrality after 1941, London 1988.
- J. L. Gaddis, The United States and the Origins of the Cold War 1941-1947, New York 1976.
- J. K. Galbraith, The Money War, London 1975.
- R. N. Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and Prospects of our International Economic Order, New York 1956.
- J. Gimbel, The origins of the Marshall Plan, Stanford 1976.
- C. Graf und P. Maurer, Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950, in: Studien und Quellen, 11 1985, S. 5-82.
- H. Grand, Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941-1948, Frankfurt a. M. 1985.
- E. Gruner, Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973.
- Ders., Die Schweizerische Bundesversammlung 1920-1968, Bern 1970.
- Ders., Die Schweiz seit 1945, Bern 1971.
- Louis J. Halle, Der Kalte Krieg. Ursachen, Verlauf, Abschluss, Frankfurt a. M. 1969.
- Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. I-III, Bern/Stuttgart 1983-1986.
- Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. II, Zürich 1977.
- Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I-II, Bern 1939.
- Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I-H, Bern 1955.
- L. Herbst, Option für den Westen. Vom Marshall-Plan bis zum deutsch-französischen Vertrag, München 1989.
- F. Jerchow, Der Aussenkurs der Mark 1944-1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 30, 1982, S. 256-298.
- H. U. Jost, Bedrohung und Enge (1914-1945), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. III, Basel 1983.
- J. Kistler, Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948, Bern 1980.
- H. D. Kreikamp, Die Entflechtung der I. G. Farbenindustrie A. G. und die Gründung der Nachfolgesellschaften, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1977, S. 220-251.



- G. Kreis, Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Bilanz und bibliographischer Überblick nach dreissig Jahren, in: *La seconda guerra mondiale nella prospettiva storica a trent'anni dall'epilogo*, Como 1977.
- Ders., Die Neutralitätsdebatte in der schweizerischen Historiographie. Ein Forschungsbericht, in: *Actes du Colloque international de 1983*, Paris 1984.
- Ders., Rekonstruktion ohne Restauration. Zum Deutschlandbild der NZZ 1945-1956, in: *Relations internationales 1988*.
- H. P. Kriesi, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a. M. 1980.
- H. G. Lehmann, Chronik der Bundesrepublik Deutschland, München 1983.
- A. Leroy, Aspects des relations financières anglo-suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, Unveröffentl. Lizentiatsarbeit, Neuchâtel 1985.
- H. W. Leuzinger, Die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und ihre statistische Erfassung auf Grund des Abkommens von Washington und des Ablösungsabkommens, Winterthur 1960.
- G. Levêque, La Suisse et la France gaulliste 1943-1945. Problèmes économiques et diplomatiques, Genève 1979.
- W. Loth, Die Teilung der Welt 1941-1955, München 1987.
- V. Mastny, Russia's Road to the Cold War. Diplomacy, Warfare and the Politics of Communism 1941-1945, New York 1979.
- H. Maurer, Die Schweiz und Westdeutschland. 1945-1952. Aspekte der Beziehungen zweier Nachbarn in der ersten Nachkriegszeit, Unveröffentl. Lizentiatsarbeit, Bern 1987.
- H. K. Meier, Friendship under Stress. U. S.-Swiss relations 1900-1950, Bern 1970.
- Ders., Les relations de la Suisse avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, in: *Revue de la deuxième guerre mondiale*, no. 121, 1981, S. 41-47.
- A. Meyer, Anpassung oder Widerstand. Die Schweiz zur Zeit des deutschen Nationalsozialismus, Zürich 1965.
- A. S. Milward, Der Zweite Weltkrieg, München 1977.
- H. Möller, Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948, Basel/Tübingen 1961.
- J. P. Müller und L. Wildhaber, Praxis des Völkerrechts, Bern 1982.
- L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.
- M. Perrenoud, Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales, in: *Studien und Quellen 13/14*, Bern 1987/88, S. 3-128.
- P. Renouvin, J.-B. Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris 1986.
- W. Rings, Schweiz im Krieg. Ein Bericht, Zürich 1974.
- Ders., Raubgold aus Deutschland. Die Golddeckscheibe Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich/München 1985.
- J.-P. Rioux, Histoire de la 4e République, Paris 1980.
- L.-E. Roulet (Hg.), Les états neutres européens et la seconde guerre mondiale, Neuchâtel 1985.
- Ders., Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active, Neuchâtel 1980.
- K.-J. Ruhl (Hg.), Neubeginn und Restauration. Dokumente zur Vorgeschichte der BRD, München 1982.

