

1952 N 491-509

6252. Abkommen von Washington. Ablösung Accord de Washington. Liquidation

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. August 1952
(BBI II, 1)

Message et projet d'arrêté du 29 août 1952 (FF II, 1)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Präsident: Wir haben im Jahre 1946 die Verhandlungen über das Washingtoner Abkommen in das „Stenographische Bulletin“ aufgenommen. Ich möchte Ihnen beantragen, auch die heutigen Verhandlungen zu diesem und zum folgenden Geschäft in das „Stenographische Bulletin“ aufzunehmen. Sie scheinen damit einverstanden zu sein.

Bringolf-Schaffhausen, Berichterstatter: Der grössere Teil unter Ihnen erinnert sich noch an die Botschaft des Bundesrates vom 14. Juni 1946 über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens. Die Botschaft mit dem entsprechenden Bundesbeschluss ist in die Geschichte unseres Parlamentes unter dem Titel „Abkommen von Washington“ eingegangen. Es wäre interessant, auf Einzelheiten der Botschaft selbst und auf ihre Vorgeschichte einzutreten. Aber das würde meine Ausführungen ganz aussergewöhnlich verlängern. Ich will mich bemühen, das Wesentliche, das für die heutige Situation richtunggebend ist, darzulegen und

verzichte absichtlich auf eine ganze Reihe von Details, die unter Umständen interessant, vielleicht sogar dramatisch wären, die aber der Sache selbst gar keinen besonderen Dienst erweisen würden.

Erinnern wir uns daran, dass die Schweiz im Jahre 1946 im Rahmen des Abkommens von Washington die Verpflichtung einging, die deutschen Vermögen in der Schweiz unter den im Abkommen festgelegten Bedingungen zu liquidieren und dafür einzutreten, die deutschen Eigentümer für den Gegenwert in deutscher Währung zu entschädigen. Damals schon erreichte es die Schweiz, dass die Vermögen der in der Schweiz lebenden Deutschen vom Abkommen ausgenommen werden. Andererseits ist schweizerischerseits die Bedingung einer Entschädigung der deutschen Vermögensbesitzer, die sich im Ausland aufhalten und deren Vermögen in der Schweiz lag, als ausschlaggebend für die Durchführung des Abkommens überhaupt bezeichnet worden.

Wie war die Lage im Jahre 1946? Nur ein ganz kurzer Rückblick. Die Schatten der Nachkriegszeit lagen über Europa und der ganzen Welt. Gräben des Hasses oder zum mindesten der Abneigung, der Antipathie waren offen. Es gab keine deutsche Regierung, weder für Gesamtdeutschland noch für einen Teil Deutschlands. Es gab demgegenüber die damalige geistige Einstellung der Sieger, die darauf ausgingen, das besiegte Deutschland für allezeit als Grossmacht und als Militärmacht auszuschalten; es gab daraus die Konsequenzen und die Begehren auf Demontage der deutschen Industrie, auf Liquidierung der deutschen Vermögenswerte im Auslande und andere in der gleichen Richtung liegende Massnahmen. Die Alliierten als Siegermächte wollten die Fehler von Versailles nicht mehr wiederholen, also gleichartige Reparationsverpflichtungen, wie sie der Versailler Vertrag vorsah, Deutschland nicht auferlegen, dagegen Deutschland in seinem Innern bei der durch die Bombardierung noch nicht zerstörten Industrie einerseits und nach aussen bei seinen Vermögenswerten im Ausland treffen. Dazu kam das Kontrollratsgesetz, geboren aus dem Potsdamer Abkommen der Viermächtekontrolle mit Sitz in Berlin. Dieses Kontrollratsgesetz Nr. 5 bestimmte, es sei das deutsche Auslandsvermögen auf die interessierten alliierten Reparationsagenturen zu übertragen. Man hatte damals in diesem Gesetz des Kontrollrates spezielle Kommissionen vorgesehen, die die Durchführung dieses Gesetzes zu überwachen hatten. Man wollte anfänglich diese Kommissionen auch in die neutralen Staaten schicken, um dort Sondererhebungen und Untersuchungen durchzuführen. Wir erinnern uns noch, dass sich unser Land gegen diese Zumutung von Anfang an ganz kategorisch zur Wehr setzte und sie ablehnte. Andererseits antworteten die Vereinigten Staaten von Nordamerika in jener Zeit auf diese Haltung der Schweiz mit der Weigerung der Aufhebung der Blockade der auf etwa 4 Milliarden Schweizer Franken geschätzten schweizerischen Guthaben in Amerika und mit der Weigerung, auch die schwarzen Listen zu liquidieren.

Ich glaube, es schadet nichts, wenn wir uns diese Situation noch einmal ganz kurz vergegenwärtigen. Sie ermöglicht es uns doch, den Anschluss an die Haltung sowohl des Nationalrates als des Stände-

rates zu finden, als die Räte im Jahre 1946 dem Abkommen von Washington mehrheitlich die Zustimmung erteilten. Dabei sei darauf hingewiesen, dass unsere Delegation, die in Washington verhandelte, neben der bereits erwähnten Verpflichtung, dass der Grundsatz der Entschädigung der zu Expropriierenden anerkannt wurde, auch noch einige andere Vorteile für die Schweiz erwirken konnte. Wir haben uns befreit von der moralischen Belastung, die man uns auferlegen oder anhängen wollte bezüglich der Frage des Raubgoldes, durch die Leistung von 250 Millionen Franken, und wir haben andererseits dafür als Kompensation die Aufhebung der schwarzen Listen und grösstenteils auch die Deblockierung der schweizerischen Guthaben in den USA erlangt.

Schon damals, im Jahre 1946, sind die Guthaben der Deutschen in Ostdeutschland separiert worden von der Behandlung der Guthaben der Deutschen in den westlichen Zonen. Die Russen haben im Jahre 1946 – so lesen wir heute in der Botschaft oder in den Protokollen – erklärt, dass sie für die Entschädigungszahlungen der Deutschen in Osteuropa aufkommen würden. Das ist bis heute nicht geschehen, und auch heute noch bleiben von der jetzigen Ablösung des Abkommens – wenn ich diesen Ausdruck verwenden darf – die Guthaben der Deutschen in Osteuropa ausgenommen. Seit dieser von mir soeben charakterisierten Situation hat sich in der weltpolitischen Konstellation einiges geändert. Obwohl seit der Genehmigung des Abkommens erst sechs Jahre verflossen sind, ist die Stellung Deutschlands zufolge der Spannung West-Ost und der grundlegenden Änderung der Politik der Alliierten, besonders der Vereinigten Staaten von Nordamerika, eine ganz andere geworden. Sie kennen die Zusammenhänge; ich kann darauf verzichten, auf Einzelheiten einzutreten.

Die deutsche Währungsreform im Jahre 1948 brachte für die Durchführung des Washingtoner Abkommens erneute Schwierigkeiten. Nunmehr, nach der Währungsreform, waren es nicht mehr die Alliierten, welche über die deutsche Mark verfügen konnten, sondern die Verfügungsgewalt war wieder an die Deutschen selbst übergegangen. Der Deutsche, dessen Vermögen in Deutschland war, musste nach der Währungsreform, bzw. in ihrem Zusammenhänge allerdings mit einem Zehntel dessen, was er an Bargeld besass, zufrieden sein.

In diesem Zusammenhang erhebt sich für uns die Frage: War das Abkommen von Washington überhaupt durchführbar? Auch ich glaube, dass man diese Frage bejahen darf, wenn auch die Durchführbarkeit auf Schwierigkeiten stiess und insbesondere auf die Hauptschwierigkeit der Festsetzung des Umrechnungskurses Mark/Franken für den Fall einer eigentlichen Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Das stärkste Hindernis für die Durchführung bildete jedoch mit der Zeit die Entwicklung der politischen Verhältnisse und die sich daraus ergebenden veränderten politischen Beziehungen zwischen den Alliierten und Westdeutschland.

Im Frühjahr 1951, knapp fünf Jahre nach dem Abschluss des Washingtoner Abkommens, waren sich die Alliierten und die Schweiz darüber einig, dass Deutschland bei der Durchführung des Ab-

kommens von Washington oder bei seiner Korrektur als gleichberechtigter Partner mitwirken müsse. In dieser Feststellung liegt ebenfalls eine wesentliche Charakterisierung der Situation, verglichen mit derjenigen, wie sie sich im Jahre 1946 präsentiert hatte.

Um die Zustimmung der deutschen Behörden zu erreichen, war ein Zugeständnis notwendig. Die westdeutsche Regierung stellte sich auf den Standpunkt, dass durch die Nachkriegsentwicklung und die Währungsreform 1948 der Deutsche in Deutschland, der sein Vermögen nie ins Ausland transferierte, empfindliche Einbussen in Kauf zu nehmen hatte. Jene Deutschen in Deutschland, die ihr Vermögen im Ausland liegen hatten und insbesondere in der Schweiz, waren dieser anderen Gruppe der Deutschen gegenüber in einem ausgesprochenen Vorteil. Zwar sind in der Nachkriegszeit die deutschen Guthaben in allen von Deutschland während des Krieges besetzten Ländern beschlagnahmt und liquidiert worden. In andern, neutralen Ländern wurden sie ebenfalls liquidiert und mit dem jeweils gegebenen Umrechnungskurs ausgeglichen. Einzig in der Schweiz sind diese Guthaben *de facto* unangetastet geblieben und heute, bzw. nach Aufhebung der Sperre zur Verfügung ihrer Eigentümer. Ich stelle das mit allem Nachdruck fest, trotz aller Kritik, die an dem Abkommen, an der Verrechnungsstelle und an vielen Einzelheiten, zum Teil vielleicht mit Recht, zum Teil aber vielleicht doch mit Unrecht geübt wird. Die westdeutsche Regierung stellte sich demnach auf den Standpunkt, dass der Deutsche in Deutschland, der sein unangetastetes Vermögen in der Schweiz besitzt, davon an den deutschen Staat etwas abzugeben habe. Das war nicht der schweizerische, sondern der deutsche Standpunkt.

Die direkten Verhandlungen mit Deutschland führten schliesslich auch zu einer Verständigung. Diese Verhandlungen konnten schweizerischerseits jedoch nicht geführt werden, ohne dass unsere eigenen Interessen aus dem Guthaben, das die sogenannte Clearingmilliarde darstellt, ebenfalls gewahrt wurden. Einmal waren wir zu diesem Vorgehen verpflichtet, weil unser Land nicht ohne weiteres auf die nahezu 1200 Millionen Franken verzichten kann. Dann aber fühlten wir eine moralische Verpflichtung und ein moralisches Interesse, den schweizerischen Kriegsoffern eine weitere Hilfe als Entschädigung zukommen zu lassen. Die Alliierten lehnten es zuerst, wie Sie wissen, kategorisch ab, unsere eigene Schuldorderung zu verbinden mit der Regelung des deutschen Auslandsschuldenproblems. In einem späteren Stadium machten die Alliierten – die Gründe sind hier nicht genau bekannt – rechtsumkehrt und erklärten, dass die Regelung der schweizerischen Staatsforderung gegenüber Westdeutschland eine Bedingung sei, für ihre (also der Alliierten) Zustimmung zum Ablösungsplan betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Damit war eigentlich die Grundlage für konkrete Verhandlungen geschaffen; eine Verständigung mit Deutschland, die von den Alliierten genehmigt wurde, ist zustande gekommen. Dem Nationalrat liegt heute nicht nur der Bundesbeschluss betreffend die Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vor; der Botschaft des Bundesrates, die Sie besitzen, ist auch das Ab-

kommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz im Originaltext beigegeben. Aus diesem Abkommen geht hervor, dass alle Vermögen bis zu einem Gesamtwert von 10 000 Franken – wenn die Ratifikation des Ablösungsplanes in der Schweiz und in Bonn erfolgt ist – sofort freigegeben werden können. Es handelt sich insgesamt um 27 Millionen Schweizer Franken bei den kleinen Vermögen bis zu 10 000 Franken. Die Vermögen der Ostdeutschen, ich habe das bereits erwähnt, im Umfange von etwa 30 Millionen Franken, bleiben von diesem Ablösungsplan, der uns heute vorliegt, unberührt. Diese Vermögen bleiben weiterhin gesperrt. Insgesamt sind deutsche Vermögen, nach Abzug der soeben erwähnten 27 und 30 Millionen Franken, in der Höhe von etwa 360 Millionen Franken vorhanden und dem zur Diskussion stehenden Abkommen zwischen Bern und Bonn unterstellt.

Was erhält nun der deutsche Vermögensbesitzer? Wenn er auf ein Drittel seines Vermögens in der Schweiz zugunsten der westdeutschen Bundesrepublik verzichtet, kann er über die weiteren zwei Drittel frei verfügen. Es wird der deutschen Bundesrepublik keine Mitteilung gemacht darüber, wer Vermögensbesitzer ist, wer also unter Umständen zwei Drittel eines Vermögens über 10 000 Franken in der Schweiz besitzt, sofern der Drittel freiwillig abgetreten wird. Ich füge hier aber sofort bei, dass auf eine Frage in der Kommission zugestanden werden musste, dass unter Umständen, wegen in Zukunft noch eintretender Entscheidungen der westdeutschen Regierung mit Bezug auf Devisenbesitz im Ausland, natürlich keinerlei Garantien irgendwelcher Art für die Unantastbarkeit dieser zwei Drittel übernommen werden können. Derjenige deutsche Vermögensbesitzer, der den Drittel seines Vermögens, das in der Schweiz liegt, nicht opfern will, hat sein Vermögen nach Deutschland zu transferieren und erhält sofort den vollen Gegenwert in deutscher Mark, wie er sich aus dem offiziellen Umrechnungskurs des Schweizer Frankens ergibt. Dieser Deutsche wird ohne weiteres die Konsequenzen, die sein Staat für ihn bereithält, in Kauf zu nehmen haben.

Nach dieser Präzisierung komme ich zurück auf das vorher Gesagte und stelle fest – und es liegt mir etwas an dieser Feststellung – dass die Schweiz 135 Millionen Franken, bzw. nach Abzug von 10% Diskont, 121,5 Millionen Franken, entsprechend dem Text des Abkommens von Washington, aus diesem Ablösungsplan verlangen könnte, d. h. sie könnte den gleichen Anteil verlangen wie die Alliierten. Die Schweiz verzichtet aber auf jeden irgendwie gearteten Anspruch aus den in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerten. Dagegen sind im Zahlungsplan über die teilweise Rückerstattung unserer Guthaben aus der sogenannten Clearingmilliarde 121,5 Millionen Franken privilegiert worden. Unser Totalguthaben aus der Clearingmilliarde beziffert sich nach Angaben, die in der Kommission gemacht wurden, auf 1189 Millionen Franken. Davon erhalten wir nach dem Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland 650 Millionen Franken zurück. Ich füge hier sofort bei, dass die Bundesrepublik Deutschland nur für den westdeutschen

Anteil haftbar gemacht werden konnte, nicht für den Anteil von Gesamtdeutschland, das seinerzeit diese Schuld uns gegenüber eingegangen ist. Die bereits erwähnten 121,5 Millionen Franken werden wir innerhalb vier Jahren, nach einem besonderen Abkommen, und zwar zusammen mit rund 20 Millionen Schweizer Franken an Auslagen, die wir für Internierungskosten und an einen Rückstand aus dem Reiseverkehr noch zu beanspruchen haben, erhalten. Die Abzahlung des Hauptpostens der 650 Millionen Franken in der Höhe von 308,5 Millionen Franken erfolgt in 27 Jahresraten zu je 14,9 Millionen Franken, und zwar in Waren und (solange sie besteht und funktioniert) über die Europäische Zahlungsunion. Wenn diese Zahlungsunion einmal nicht mehr funktioniert, wäre mit Westdeutschland oder eventuell mit der dannzeitigen legalen deutschen Regierung, die vielleicht wieder über Gesamtdeutschland regieren kann, ein besonderes Clearingabkommen abzuschließen.

Ein Rest von 200 Millionen Franken der 650 Millionen Franken, die wir an unsere 1189 Millionen Franken erhalten, wird in Deutschland investiert. Ein Teil davon soll für die Elektrifikation der Eisenbahnlinie Karlsruhe–Basel verwendet werden, und zwar im Interesse des schweizerischen Gütertransportes, um zu verhindern, dass die Umfahrung unseres Landes infolge der Politik, die im Schumanplan enthalten ist, zu einer realen Gefahr wird. Wohin der andere Teil der 200 Millionen Franken geht, ist nicht ganz klar. Man spricht davon, dass er teilweise in Investitionen der deutschen Stahl- und Kohlenindustrie geht. Der Verlust der Schweiz beträgt demnach immer noch über 500 Millionen Franken; keine Kleinigkeit, auch dann, wenn man unser Land als reiches Land betrachtet.

Im erwähnten Abkommen zwischen Bonn und Bern, also zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, sind noch eine Reihe von Bestimmungen enthalten, die in der Kommission des Nationalrates Anlass zu Besprechungen gaben. Im besondern interessierten sich Kommissionsmitglieder für die Durchführung des Abkommens. Darüber liegen noch keine exakten Unterlagen vor. Der Botschaft liegt auch eine Übersetzung des Abkommens zwischen der Schweiz, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten betreffend die deutschen Vermögenswerte bei. Sie entnehmen diesem Abkommen, dass dasjenige zwischen Bonn und Bern über die Vermögenswerte in der Schweiz in Kraft treten wird, wenn die drei Regierungen von der schweizerischen Regierung benachrichtigt worden sind, dass die zuständigen schweizerischen Behörden das Abkommen genehmigt haben, bzw. auch der deutsche Bundestag seine Genehmigung erteilt hat. Also: wenn wir ratifizieren und wenn der deutsche Bundestag ratifiziert hat, wird das Abkommen zwischen uns und den drei genannten alliierten Ländern, bzw. Regierungen Rechtskraft erhalten. Weder in Frankreich, noch in England, noch in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ist eine Genehmigung durch die Parlamente vorgesehen oder notwendig.

Die nationalrätliche Kommission hat nach interessanten einlässlichen Orientierungen durch Herrn Bundesrat Petitpierre und durch Herrn Minister Stucki noch eine Reihe von Fragen aufgeworfen und

darauf auch Antworten erhalten. Nicht alle Antworten konnten vollumfänglich befriedigen, weil im Hinblick auf die Durchführung des Abkommens noch eine Reihe von Einzelheiten, beispielsweise über die Zahlungsfristen für den Drittel, auf den man Verzicht leistet und der der deutschen Regierung zufällt, oder über die Bewertung der deutschen Guthaben in der Schweiz überhaupt ungeklärt sind.

Es ist beabsichtigt, bei der Durchführung auch die bisherige Aufsichtskommission, die zum Teil aus Mitgliedern des National- und Ständerates besteht, beizubehalten. Es ist ferner beabsichtigt, mit der Durchführung wie bisher, nur unter dem veränderten Aspekt, die schweizerische Verrechnungsstelle zu beauftragen. Es ist ferner von Herrn Minister Stucki erklärt worden, dass er mit Rücksicht auf die Erfahrungen der Vergangenheit bereit sei, eine Rekursinstanz zu schaffen, die ausserhalb der Aufsichtskommission und der Verrechnungsstelle stehe, um alle Fälle, die zu Rekursen führen, durch diese Instanz weiter abklären zu lassen.

Sie sehen aus diesen wenigen Bemerkungen, wie ungefähr die Diskussion in der Kommission verlaufen ist. Sie sehen auf alle Fälle, dass man sich in der Kommission sehr einlässlich gerade auch mit der Frage der Durchführung des Abkommens befasst hat und sich Rechenschaft darüber gibt, dass diese Durchführung, abgesehen von den 10 000-Franken-Besitzern, die verhältnismässig rasch zufriedengestellt werden können, unter Umständen noch längere Zeit in Anspruch nehmen kann. Unter Umständen bringt aber die Durchführung noch eine ganze Reihe von Problemen, die heute nicht ins Auge gefasst werden können, die erst die Praxis manifestieren wird.

In der Kommission hat man sich auch mit der Frage der Hilfe für die schweizerischen Kriegsoffer befasst. Unsere Mitglieder haben eine Eingabe der Vereinigung der Kriegsoffer erhalten. In der Botschaft des Bundesrates ist davon die Rede, in den Ausführungen von Herrn Bundesrat Petitpierre und Herrn Minister Stucki ebenfalls, und schliesslich hat in der Kommission selbst Herr Duttweiler noch ein Postulat in dieser Sache eingereicht. Die Kommission hat dem ersten Teil des Postulates Duttweiler, das Ihnen ausgeteilt worden ist, Ihre Zustimmung gegeben. Es hat folgenden Wortlaut: „Der Bundesrat wird eingeladen, die in der Botschaft betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Aussicht gestellte Vorlage betreffend die Vergütungen an die schweizerischen Opfer des Krieges den eidgenössischen Räten so zeitig zuzustellen, dass sie in der Dezembersession behandelt werden kann.“ Wenn die Kommission in ihrer Mehrheit diesem Postulat zustimmte, so konnte sie das um so eher tun, weil bereits entsprechende Erklärungen des Vertreters des Bundesrates vorlagen. Gleichzeitig legte die Kommission aber Wert darauf, hervorzuheben, dass der Bundesrat und die Bundesversammlung bei der Durchführung oder Nichtdurchführung des Abkommens von Washington, entgegen gewissen Erklärungen, vielleicht sogar Behauptungen, nicht nur an die deutschen Vermögensbesitzer in der Schweiz, sondern auch an die schweizerischen Kriegsoffer und ihre berechtigten Forderungen und Wünsche dachte. In der Kommission hat Herr Bundesrat Petitpierre erklärt, dass, rechtlich gesehen, kein Versprechen

an die Auslandschweizer betreffend die schweizerischen Kriegsoffer vorliege. Der Bundesrat beabsichtige jedoch, durch eine besondere Vorlage, die bereits in Vorbereitung sei und im Dezember den eidgenössischen Räten zur Einzelberatung vorgelegt werde, die Sozialhilfe für die schweizerischen Kriegsoffer, die im Jahre 1946 mit einem Kredit von 75 Millionen Franken begonnen worden sei, weiterzuführen. Hierfür sei der Betrag bis zu 121,5 Millionen Franken in Aussicht genommen. Der Chef des Eidgenössischen Politischen Departementes hat sich auch bereit erklärt, diese Erklärung hier im Nationalrat anlässlich unserer Beratungen abzugeben.