- Ders., «Mein Gott, was soll aus Deutschland werden?», Die Adenauer-Ära 1949-1963, München 1985.
- A. Schalter, Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern 1987.
- H.-P. Schmid, Die Schweiz nach dem Krieg. Vom Landigeist zur Hochkonjunktur, Glattbrugg 1987.
- E. Schneeberger, Wirtschaftskrieg auch im Frieden, Bern 1984.
- H.-P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der aussenpolitischen Konzeption in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949, Stuttgart 1980.
- U. Schwarz, Vom Sturm umbrandet. Der Preis der Unabhängigkeit der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Frauenfeld 1982.
- H. Siegenthaler, Die Schweiz 1910-1970, in: Europäische Wirtschaftsgeschichte, hg. v. C. A. Cipolla und K. Borhardt, Bd. V, Stuttgart/New York 1986.
- G. Spaar, Die Auseinandersetzungen mit der amerikanischen Aussenpolitik in der politischen Öffentlichkeit der Schweiz 1954-1948, Unveröffentl. Lizentiatsarbeit, Basel 1985.
- W. Spahni, Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947, Frauenfeld 1977.
- K. W. Stamm, Die guten Dienste der Schweiz. Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration, Bern 1974.
- J. Tanner, Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich 1986.
- K. Urner, Die schweizerisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen während des Zweiten Weltkriegs, in: NZZ, 27. 11., 2. 12. und 6. 12. 1968.
- Ders., Economie et neutralité, in: Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale, no. 121, 1981, S. 35-39.
- Ders., Une mobilisation pour les besoins de l'économie de guerre, in: Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale, no. 121, 1981, S. 63-69.
- Ders., Emil Puhl und die Schweizerische Nationalbank, in: Schweizerische Monatshefte 1985, S. 623-631.
- P. Utz, Goldfingers merkwürdige Machenschaften, in: Tages-Anzeiger Magazin, 4 (1980).
- A. Verdross, Die Quellen des universalen Völkerrechts, Freiburg, i. B. 1973.
- D. Yergin, Der zerbrochene Frieden. Der Ursprung des Kalten Krieges und der Teilung Europas, Frankfurt a. M. 1977.
- G. Zimmermann, Die Schweiz und Grossdeutschland. Das Verhältnis zwischen der Eidgenossenschaft, Österreich und Deutschland 1933-1945, München 1980.

## Weitere Bücher aus dem CHRONOS Verlag

Bernecker Walther, Fischer Thomas (Hg.); **Unheimliche Geschäfte.** Schweizer Kriegsmaterialexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Zürich 1991, 334 S. Broschiert Fr. 38.-  
ISBN 3-905278-78-2

Chiquet Simone (Hg.), **«Es war halt Krieg».** Erinnerungen an den Alltag in der Schweiz 1939-1945, 237 S. Broschiert Fr. 34.-  
ISBN 3-905311-04-6

Jost Hans Ulrich, **Die reaktionäre Avantgarde.** Die Geburt der neuen Rechten in der Schweiz um 1900, Zürich 1992, 176 S.  
Broschiert Fr. 36.-  
ISBN 3-905311-09-7

Kramer Thomas, Siegrist Dominik, **Terra. Ein Schweizer Filmkonzern im Dritten Reich.** Mit einem Vorwort von Hans-Ulrich Jost, Zürich 1991, 128 S., 61 Abb. Broschiert Fr. 30.-  
ISBN 3-905278-73-1

Leimgruber Walter, **1.9.39. Europäer erinnern sich an den Zweiten Weltkrieg,** Zürich 1990, 286 S. Broschiert Fr. 34.-  
ISBN 3-905278-65-0

Maurer Peter, **Anbauschlacht.** Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945, Zürich 1985, 219 S. Broschiert Fr. 26.-  
ISBN 3-905278-03-0

Rings Werner, **Schweiz im Krieg 1933-1945.** Ein Bericht mit 400 Bild-dokumenten, Erweiterte Neuauflage, Zürich 1990, 448 S., 400 Abb.  
Broschiert Fr. 38.-  
ISBN 3-905278-63-4

Santschi Catherine, **Schweizer Nationalfeste im Spiegel der Geschichte,** Zürich 1991, 112 S., 80 Abb. Broschiert Fr. 29.-  
ISBN 3-905278-81-0

**CHRONOS Verlag, Münstergasse 9, CH-8001 Zürich**