Dagegen hat die Kommission es abgelehnt, dem zweiten Teil des Postulates Duttweiler zuzustimmen, das sich auf bestimmte Zusicherungen hinsichtlich der Entschädigung bezieht und das eine vollumfängliche Entschädigungsleistung anbegehrt. Es ist selbstverständlich Herrn Duttweiler überlassen, seine Auffassung in dieser Frage nach seinem Gutdünken hier zu vertreten.

Der Bundesbeschluss betreffend die Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, der Ihnen in der Vorlage des Bundesrates unterbreitet wird, wird von der Kommission zur Annahme empfohlen. Sie bittet Sie nur, eine Ziffer 3 beizufügen. Die Ziffer 3 würde lauten: „Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung über die Durchführung des Abkommens regelmässig Bericht.“ Mit dieser regelmässigen Berichterstattung ist daran gedacht, dass sie mittels des Geschäftsberichtes erfolgen könne, wenn keine besonderen Umstände dazu zwingen, die eidgenössischen Räte durch gesonderte Vorlagen des Bundesrates über die Durchführung in Kenntnis zu setzen. Wir haben eine ähnliche Entscheidung im Jahre 1946 getroffen. Seither ist uns nur ein einziges Mal, im April 1949, eine Sonderbotschaft des Bundesrates vorgelegt worden.

Es bleibt mir noch übrig, im Namen der Kommission und, wie ich hoffe, auch der Mehrheit unseres Rates, unsere Genugtuung über die Vorlage, die wir heute zu beraten haben und über die wir entscheiden können, Ausdruck zu geben. Ich verzichte auf Superlative sowohl nach der einen wie nach der anderen Seite, also sowohl nach der historischen Seite als nach der zukünftigen Entwicklung. Nach meiner Ansicht ist es nicht notwendig, die Dinge weder im Blick auf die Vergangenheit, noch im Blick auf die Gegenwart oder Zukunft zu dramatisieren. Betrachten wir das Ganze in seinen geschichtlichen und politischen Zusammenhängen und in den sich daraus ergebenden Proportionen. Denken wir daran, dass durch die Zustimmung zu dem uns vorgelegten Bundesbeschluss das Abkommen von Washington noch nicht vollständig aufgehoben ist. Es bleibt in seinen Ziffern 4 und 6 weiterbestehen. Ziffer 4 lautet: „Die Regierung der Vereinigten Staaten wird die schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten von der Sperre befreien. Das dafür erforderliche Verfahren wird unverzüglich festgelegt werden.“ Ziffer 6 lautet: „Falls über die Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens Meinungsverschiedenheiten entstehen sollten und diese nicht auf andere Weise gelöst werden können, wird ein schiedsgerichtlicher Entscheid anzurufen sein.“ In diesen beiden

Punkten und im Blick auf die Guthaben der in Ostdeutschland lebenden Deutschen bleibt das Abkommen noch bestehen. Darum wird nur von einer „Ablösung“ desjenigen Teiles, der die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz betrifft, soweit sie im Rahmen der Verhandlungen mit der westdeutschen Bundesrepublik geregelt werden konnten, gesprochen.

Es wäre aber auch eine Unterlassung, wenn ich nicht an dieser Stelle – ich tue das aufrichtig – Herrn Bundesrat Petitpierre, dem Chef des Eidgenössischen Politischen Departementes, seinen Mitarbeitern und dem Bundesrat, ebenso Herrn Minister Stucki und seinen Mitarbeitern, aber auch der Aufsichtskommission für ihre Arbeiten, seitdem wir im Jahre 1946 das Abkommen von Washington genehmigt haben, den Dank aussprechen würde, trotz allen – ich wiederhole es – kritischen Bemerkungen, die in diesen Jahren gemacht worden sind. Diese Kritiken mögen sicherlich zum Teil einige Berechtigung haben, zum grossen Teile aber nicht. Dieser Dank an die genannten Behörden, Vertretungen und Persönlichkeiten ist verdient. Die Kommission hat dieser Auffassung auch deutlich Ausdruck gegeben. Es scheint der Kommission wichtig zu sein, dass die Linie, die bisher im allgemeinen eingehalten wurde, auch bei der Durchführung dieses Ablösungsplanes eingehalten wird, und dass die berechtigten Interessen, sowohl auf der einen wie auf der andern Seite, also für die Ausländer sowohl wie für unsere eigenen Landesangehörigen respektiert und beachtet werden. Wir haben das Vertrauen, dass das geschehen wird.

M. Favre, rapporteur: Par son message du 29 août 1952, le Conseil fédéral invite l'Assemblée fédérale à approuver un accord conclu par la Suisse avec la République fédérale d'Allemagne le 26 août 1952 ainsi qu'un accord conclu par la Suisse avec les gouvernements des Etats-Unis, de France et du Royaume-Uni, agissant au nom des pays membres de l'Agence alliée des réparations, signé le 28 août de cette année.

Ces deux accords ont pour but, non d'abroger l'accord de Washington mais d'en modifier certaines dispositions en vue de simplifier le règlement des revendications alliées à l'égard des avoirs allemands en Suisse.

Je n'ai pas l'intention d'exposer ni de commenter le contenu de ces accords. Le message du Conseil fédéral le fait déjà et fort bien. Mon propos est de tenter de mettre en lumière certains aspects politiques et juridiques de cette affaire. Il n'est pas inutile, je crois, que nous nous formions un jugement motivé sur le comportement des autorités fédérales à l'égard des Alliés et à l'égard de l'Allemagne au sujet des biens allemands en Suisse.

Au lendemain de la guerre, les représentants des grandes puissances alliées se rencontrèrent à Potsdam. Ils étaient fiers de leur victoire et de leur force. Ils étaient résolus à prendre toutes les mesures propres à empêcher que l'Allemagne ne pût recouvrer sa puissance et se préparer pour une guerre de revanche. Les erreurs commises à Versailles ne devaient pas être renouvelées. Les vainqueurs ne devaient plus prétendre, comme ils se l'étaient naïvement imaginé en 1919, prélever pendant des décennies un tribut sur l'Etat vaincu mais on le réduirait à l'impuis-

sance en démontant ses installations industrielles et en mettant la main sur tous les avoirs allemands à l'étranger.

Au cours de l'été et de l'automne 1945, les puissances occupantes en Allemagne communiquèrent au Conseil fédéral qu'elles faisaient valoir un droit de propriété sur les avoirs allemands en Suisse. La loi de contrôle n°5 adoptée à Berlin, en octobre 1945, par les commandants suprêmes militaires des Alliés instituait des commissions qui devaient se rendre dans les Etats neutres en vue de coopérer avec ces Etats à l'expropriation des propriétaires allemands.

De telles mesures étaient incompatibles avec notre souveraineté; elles ne pouvaient trouver aucun appui dans les règles du droit international. Le Conseil fédéral en repoussa le principe de la manière la plus décidée.

Les puissances alliées répondirent en exerçant une pression sur notre pays. Il devint évident que la Suisse ne pourrait obtenir le déblocage des avoirs, de l'ordre de 4,3 milliards, déposés aux Etats-Unis, ni la suppression des listes noires, concernant les établissements qui avaient livré des marchandises pendant la guerre aux pays de l'Axe, tant que la question du séquestre des biens allemands n'aurait pas été résolue.

En février 1946, la Suisse fut invitée à envoyer une délégation à Washington pour négocier sur ces questions et sur d'autres affaires litigieuses. Nos négociateurs durent soutenir des luttes très âpres. Elles se terminèrent par le compromis qui s'appelle l'accord de Washington.

L'accord contenait deux éléments principaux: il prévoyait la liquidation des avoirs situés en Suisse des Allemands résidant en Allemagne. La moitié du produit de la réalisation de ces biens devait être bonifiée à la Suisse et l'autre moitié devait être mise à la disposition des Alliés en vue de la reconstruction des pays alliés, dévastés ou appauvris par la guerre et du ravitaillement des populations affamées. Quant aux propriétaires atteints par cette mesure, ils devaient être indemnisés en monnaie allemande, dont soit les Alliés soit la Suisse disposaient en Allemagne.

D'autre part, la Suisse s'engageait à mettre un montant de 250 millions en or à la disposition des Alliés.

En complément ou en contrepartie de ces stipulations, les Etats-Unis s'engageaient à débloquer les avoirs suisses aux Etats-Unis et les Alliés à supprimer les listes noires, pour autant qu'elles concernaient la Suisse.

Je ne m'arrête pas à la question de l'or, ni à celle des listes noires: ces objets sont définitivement réglés. Quant au déblocage des avoirs suisses aux Etats-Unis, il a été opéré d'une manière presque complète: il ne reste plus en suspens que quelques comptes.

C'est la liquidation des avoirs allemands en Suisse qui a été, lors des négociations de Washington et depuis, dans l'exécution de l'accord, notre plus grand souci.

Il en fut ainsi parce que la Suisse ne pouvait en aucune façon sacrifier les principes du droit auxquels elle est fortement attachée, qui lui ont valu une réputation générale de probité et la confiance de tous les pays, qui doivent demeurer sa fierté et sa sauvegarde.

Notre ligne de conduite était ainsi tracée : il vient que nous examinons si nous y avons été fidèles.

Pour en juger, il faut partir de cette considération qu'en vertu de la loi précitée n° 5 du Conseil de contrôle, adoptée à Berlin, le 30 octobre 1945, par les commandants suprêmes militaires des Alliés, tous les propriétaires allemands d'avoirs dans les pays neutres étaient expropriés sans indemnité et ces avoirs transférés au Conseil de contrôle allié. Le défaut de production était menacé de fortes peines.

On peut penser que certains propriétaires auraient pu dissimuler leurs avoirs ou en disposer mais la plupart d'entre eux n'auraient pas été en mesure de le faire, notamment les propriétaires d'immeubles.

La Suisse aurait certainement préféré ne pas tenir compte des exigences des Alliés à l'égard des biens allemands se trouvant sur son territoire mais puisque la pression des Alliés l'a amenée à prendre certaines mesures, elle s'est souciee de les faire servir la cause du droit.

Tout d'abord, elle n'a pas admis que fussent expropriés les biens des Allemands résidant dans d'autres pays que l'Allemagne, en particulier de ceux qui étaient établis en Suisse. C'était là une première et fort importante dérogation aux dispositions de la loi n° 5.

Sans doute, la Suisse, en prenant à Washington l'engagement de liquider certains biens allemands en Suisse, a-t-elle apporté une restriction à l'exercice du droit de propriété mais observons qu'en février 1945 déjà, la Suisse avait bloqué tous les avoirs allemands en Suisse. Cet acte n'était que la contrepartie d'une mesure identique, visant tous les avoirs étrangers en Allemagne, prise avant la guerre déjà par le gouvernement allemand. D'ailleurs, les autorités du Reich avaient astreint, avant la guerre, leurs sujets à céder à une caisse de compensation contre indemnité, toutes les valeurs qu'ils pouvaient détenir à l'étranger. Il est aussi digne de remarque que, dans la plupart des Etats belligérants (Angleterre, Pays-Bas, Belgique, Danemark, etc.), les citoyens ont été obligés de céder à l'Etat leurs valeurs en francs suisses contre une indemnité calculée en monnaie nationale.

Ensuite de l'accord de Washington, la Suisse a institué un clearing forcé, consistant en ce que les avoirs allemands exprimés en monnaie suisse devaient être payés en monnaie allemande. Or, cette mesure était dans la ligne de tous les accords de clearing...

Cependant, la Suisse entendait que les paiements qui devaient être faits en monnaie allemande fussent l'exacte contrepartie des valeurs réalisées en Suisse pour le compte des propriétaires allemands. Ce souci d'une juste indemnisation des créanciers allemands excluait la réalisation des avoirs allemands avant que fût fixé le taux de conversion.

Et c'est parce que la Suisse et les Alliés n'ont pas pu, pendant des années, arriver à un accord sur le taux du change, que la réalisation des avoirs allemands a été différée.

Sur ce plan aussi, la Suisse a lutté pour le droit. Les Alliés ont prétendu, en 1947, appliquer le taux de 56,80 Reichsmark pour 100 francs, soit le taux de clearing de 1940; or le franc suisse a une valeur supérieure à celle du mark. Admettre la proposition alliée c'était accorder aux propositions allemandes un

peu plus de la moitié de ce à quoi ils avaient droit. Le Conseil fédéral l'a repoussée. En le faisant, il agissait à l'encontre des intérêts immédiats de la Suisse puisque, d'après l'accord de Washington, la Suisse devait payer la moitié des indemnités à l'aide de ses propres fonds en Allemagne mais il agissait en conformité du droit, du droit des créanciers allemands dont il était, en fait, le fiduciaire.

En présence de ce refus, les Alliés ont prétendu régler unilatéralement la question du change.

La Suisse s'y est opposée d'une manière décidée.

Ce fut alors un concert de récriminations contre la Suisse qui fut accusée de violer ses obligations. Notre pays répondit en proposant l'arbitrage. Les Alliés préférèrent rouvrir des négociations. Elles aboutirent, en 1951, à la fixation du cours de 100 francs pour 95,88 marks.

On se rappelle la vivacité des critiques portées à cette tribune, qui relevaient combien dure était l'application de l'accord pour un grand nombre de petites gens qui avaient placé en Suisse leurs économies. Les négociations qui eurent lieu en 1951 aboutirent à ce résultat que toutes les fortunes allemandes ne dépassant pas 10 000 francs seraient libérées. Sur environ 20 000 créanciers allemands, 16 000 pourront bénéficier de cette faveur.

Tandis que la Suisse s'appliquait à exécuter l'accord de Washington, il devenait de plus en plus manifeste que cet accord était dépassé par les événements.

L'Allemagne occidentale recouvrait sa personnalité juridique, puis une partie considérable de sa souveraineté extérieure. Elle devenait à nouveau une puissance occupant une position essentielle dans l'Europe libre.

Les démontages d'usines cessèrent.

Il ne s'agit bientôt plus de réduire le potentiel économique de l'Allemagne mais au contraire de l'aider à recouvrer sa santé et sa prospérité économique. Les milliards du Plan Marshall se répandirent sur cette partie de l'Europe.

Dans de telles conditions, l'expropriation des citoyens allemands apparut chose paradoxale. L'intérêt de l'Allemagne était de conserver le patrimoine allemand à l'étranger. D'autre part, on ne pouvait plus raisonnablement envisager l'exécution de l'accord de Washington sans la coopération de l'Allemagne.

Aussi bien, dès l'été 1951, l'idée fut exprimée par les négociateurs allemands que les prétentions résultant de l'accord de Washington devraient être liquidées moyennant le paiement par l'Allemagne d'une somme forfaitaire. La Suisse accueillit cette idée avec faveur. Elle n'allait pas tarder à être acceptée par les Alliés aussi.

Il fut relativement aisé de calculer le montant de cette somme.

La valeur des biens en Suisse d'Allemands d'Allemagne est d'environ 417 millions de francs. Si l'on en déduit l'ensemble des créances inférieures à 10 000 francs, soit 27 millions, et la valeur des biens des Allemands de l'Est, soit 30 millions, il reste 360 millions de francs. La Suisse et les Alliés avaient déjà consenti, en avril 1952, une réduction d'un quart de cette somme, soit 90 millions de francs, afin de faciliter à l'Allemagne le règlement de ses obligations: le solde est de 270 millions de francs. D'après l'accord

de Washington, les Alliés et la Suisse devaient recevoir, chaque partie, 135 millions de francs, sur le produit de la liquidation des biens allemands mais moyennant un versement comptant, un acompte doit être équitablement accordé. Cet acompte, fixé à 10%, ramène la créance des Alliés à 121,5 millions de francs.

L'accord germano-suisse, du 26 août 1952, prévoit donc que la Suisse versera, sur un compte que désigneront les Alliés, le montant de 121,5 millions de francs que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne doit payer. De ce montant sera déduit celui de 20 millions que la Suisse a avancé à l'Organisation internationale des réfugiés.

Cette «indemnité de règlement» – pour parler comme l'accord dont il est question – sera couverte, sur un compte ouvert à la Banque nationale, par des contributions ou versements calculés selon les dispositions des articles 2 à 10 de l'accord précité. Les propriétaires allemands dont les biens en Suisse ont une valeur supérieure à 10 000 francs verseront une contribution qui est, généralement, d'un tiers de la valeur de ces biens, moyennant quoi ils reprendront la libre disposition de leur avoir; ceux qui n'acquitteront pas volontairement cette contribution verront leurs avoirs réalisés, le produit de la réalisation versé au compte de la Banque nationale et la contre-valeur en marks mise à la disposition des propriétaires par les soins du gouvernement allemand.

On se pose ici nécessairement la question de la légitimité des prélèvements envisagés. Le principe que la Suisse a toujours voulu sauvegarder est celui de l'équitable indemnisation de tous les expropriés. Or, les propriétaires allemands d'avoirs en Suisse, pour obtenir la libération de leur patrimoine, vont être sommés de verser un montant qui est du tiers de la valeur de leurs biens. Le message du Conseil fédéral dit que cette cession d'un tiers est justifiée par la plus-value qu'ont acquise ces avoirs par suite des différentes réformes monétaires allemandes. Cet argument, qui ne manque pas de fondement, peut ne pas paraître décisif. Le prélèvement de cette contribution peut se défendre autrement. Il est certain que les propriétaires allemands qui ne verseront pas la contribution du tiers mais obtiendront la contrepartie en marks de leurs avoirs réalisés en Suisse seront généralement assujettis à des obligations fiscales d'un poids considérable. Ceux qui abandonneront le tiers de leur avoir le feront pour le compte de leur Etat. Ils feront un sacrifice que leur Etat a estimé justifié. Ils éviteront d'ailleurs la réalisation de leurs biens. En définitive, leur sort apparaît comme privilégié par rapport à celui de leurs compatriotes dont les avoirs sont demeurés en Allemagne.

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 Etats 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%. Ainsi les propriétaires allemands

conserveront les deux tiers de leur fortune en Suisse; ceux qui ne veulent pas renoncer au tiers obtiennent la contrepartie totale de leurs avoirs, en marks au cours officiel.

Il y a tout lieu de croire que la plupart des propriétaires allemands seront satisfaits d'obtenir la libération de leurs avoirs en versant la contribution du tiers.

La solution prévue dans l'accord a pour avantage de nous épargner – au moins généralement – la pénible réalisation des biens séquestrés et de nous libérer, en tout ce qui concerne les biens des Allemands de la République fédérale allemande, de toute discussion avec les Alliés. Elle nous vaut la reconnaissance de l'Allemagne qui reconnaît dans la Suisse le défenseur intrépide du droit.

Il reste à dire quelques mots du règlement des créances de la Confédération suisse envers l'ancien Reich allemand, c'est-à-dire de ce qu'on a communément appelé le milliard du clearing. Les Alliés ont fait du règlement de cette affaire une condition de l'acceptation de l'accord concernant les avoirs allemands en Suisse. En agissant ainsi, ils nous ont aidés, sans d'ailleurs le vouloir, au contraire.

Un accord spécial a été conclu par la Suisse avec la République fédérale allemande, qui prévoit le paiement à la Suisse d'une somme de 650 millions de francs. Cet accord, que le Conseil fédéral ne soumet pas à l'approbation du Parlement parce qu'il règle une affaire qu'il juge être dans sa compétence – c'est du moins l'opinion du Conseil fédéral et votre commission se prononcera à ce sujet au cours de la présente session – constitue une solution heureuse d'une question singulièrement délicate. Sans doute les prestations que cet accord met à la charge de la République fédérale allemande ne couvrent-elles pas la totalité de la créance de la Suisse qui s'élève – si l'on ajoute aux 1012 millions de francs de l'avance suisse au compte de clearing diverses autres prétentions – à un total de 1189 millions de francs. Le Conseil fédéral a considéré que le règlement de cette créance tel qu'il est prévu dans l'accord spécial était satisfaisant et cela pour plusieurs raisons: parce que la République fédérale allemande n'est pas identique, ni géographiquement ni juridiquement, avec l'ancien Reich; parce que la Suisse a intérêt au relèvement économique de l'Allemagne; parce que, enfin, notre débiteur n'est pas complètement libre et que les puissances alliées ne consentent pas à ce que la République fédérale allemande, qui bénéficie de leur aide financière, la fasse servir à l'intérêt d'une tierce puissance.

Les accords qui sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale comportent l'abandon par la Suisse du droit que lui conférait l'accord de Washington de prélever la moitié du produit de la réalisation des biens allemands en Suisse. On avait prévu que les valeurs dont la Suisse aurait pu disposer ensuite de l'exécution de l'accord de Washington permettraient de venir en aide aux Suisses victimes de la guerre.

Ce n'est donc plus en réalisant les avoirs allemands en Suisse que la Confédération pourra secourir les Suisses qui ont perdu leur patrimoine dans les pays en guerre mais l'accord relatif aux créances de la Suisse à l'égard de l'Allemagne va mettre à la disposition de la Suisse des valeurs qui permettront

à la Confédération d'accomplir, à l'égard de nos confédérés victimes de la guerre, l'acte de solidarité qu'ils attendent depuis longtemps. Votre commission a adopté un postulat demandant au Conseil fédéral de faire à l'Assemblée fédérale des propositions concernant l'exécution de l'engagement moral que nos autorités ont pris à l'égard des Suisses victimes de la guerre. Elle vous recommande de l'approuver.

Votre commission a examiné d'une manière approfondie l'ensemble des questions relatives à l'exécution de l'accord de Washington. Elle 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.

A l'unanimité les membres de la commission ont rendu hommage au Conseil fédéral, au chef du Département politique fédéral, M. Petitpierre, et spécialement à M. le ministre Stucki pour la fermeté et l'habileté avec lesquelles ils ont conduit pendant de longues années, dans des conditions souvent fort ingrates, un combat méritoire pour la cause du droit.

La Suisse, petit pays, a toujours considéré que sa plus grande force était son bon droit.

Dans la position difficile où elle était placée et où elle était amenée, contre son gré, à participer au règlement de pénibles problèmes posés par une guerre dont les effets se prolongaient jusque chez elle, elle a su conserver son sang-froid et son souci de la justice.

La commission constate que le Conseil fédéral, dans la délicate question des avoirs allemands en Suisse, a bien servi notre pays.

Elle vous recommande d'approuver les accords conclus et d'autoriser le Conseil fédéral à les ratifier.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Schmid-Zürich: In der vorberatenden Kommission dieses sehr wichtigen Abkommens war die Demokratische und die Evangelische Fraktion nicht vertreten. Deshalb gestatte ich mir, einige Gedanken dazu zu äussern. Ich habe mich schon im Jahre 1946 zum Washingtoner Abkommen ausgesprochen, und zwar in entschieden befürwortendem Sinne. Es war damals richtig und die an ihm geübte Kritik fehl am Platze. Die Verhältnisse haben sich natürlich im Laufe der verflossenen sechs Jahre stark geändert. Die Bemühungen, das Abkommen durchzuführen, stiessen, wie wir wissen, auf fast unüberbrückbare Schwierigkeiten. Auch die geschätzten Liquidationsergebnisse für die Schweiz von 200 bis 250 Millionen Franken haben im Laufe der Jahre eine starke Korrektur nach unten erfahren. Wenn wir heute vor der Genehmigung eines Abkommens stehen, das den Hauptteil des Washingtoner Abkommens ablöst, so verdanken wir dies der klugen, umsichtigen und zähen Verhandlungstaktik von Herrn Bundesrat Petitpierre und des Chefs der Verhandlungskommission, Herrn Minister Stucki.

Mit der neuen Situation können sich nun alle abfinden, sowohl die seinerzeitigen Befürworter des Washingtoner Abkommens wie auch seine Gegner. Ich freue mich über die neue Lage, besonders im Interesse der kriegsgeschädigten Auslandschweizer, die endlich einen Silberstreifen und damit die Verwirklichung eines Teiles ihrer Hoffnungen sehen. Ich möchte daran erinnern, dass in der Expertenkommission für Auslandschweizer Fragen – der ich ange-

hörte – die Erklärung des Bundesrates bekanntgegeben wurde, dass der schweizerische Anteil aus dem Liquidationserlös des Abkommens von Washington für eine neue Aktion zugunsten der kriegsgeschädigten Auslandschweizer verwendet werden solle, obschon der Chef des Eidgenössischen Justizdepartementes eine Erklärung zu Protokoll geben liess, dass der Bundesrat keine Rechtspflicht anerkenne, im Ausland von Schweizern erlittene Kriegsschäden, inklusive Devisenschäden, ganz oder teilweise aus schweizerischen Mitteln zu ersetzen. Die Expertenkommission empfahl dann dem Bundesrat – das ist Ihnen vielleicht bekannt –

1. den Eidgenössischen Räten die Durchführung einer neuen Aktion, bestehend aus Zuwendungen an Auslandschweizer und Rückwanderer, die Opfer des Zweiten Weltkrieges geworden sind oder heute noch unter den Kriegsfolgen leiden, vorzuschlagen. Hiefür wären die in der Schweiz aus dem Liquidationserlös des Abkommens anfallenden Mittel zu verwenden, ohne dass die früheren Aufwendungen gemäss Bundesbeschluss über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer, vom 17. Oktober 1946, angerechnet werden;

2. den Eidgenössischen Räten die Vorlage ad Ziffer 1 ohne Rücksicht auf den Stand der Verhandlungen über das Abkommen von Washington zu unterbreiten und im übrigen alles zu tun, um dessen baldige Durchführung sicherzustellen;

3. den Eidgenössischen Räten zur Anhandnahme der neuen Aktion die Gewährung eines Vorschusses zu beantragen, um daraus in berücksichtigungswerten Fällen vorweg Teilzahlungen ausrichten zu können;

4. den Eidgenössischen Räten vorzuschlagen, die Durchführung der neuen Aktion gegebenenfalls aus andern Mitteln zu ermöglichen, sofern die Erträge aus dem Abkommen von Washington unzureichend sein sollten.

Heute sind wir so weit, dass bei der Genehmigung des uns vorgeschlagenen Abkommens innert verhältnismässig kurzer Zeit für diese Zwecke 121,5 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Ich gebe zu: gegenüber 200 oder 250 Millionen Franken eine starke Differenz!

Ich möchte noch gewisse Bedenken äussern, die aus der Erfüllung des Artikels 4 des Abkommens mit der Bundesrepublik Deutschland entstehen. Es heisst dort unter Absatz 1: „Der Beitrag, den ein Eigentümer zu leisten hat, um den übrigen Teil seines Vermögens in der Schweiz zu halten, beläuft sich 2. bei Vermögen im Gesamtwert von mehr als 15 000 Schweizer Franken: auf 33 $\frac{1}{3}$ % des Gesamtwertes. Die Unternehmungen, die diese Summen zu leisten haben, werden die Beträge natürlich aus den eigenen Vermögenswerten, Betriebsergebnissen oder durch Aufnahme von Darlehen leisten. Es gibt nun Angestellte und Arbeiter grösserer Betriebe, die befürchten (wie ich hörte), dass bei Durchführung des Abkommens durch massive Kapitalablösungen die Interessen der Lohnempfänger durch Ausfall von Gratifikationen, Ausbleiben normaler Gehaltsaufbesserung und Sistierung von Zuweisungen an die Unterstützungs- und Pensionsfonds gefährdet werden. Bei der Festsetzung der Durchführungsbestimmungen sollte unbedingt diesen Umständen Rechnung getragen werden. Denn auch der Staat

wäre wegen Steuerausfällen usw. der Leidtragende bei einer ungebührlichen Schädigung der Arbeitnehmer solcher Betriebe. Ich wäre dankbar, wenn diesen Fragen noch besondere Aufmerksamkeit geschenkt würde.

Zum Schluss möchte ich erklären, dass die Demokratische und Evangelische Fraktion den Vorschlägen des Abkommens ihre Zustimmung erteilen.

Bircher: Ich gehörte seinerzeit 1946 bei der Abstimmung über das Washingtoner Abkommen zu der kleinen Minderheit, die dagegen stimmte. Ich will die Gründe dafür hier nicht mehr ausführen, um nicht zu weitläufig zu werden. Ich möchte mir aber doch einige Fragen erlauben, die mir erwähnenswert erscheinen. In dem neuen Abkommen sind die Grenzkraftwerke ausgenommen. Ich habe mich im Jahre 1949 über die Grenzkraftwerke durch eine Kleine Anfrage erkundigt, weil den schweizerischen Abnehmern, d. h. den Aktionären, nichts oder zu wenig ausbezahlt wurde. Es würde mich interessieren, wie jetzt die Sache liegt; denn gerade bei uns im Kanton Aargau haben wir sehr viele kleine Leute, die an den Grenzkraftwerken als Aktionäre beteiligt sind und auch heute noch nicht ihre volle Dividende erhalten. Ist nun zu erwarten, dass diese Leute endlich zu ihrem Rechte kommen, nachdem sie mehr oder weniger gezwungen wurden, auf einen Anteil ihrer Dividende zu verzichten? Der Herr Kommissionsreferent sagte, es sei zu erwarten, dass alle schwarzen Listen liquidiert würden. Auch hier würde mich interessieren, ob die neuen, grauen Listen mitliquidiert werden.

Im weitern: wie steht es mit der Blockierung schweizerischer Guthaben in Amerika, sind alle diese Guthaben schon deblockiert? Es wird sich auch die Frage stellen: Wann wird der Stichtag bestimmt, wie werden die Bewertungen der Liegenschaften, der Vermögenswerte vorgenommen? Werden diese nach dem momentanen Wert oder dem Ertragswert erst nach einer gewissen Zeit bestimmt?

Der Herr Kommissionspräsident hat in seinem sehr interessanten Referat – für das wir ihm sehr dankbar sind – ausgeführt, dass die Verrechnungsstelle in vielen Punkten gute Dienste geleistet habe. Zugegeben, dass sie sich bemühte, gerechte Verhältnisse zu schaffen. Aber es werden ihm sicherlich auch Fälle bekannt sein, wo die Verrechnungsstelle fast vexatorisch, um nicht einen härteren Ausdruck zu gebrauchen, vorgegangen ist und dass wir mit der Verrechnungsstelle langsam (speziell in der Deutschland-Abteilung) so einen kleinen „Staat im Staate“ erhalten haben. Ich würde es sehr begrüßen, wenn in dieser Richtung eine etwas mildere und andere Behandlung nicht nur von den Deutschen, sondern auch von anständigen Schweizerbürgern einträte; es hat viele gegeben, die in einer Art und Weise behandelt wurden, wie es nur von ausländischen Institutionen bekannt war.

Ich möchte noch ein Beispiel bringen: Die Verrechnungsstelle hat sich monatelang um ein Unternehmen interessiert, es durchleuchtet, untersucht, enorme Arbeiten geleistet, der Bericht darüber umfasst 290 Seiten; sie hat dieses Unternehmen, das vorher auf 7 Millionen Franken geschätzt war, als Liquidationswert auf 4 Millionen Franken geschätzt. Nachher wurde das Unternehmen, das wir in der

Schweiz noch sehr gut hätten gebrauchen können, mit 2 Millionen Franken verkauft. Die ganze Arbeit der Verrechnungsstelle war mehr oder weniger „für die Katz“, aber für die anderen Herren, die mit der Abwicklung zu tun hatten, sehr unangenehm, auch persönlich, indem da mit allen möglichen Dingen gedroht wurde. Ich möchte darauf nicht näher eingetreten.

Ich möchte mich also dem Wunsche des Herrn Vorredners in vollem Umfange anschliessen, dass der Bundesrat in seinen neuen Bestimmungen, die er der Verrechnungsstelle übergibt, empfiehlt, etwas anders in dem Gebaren mit Schweizerbürgern – ich sage ausdrücklich Schweizerbürgern – vorzugehen. Dann können wir ja erwarten, dass diese leidige Geschichte (denn es ist nichts Erfeuliches in unserer Geschichte der neueren Schweiz) endlich einmal zu Ende gehe und nicht – wie man heute nach Bemerkungen aus den Kreisen der Verrechnungsstelle den Eindruck hat – diese *ad infinitum* weitergeführt werden soll. Das möchte ich dem Herrn Bundesrat gerne als Wunsch weiter Kreise mitgeben.

Schümperli: Die Sozialdemokratische Fraktion stimmt den Verträgen, die das bisherige Abkommen von Washington teilweise ablösen sollen, zu.

Gestatten Sie mir, dass ich in meinen Ausführungen auf einen einzigen Punkt im Zusammenhang mit dieser Angelegenheit etwas näher eintrete: Ich habe den Eindruck, dass ein Teil unserer öffentlichen Meinung und ein Teil unserer Mitbürger sich in der Gefahr befinden, das bisherige Abkommen von Washington als zu schlecht und die neuen Verträge, die es teilweise ablösen sollen, als zu gut zu betrachten. Ich habe als Mitglied der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington (wie andere Kollegen unseres Rates) die Möglichkeit und die Pflicht gehabt, mich ständig während Jahren mit den Details der Durchführung oder der versuchten Durchführung zu beschäftigen. Ich möchte von dieser Stelle aus erklären: Es hat sich bei diesen Durchführungsversuchen gezeigt, dass das Abkommen nicht jene „Sünde“ gegen den Geist des schweizerischen Rechtsstaates darstellt, als den viele unter uns es empfunden haben. Heute, da das Abkommen nun ja im wesentlichen abgelöst wird, könnte man darüber hinweggehen. Aber es scheint mir, dass vor unserem schweizerischen Gewissen und vor unserem schweizerischen Selbstbewusstsein selbst nachträglich die Einschätzung dieses Abkommens nicht ganz belanglos sein kann. Die beiden Referenten der Kommission haben bereits auf den entscheidenden Umstand hingewiesen, der bei der Bewertung des Abkommens ins Gewicht fällt: Es bezweckte nie eine Enteignung der deutschen Eigentümer gegen das internationale Recht, sondern die Schweiz hat unter den schwierigsten Voraussetzungen bei den Verhandlungen, die zum Abschluss des Abkommens führten, die volle Entschädigung der Deutschen durchgesetzt. Sie hat das nicht den Deutschen zuliebe getan, auch niemandem zuleide; sie hat es getan, weil sie als neutraler Staat verpflichtet war, allen Einwohnern ihres Staates in gleicher Weise den Schutz ihres staatlichen Rechtes zukommen zu lassen, auch dann, als eine Welt von Siegern es mit dem Recht in der Schweiz nicht so genau nehmen wollte, wie wir uns

dazu verpflichtet fühlten. Ich füge hinzu: Als es nachher um die Durchführung des Abkommens ging, hat die Schweiz durch die zuständigen Instanzen in zäher und gewissenhafter Haltung daran festgehalten, dass das Abkommen sinngemäss ausgeführt werden müsse. Wenn während Jahren diese Ausführung nicht wirklich geschehen konnte, so war es darum, weil die Schweiz sich weigerte, für die Entschädigung, auf die die Deutschen Anspruch hatten, einen Kurs anzuerkennen, der nachträglich doch eine weitgehend entschädigungslose Enteignung dieser Eigentümer gebracht hätte. Sie hat eine Weile lang den falschen Ruf eines schlechten Vertragspartners auf sich genommen, um dem Sinn des Abkommens treu zu bleiben.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch auf einen Punkt hinweisen. Die Sperre auf den deutschen Guthaben in der Schweiz bedeutete vom schweizerischen Standpunkt aus auch einen Versuch, die Rechte der schweizerischen Eigentümer in Deutschland zu verteidigen. In jener Botschaft, die der Bundesrat im Jahre 1946 bei der Vorlegung des Washingtoner Abkommens uns unterbreitete, führte er im ersten Abschnitt aus: „Diese Massnahme – gemeint war die Sperre auf den deutschen Guthaben in der Schweiz – erfolgte auch, weil bekanntlich alle schweizerischen Guthaben in Deutschland schon seit Jahren einem Transferverbot unterstellt waren und sich der Bundesrat deshalb durch seinen Sperrebeschluss ein gewisses Pfandrecht auf den deutschen Guthaben in der Schweiz verschaffen wollte.“ Das ist etwas, was unsere öffentliche Meinung eigentlich seither fast vollständig vergessen hat. Die Sperre, die dem Washingtoner Abkommen zugrunde liegt, bedeutete also eine Massnahme der Schweiz gegenüber der Regierung Hitler, die mit den schweizerischen Eigentümern in Deutschland böse umsprang, um die schweizerischen Eigentumsrechte zu verteidigen. Es war gewiss eine an sich unerfreuliche Massnahme, indem die Schweiz Hand auf deutsche Pfänder in der Eidgenossenschaft legte.

Ich möchte hier im Rückblick einmal die Frage stellen: Was hätte geschehen müssen oder können, wenn die Schweiz das ganze Washingtoner Abkommen nicht abgeschlossen hätte? Ich spreche nicht davon, wie es dann mit den Guthaben der Schweiz in den USA gegangen wäre. Ich weiss nicht, wann die Schwarzen Listen, die damals auf unserer Wirtschaft lasteten, aufgehoben worden wären. Eher lässt sich wohl sagen, die Deutschen hätten dann ihr Eigentum in der Schweiz vollständig behalten können. Ich frage: Wäre das eigentlich, vom Standpunkt des Rechtes aus gesehen, wirklich das Ideal gewesen? Denken Sie daran – es ist vom Herrn Kommissionspräsidenten heute schon erwähnt worden – dass die alliierten Staaten in Europa gezwungen waren, das Eigentum ihrer Landsleute, das diese im Ausland besaßen (auch in der Schweiz) zurückzurufen, um fremde Devisen zu bekommen zur Finanzierung ihrer Anstrengungen in einem Krieg, den sie auf Leben und Tod ausfochten. Es wären dann bloss die Deutschen gewesen, im Gegensatz zu den alliierten Staatsbürgern, die ihr Eigentum in der Schweiz ohne jeglichen Abzug hätten in der Hand behalten können. Es steht uns darüber kein politisches Urteil zu; aber die Frage kann man immerhin stellen, ob das von einem höheren Gesichtspunkt

aus gerecht gewesen wäre. Die Frage ist noch zu präzisieren: Wären wir als schweizerischer Staat, als neutraler Staat, nicht in den schlimmen Verdacht gekommen, ein Zufluchtsort für alle möglichen, auf mehr oder weniger sauberem Wege erworbenen deutschen Kapitalien zu sein? Der Bundesrat hat in der erwähnten Botschaft zum Washingtoner Abkommen aus der damaligen Atmosphäre heraus den Satz geschrieben: „Zunächst erklärt die Schweiz, dafür sorgen zu wollen, dass ihr Gebiet nicht für die Hehlerei von gestohlenem Gut verwendet werden könne, dass sie alle Erleichterungen gewähren werde, damit der bestohlene Eigentümer wieder in den Besitz seines eventuell in der Schweiz aufgefundenen Gutes gelangen könne.“ Wir haben damals 250 Goldmillionen bezahlt, damit die Frage mit dem sogenannten Raubgold ein für allemal erledigt sei. Was wäre geschehen, wenn wir das nicht getan hätten? Wie lange und intensiv und von wie verschiedenen Seiten wäre nachher der Vorwurf gekommen, in der Schweiz befände sich Gold, das in andern Ländern geraubt worden ist und das heute die Schweiz im Eigentum derjenigen behalte, denen es von Rechts wegen gar nicht gehöre? Ich frage weiter: Wäre es wirklich vom reinen Rechtsstandpunkt aus so ideal gewesen, dass dieses deutsche Eigentum in der Schweiz allen seinen Solidaritätspflichten, die es im eigenen Staat zu erfüllen gehabt hätte, wenn es allen Steuerpflichten, die es vielleicht nicht erfüllt hat, auf die Dauer hätte entzogen bleiben dürfen? Wäre das reine Wahrung des Rechtsstandpunktes gewesen? Ich stelle diese Fragen, weil sie auch noch zur zurückblickenden Betrachtung gehören.

In diesem Zusammenhang auch noch ein Wort zu den Verträgen, die das Abkommen ablösen sollen. Da möchte ich sagen: Viel mehr, als man es denkt, bedeuten diese neuen Verträge eigentlich eine Durchführung der Quintessenz des Washingtoner Abkommens, die Ablösung im Sinne einer Durchführung. Westdeutschland bezahlt an die Alliierten 121,5 Millionen Franken als Entschädigung an jene Schäden, die die deutschen Armeen in den einst besetzten Gebieten angerichtet haben. Wir als neutraler Staat haben uns in die Reparationsfrage nicht einzumischen; aber wir können für uns den Gedanken haben, dass diese Entschädigung an sich durchaus richtig sei.

Die Deutschen, die in Deutschland wohnen und in der Schweiz Eigentum besitzen, verzichten auf einen Drittel dieses Eigentums zugunsten ihrer eigenen Regierung. Ich habe für mich die Auffassung, dass dieser Verzicht durchaus in Ordnung ist, und zwar auf Grund einer sehr einfachen Überlegung: Die Deutschen, die diesen Verzicht nicht erbringen wollen, haben auf Grund der Verträge, die wir akzeptieren werden, das Recht, die Liquidierung ihres Guthabens in der Schweiz zu verlangen und dafür die vollständige Entschädigung in Mark von ihrer eigenen Regierung zu bekommen. Ich bin überzeugt, dass die meisten Deutschen von dieser Möglichkeit des Transfers nicht Gebrauch machen werden. Sie werden froh sein, dass sie auf diesen einen Drittel in der Schweiz verzichten können, um die restlichen zwei Drittel zu behalten. Dann muss die Schweiz ihre Verpflichtung nicht ausführen, welche sie gemäss dem Washingtoner

Abkommen übernommen hat, nämlich der deutschen Regierung Namen und Adressen dieser Eigentümer mitzuteilen. Würden sie dagegen ihr Vermögen nach Deutschland zurücktransferieren, so müssten sie vielleicht an Nachsteuern, Steuerbussen, an Solidaritätsabgaben aller Art weit mehr als einen Drittel auf sich nehmen.

Die Schweiz erhält von Deutschland im Zuge dieser Abkommen in den nächsten vier Jahren 121,5 Millionen Franken aus der Clearing-Milliarde. Später sollen dieser ersten Zahlung weitere Zahlungen folgen. Dass die Anerkennung dieser Schuld vom Rechtsstandpunkt aus erfreulich ist, versteht sich von selbst. Unerfreulich ist bloss, dass die Schweiz einen so grossen Teil ihrer Guthaben, die sie von Deutschland eigentlich zu fordern hätte, preisgeben muss. Die Schweiz hat die Absicht – das haben wir vom Bundesrat vernommen –, die 121,5 Millionen Franken teilweise oder ganz zur Unterstützung notleidender Rückwanderer zu verwenden. Diese Solidaritätsaktion ist ebenfalls erfreulich. Ich denke, sie wird in unserm Rat eine Mehrheit finden.

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 Millionen Franken 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 diesem ganzen Gebiete 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 andern neutralen Staaten in Europa gesagt werden kann. So können wir heute, wenn man es einmal so formulieren darf, in Form des neuen ein altes Abkommen durchführen, das unter wesentlich anderen internationalen Verhältnissen abgeschlossen worden war. Ich glaube, wir dürfen dieses Positive sehen. Wir haben eine gewisse Linie einhalten können, trotz der Kleinheit unseres Staates, dank einer Zähigkeit, auf die ich in diesem Moment mit andern stolz bin und für die ich denen danken möchte, die dazu besonders beigetragen haben.

Duttweiler: Man spricht immer von der Clearing-Milliarde. Wenn man aber unsere Guthaben an Deutschland genau ausrechnet, so wird das nicht eine Milliarde sein, sondern mindestens 1600 Millionen Franken unter Berücksichtigung des Zinses und der 250 Millionen Franken Raubgold, die wir zurückgeben mussten, die uns von Deutschland eigentlich geschuldet werden. Immerhin ist das Resultat – die 665 Millionen Franken, die wir nun bekommen sollen – allerdings zum Teil auf Abzahlung, immer noch beträchtlich. Ich schliesse mich dem bereits ausgesprochenen Dank, was die ge-

schäftliche und die diplomatische Seite anbelangt, an.

Am Schluss der Botschaft ist eine kleine Bemerkung angebracht, dass der Verzicht auf das Washingtoner Abkommen den Handelsvertrag mit Deutschland und die Liquidation der Clearing-Milliarde erleichtert habe. Ich erwähne das, weil das darauf hinweist, dass durch eine derartige Preisgabe den Schweizeropfern des Krieges der Verzicht auf die Hälfte der deutschen Werte verbunden ist.

Ich glaube, es ist nicht unwichtig, die Liquidation des Washingtoner Abkommens in der heutigen Beratung in den grossen Zusammenhang hineinzustellen. Es ist ein entschiedener Umschwung in den diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten festzustellen – eine neue Wettersituation. Es ist bekannt, dass wir bisher ziemlich, man muss fast sagen geringschätzig behandelt worden sind, dass die Kritik sehr laut betreffend gewisse Finanztransaktionen, ferner dass die allgemeine Haltung der Schweiz, ihre Neutralität, fast als Feigheit hingestellt wurde. Und man ging sozusagen zu Drohungen über – Drohungen ist vielleicht ein starkes Wort –; denken wir an den Uhrenzoll, an die USA-Käseeinfuhrsperrre, wobei bezeichnend ist, dass der Aussenminister der Vereinigten Staaten sich mit dem schweizerischen Käseproblem auffallenderweise persönlich befasste. Das hat in den Zeitungen gestanden. Man scheint zu wissen, dass der Käse eine der empfindlichen Punkte in der schweizerischen Politik ist. (Es gibt noch einen anderen, das sind die Uhren.) Heute stellen wir aber ein ausserordentliches Wohlwollen fest, das nahezu bedrückend ist. Es sind uns Lieferungen in Tanks in Aussicht gestellt, die man früher verweigerte. Man hat verzichtet auf eine Uhrenzollerhöhung und auf die Käseeinfuhrsperrre. Unserer Militärdelegation ist ein freundlicher Empfang bereitet worden. Ferner stellen wir fest: Der Verzicht auf das Washingtoner Abkommen ist auch eine wesentliche Konzession, ebenso, was noch erstaunlicher ist, die Genehmigung des Abkommens über die sogenannte Clearing-Milliarde, das heisst die Zusage der Alliierten, dass diese Millionen von Deutschland nach der Schweiz transferiert werden können. Denn es ist bekannt, dass heute den Alliierten noch ein Vetorecht gegen solche Transferoperationen von Schulden des alten deutschen Reiches zusteht. Es handelt sich also um einen erstrangigen aussenpolitischen Komplex für die Schweiz. Ich glaube, das Abkommen muss in diesem Zusammenhang beurteilt werden. Offen gestanden, das Schweizerherz fragt sich etwas beunruhigt: Was erwartet der Gegenpartner für all das; was hat er schon zugestanden bekommen? Damit möchte ich keine Verdächtigung aussprechen, dass unsere Neutralität bereits kompromittiert sei, zum Beispiel durch die Militärdelegation. Aber es ist immerhin wichtig und ist notwendig, dass diese Frage aufgeworfen wird. Sie wurde schon einmal berührt in der aussenpolitischen Kommission anlässlich des Europäischen Zahlungsabkommens. Man hatte das Gefühl, dass wir damit wirtschaftlich in einen Block hineingezogen werden; vorher hatte man sich mehr auf kulturelle und soziale Zusammenarbeit mit der UNO beschränkt; dann hat man wirtschaft-

lich doch zusammengehängt. Ich beanstande das nicht, das war eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Es hat sich bewährt und liegt ja im Sinne einer Liberalisierung des Verkehrs, also ganz im Sinne der westlichen privatwirtschaftlichen Auffassung. Aber wenn man sich nur überlegt, ob wir wieder austreten könnten, dann kommt man darauf, dass wir schon hier wieder einen Finger geben mussten; ich möchte den Behörden keinen Vorwurf daraus machen oder dem Parlament, das zugestimmt hat. Aber es ist am Platz, immer wieder das zu wiederholen, wie seinerzeit vor und während des Hitler-Regimes: unter keinen Umständen politische Konzessionen gegen wirtschaftliche Vorteile. Da, glaube ich, hat die Schweiz eine Feuerprobe zu bestehen, wenn nicht jetzt, vielleicht in Zukunft, und es ist nicht zu früh, darauf hinzuweisen und immer wieder zu warnen, dass wir uns in Gottes Namen in keinen Block einreihen lassen dürfen. Dabei glaube ich, dass wir den USA dankbar sein müssen für die wirtschaftliche Wiederaufrichtung Europas durch gewaltige Milliardenopfer und durch aktive Mitarbeit. Das ist klar. Wir haben den USA auch dankbar zu sein für die schrittweise Wiederherstellung der Autonomie der verschiedenen Staaten in Europa, das heisst durch den Verzicht auf ihr Vetorecht in verschiedenen wichtigen Gebieten der Wirtschaft und der Politik. Ferner haben wir den USA und den Alliierten im allgemeinen dankbar zu sein für die Anstrengung, die Wehrhaftigkeit der westlichen Welt zu stärken; es sind gewaltige Anstrengungen nicht nur finanzieller, sondern auch politischer Art. Wir wissen, wie schwer es ist, die Völker Europas überhaupt dazu zu bringen, sich zu verteidigen. Und wenn wir an diese gewaltigen Aufwendungen den schweizerischen Massstab anlegen, die finanziellen Aufwendungen berücksichtigen, die wir für unsere Rüstungen machen, dann haben wir allen Grund, erst recht dankbar zu sein, dass andere das tun, was wir nur in geringem Masse fertigbringen.

Schon 1944 wurde in der damaligen Vollmachtenkommission darauf aufmerksam gemacht, dass die Neutralität ein anderes Gesicht bekomme, dass die Neutralität – hinter der man sich so bequem verstecken konnte und nicht schlechte Geschäfte machte – zukünftig eine kämpferische sein müsse. Es war ja klar, dass diese Neutralität von den Staaten nicht mehr anerkannt war; dass eine neue Grundlage, ein neues Fundament gesucht werden musste für diese Neutralität, und dass diese nur darin bestehen könne, die „situation unique de la Suisse“ zur Anerkennung zu bringen durch die Achtung, die Sympathie, aber auch durch reale Politik, nämlich dem Gedanken, dass irgendein Territorium in der Welt noch bestehen müsse, wenn irgendein Völkerbund, irgendeine UNO oder eine künftige Völkervereinigung, versagen würde. Das ist ja das grosse Ziel, für das wir kämpfen müssen und das wir leider in der wirtschaftlichen Auseinandersetzung allzusehr in den Hintergrund stellen. Es muss also irgendwo eine Exterritorialität vorhanden sein, und das Land, das ein etwas so Grosses beansprucht, nicht wahr, muss einen untadelhaften Ruf haben, die allgemeine Achtung geniessen; und diesem Ruf und dieser Achtung ist nichts so abträglich, wie Unkorrektheit der Grossen, die der Führung unserer Wirtschafts- und Finanzpolitik

am nächsten stehen. So erklärt sich der rabiate Kampf gegen solche Delikte, übrigens die allergrössten Delikte, die gerichtlich festgestellt sind. Die makellose Neutralitätstradition unseres Landes ist eine ausserordentlich wertvolle Basis für den Anspruch dieser „situation unique“. Ausserdem muss aber auch ein unzweifelhafter Rechtsstaat da sein. Ich glaube, wir stehen relativ zu anderen Ländern sehr gut da, aber wir haben allen Grund, ausserordentlich gut da zu stehen. In diesem Sinne mag die Liquidierung des Washingtoner Abkommens einen positiven Wert haben. Also nicht nur das Vertrauen müssen wir erringen, sondern eine wahre Achtung.

Ich denke hier unwillkürlich an Finnland. Es ist ja eine der erhebensten Tatsachen der jüngsten Weltgeschichte, dass dieses Land, sozusagen noch besetzt von den Russen (durch die militärisch kontrollierten Stützpunkte, die Russland hat), imstande ist, eine vollständig selbständige mannhafte Politik zu betreiben, und zum Beispiel die Kommunisten hinauszuschmeissen dort, wo sie politisch nicht wünschbar waren. Das ist nur dem zuzuschreiben, dass dieses Land die wirtschaftlichen Belange zurückstellt und durch eine gewaltige Anstrengung die Achtung der Welt und sogar, wenn nicht die Achtung, so den Respekt (wir wollen nicht sagen die Furcht) des Ostens erzwang. Dieses Ziel ist hochgestellt; es ist nur zu erreichen durch einen kompromisslos sauberen und einen absoluten Mut in der Behauptung seiner Rechte und seiner Unabhängigkeit. Damit will ich der schweizerischen Aussenpolitik nicht zu nahe treten, sondern nur mit aller Kraft darauf hinweisen, was die Hauptsache ist: Die Hauptsache ist nämlich nicht das Wirtschaftliche.

„Pas d'argent, pas de Suisses!“ hiess es vor Jahrhunderten. Dieses Wort ist auch heute noch etwas belastend. Es sollte uns immer vor Augen stehen, dass wir gelegentlich so abgeschätzt werden, weil das Geld, die wirtschaftlichen Vorteile einen so grossen Raum einnehmen. Noch einmal: Es darf nicht die geringste politische Konzession gemacht werden, sondern immer wieder muss der Opferwille der Schweiz zur Erfüllung einer grossen Sonderaufgabe innerhalb der Völkerfamilie fühlbar werden, und für diese Idee haben wir in erster Linie zu kämpfen; dafür ist unsere Aussenpolitik in erster Linie verantwortlich.

In diesem Zusammenhang steht das Problem der schweizerischen Opfer des Krieges. Da hätten wir Gelegenheit zu zeigen, dass nie der Franken, nicht das Wirtschaftliche in erster Linie steht, sondern dass die brüderliche Verpflichtung gegenüber diesen unglücklichen Mitbürgern im Vordergrund steht. Diese Worte habe nicht ich erfunden, sondern das steht wörtlich in einer von 219 000 Mitbürgern unterschriebenen Petition. Da steht nämlich, dass das Schweizervolk für das Los unserer Mitbürger, die als Auslandschweizer-Rückwanderer und Auslandgläubiger durch die politischen Ereignisse ihre Existenz verloren haben oder darin bedroht sind, eine brüderliche Verantwortung trägt. Es steht aber weiter: Nachdem die Rechte, Interessen und Freiheiten jener... durch die schweizerischen staatlichen Organe seit vielen Jahren nur ganz unzulänglich gewahrt werden konnten, ist es an der Zeit, wenigstens den Rechtsanspruch anzuer-

kennen auf eine weitgehende Wiedergutmachung der erlittenen Verluste. Es wird also ein Rechtsanspruch abgeleitet, weil der Staat unter dem Druck des Hitler-Regimes die Interessen der Schweizer im Ausland nicht hinlänglich wahren konnte. Man hat später diesen Rechtsanspruch immer wieder abgelehnt. Er wird aber in derselben Petition noch einmal erwähnt: Vielmehr soll dieses Pfand (nämlich die deutschen Werte in der Schweiz) in erster Linie für die Befriedigung des erwähnten Rechtsanspruches für unsere eigenen Mitbürger verwendet werden.

Damit ist nämlich auch gesagt, dass wir ein Recht hatten auf dieses Pfand. Das wirft ein eigentümliches Licht auf jene erniedrigenden Selbstanklagen, die man in der schweizerischen Presse gelesen hat, wie wir das heilige deutsche Privateigentum nicht genügend respektierten. Diese Petition ist nun nicht nur von 219 000 Schweizerbürgern unterschrieben, sondern sie wurde lanciert mit der Unterschrift von 54 National- und 7 Ständeräten, darunter zum Beispiel dem damaligen Vizepräsidenten des Ständerates, ferner den meisten Präsidenten der Fraktionen der Bundesversammlung oder der schweizerischen Parteien. Ich will Sie nicht mit Namen belästigen. Es sind die repräsentativsten Namen der damaligen Zeit, und diese haben von einem Rechtsanspruch gesprochen. Sie haben von einer brüderlichen Verpflichtung geredet. Das kann nicht ungeschehen gemacht werden. In einer Unterredung zwischen Herrn Bundesrat Petitpierre, dem damaligen Nationalrat Gut in Stäfa, Regierungsrat Kägi in Zürich, unserem Kollegen Guinand und mir wurde die Tolerierung, ja, was soll ich sagen, die Genehmigung dieser Petition, ich will nicht sagen, erkämpft, aber auf alle Fälle erreicht. Das ist auch ein wichtiger Punkt. Herr Bundesrat Petitpierre hat sich nicht identisch erklärt mit dem Text, aber er hat sich nicht dagegen ausgesprochen, dass die Petition lanciert werde, und zwar mit gutem Grund. In Washington war gerade diese Petition entscheidend, dass uns überhaupt die Hälfte aus dem Erlös der deutschen Werte zugesprochen wurde. Herr Minister Stucki hat in der Kommission erklärt, dass sie das Instrument war, das gestattete, der Schweiz die 250 Millionen zu retten. Kann man sich vorstellen, dass man nur eine Komödie mit den schweizerischen Opfern des Krieges aufgeführt hat, um diese damals auf 250 Millionen Franken geschätzte Hälfte aus dem Erlös der deutschen Werte zu erkämpfen. Das kann ich mir nicht vorstellen.

Ob es sich um ein Versprechen handelte, überlasse ich Ihnen zu beurteilen. Ich kann nur die Botschaft vom 14. Juni 1946 zitieren. Es heisst hier: „Die schliesslich getroffene Lösung (eben das Washingtoner-Abkommen), wonach die den Deutschen in Deutschland gehörenden, in der Schweiz liegenden Vermögenswerte zur Hälfte den schweizerischen Opfern des Krieges und zur andern Hälfte dem Wiederaufbau Europas und namentlich auch der Ernährung der notleidenden Bevölkerung, auch der deutschen, zugute kommen soll, entspricht unserer Auffassung nach durchaus den Verhältnissen und der Billigkeit.“ Was soll ein Auslandschweizer oder Auslandgläubiger sich vorstellen unter diesem Satz, wenn das der Billigkeit entspricht,

wenn das als die Lösung bezeichnet ist? Ich kann mir nicht vorstellen, dass man das desavouieren kann.

Dann möchte ich noch einmal darauf verweisen, welchen Eindruck es in der Weltöffentlichkeit macht, wenn wir das vor dieser Weltöffentlichkeit abgegebene Versprechen nicht halten werden. Man sagt, das sei im Abkommen nicht abgemacht worden. Kann man sich vorstellen, dass die Alliierten es für notwendig fanden, das ins Abkommen aufzunehmen zum Schutze von schweizerischen Bürgern gegen ihre schweizerische Regierung? Diesen Einwand darf man nicht erheben. Es genügt, dass der englische Unterstaatssekretär Mayhew vor dem Unterhaus in London im Namen von 19 Nationen erklärte, dass diese Hälfte nur zugestanden wurde, weil sie für die schweizerischen Opfer des Krieges bestimmt war. Wir dürfen uns nicht gegen das eigene Wort vergehen, wenn wir für die Anerkennung der „situation unique“ der Schweiz kämpfen wollen, wenn wir uns stützen auf unsere Tradition Rechtsstaat, den wir darstellen, stützen auf eine hohe ethische Gesinnung. Das dürfen wir nicht, wenn wir nicht eigene höchste Interessen verletzen wollen.

Übrigens befinden sich diese Ausführungen in Übereinstimmung mit der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen, die zu $\frac{2}{3}$ bis $\frac{3}{4}$ aus Nichtinteressierten besteht, aus Vertretern von Verbänden (Gewerbeverband, Bankiervereinigung, Vortort usw.). Auch diese stehen auf dem Standpunkt, dass das Versprechen gehalten werden müsse. Dann haben Sie die Eingabe der Auslandschweizer erhalten, die konzis ist und die wuchtig das Recht der Auslandschweizer und der Rückwanderer vertritt.

Noch ein Wort zur Vorgeschichte des Washingtoner Abkommens. Sie wurde schon von Herrn Schümperli und von den Herren Kommissionsreferenten gestreift. Es ist Tatsache, dass der damalige Hauptpunkt der Verhandlung die blockierten 4 Milliarden Franken Schweizerguthaben in Amerika war, sodann die Aufhebung der schwarzen Listen. Ohne die Aufhebung dieser Listen hätten wichtigste Betriebe des Landes überhaupt keine Rohstoffe mehr erhalten. Das war das „grand morceau“, und dieses haben nicht die Kleinen erhalten, sondern es waren Kapitalisten, die ihr Geld in den USA in Sicherheit anlegten, es waren Unternehmen, die durch die Aufhebung der schwarzen Listen profitierten, und zwar mit Recht, denn es war allgemein nützlich, auch für die Arbeitnehmer, dass diese Hindernisse verschwanden. Der dritte Punkt jenes Abkommens betrifft die deutschen Werte in der Schweiz, was eher nebensächlichen Charakter hatte, und nun soll das damit verknüpfte Versprechen nicht gehalten werden! Vielleicht darf ich noch etwas sagen darüber, was eine Petition ist. Eine Petition ist ein nichtverbindliches Mittel, eine Bitte an die Behörden, an den Bundesrat, indirekt auch an die Bundesversammlung. Es hat auch eine andere Petition gegeben, die von Rheinau. Sie hat etwas Verwandtes mit dieser Petition der Auslandschweizer. Es sind die Idealisten, die sich verwendet haben, Leute ohne Interesse, Leute, die für das Ideal und das Recht einstanden. Ich glaube, diese Leute darf man nicht einfach übergehen. Man darf diese Petition nicht in eine Schublade legen. Es handelt sich da um lebendige

Menschen, die noch imstande sind, sich für andere zu erwärmen. Das sind die wertvollsten Mitbürger. Wenn es ganz heiss wird, dann müssen wir uns auf die Widerstandsfähigkeit der Gemüter stützen. Also dürfen wir uns auch im Frieden – wir haben immer noch Frieden, wenn wir auch auf dem Pulverfass sitzen – auf diese Leute stützen. Übergehen wir daher diese Petition nicht. Vergessen Sie diese Unterschriften nicht, vergessen Sie nicht, dass der Chef des Politischen Departementes damals auch einig war. Ich werde vom Präsidenten gewarnt, ich müsse aufhören. Ich bitte noch um zwei Minuten. Ich bin diesmal bescheidener.

Präsident: Der Rat scheint einverstanden zu sein.

Duttweiler: Noch ein Wort. Wissen Sie, was ein Deutscher bekommt, der volle 10 000 Franken integral ausbezahlt erhält? Er geht hin, kauft Sperrmark und bekommt 16 500 Franken. Diese legt er an zu Zinsen, die mindestens 7% betragen. Bei dem tiefen deutschen Lebensstandard – sie sind anders gewöhnt als bei uns – ist das der wesentlichste Beitrag, um seine Existenz fristen zu können. Was passiert dem Schweizer, der 10 000 Mark zugegut hatte? Er bekommt noch 200 Franken. Wenn Sie die Abwertung ausrechnen, wenn Sie daran denken, dass er sein Guthaben als Sperrmark verkaufen musste, für die er 60 Rappen für eine Mark erhielt, so bleiben noch 200 Franken. Das Unerträglichste war die Konzession, dass er keinen Rechtsanspruch hatte, 100% zu bekommen. Jene Differenz von $66\frac{2}{3}$ bis 100% muss getragen werden von den schweizerischen Opfern des Krieges, die keine 5% bekommen. Warum? Weil durch die 100-prozentige Auszahlung der deutschen Kleingläubiger der Erlös nach der heutigen Regelung aus dem Washingtoner Abkommen entsprechend zurückgeht. So müssen diese Leute, die nur 5% bekommen, aus Humanität usw. den andern 100% geben. Ebenso ist es mit den Instituten und Sanatorien. Es sind diese kleinsten schweizerischen Opfer des Krieges mit ihrem geringen Anteil von maximal 5%, die das aufbringen müssen. Es steht die Gnade anstelle des Rechts. Man soll das Recht nicht in der Gnade ersäufen. Sie haben einen Anspruch, dass sie die Entschädigung nach sozialer Abstufung erhalten. Man darf sie nicht an das Polizeidepartement verweisen, um dort betteln zu gehen.

Machen Sie es uns möglich, dem Abkommen zuzustimmen. Ich hoffe einen Lichtblick zu erhalten aus den Erklärungen von Herrn Bundesrat Petitpierre und denke dabei an die 500 Schweizer aus Ostdeutschland, die in Russland verschollen sind, und die wohl im Elend umgekommen sind. Diese haben Nachkommen; ihr Ernährer ist nicht mehr da. Denken Sie an die menschliche Seite des Problems, damit wir eine Lösung finden, über die wir uns später nicht schämen müssen.

Rohr: Ich möchte vorab meiner Genugtuung darüber Ausdruck geben, dass aus der Sackgasse, in die wir durch das Abkommen von Washington hineingeraten sind, einen Ausweg gefunden haben, der wenigstens die ärgsten Härten mildert und der auch geeignet ist, die dauernde Verbitterung, die aus der ursprünglichen Durchführung des Abkommens hätte

entstehen müssen, zurückzudrängen. Ich war in der Beurteilung des Washingtoner Abkommens nie der Auffassung, die heute wieder von Freunden dieses Abkommens vertreten worden ist, sondern ich betrachtete dieses Abkommen immer als eine unglückliche Sache für die Schweiz. Auch das neue Abkommen ist nicht ein Triumph des Rechtes. Wenn darauf hingewiesen wird, dass ja nun für die Deutschen alles besser herausgekommen sei, so ist das der Entwicklung zu verdanken. Aber ich glaube, es ist nicht recht, dass wir das als unser Verdienst in Anspruch nehmen und mit dem Hinweis, dass alles recht herausgekommen sei, die Güte des Abkommens und die Rechtsgrundlage des Abkommens irgendwie verteidigen wollen. Das ist nach meiner Auffassung ein falscher Standpunkt. Ich teile vollständig die Auffassung der „Neuen Zürcher Zeitung“, die in einem Artikel erklärte, dass auch das neue Abkommen in bezug auf die Regelung der deutschen Guthaben in der Schweiz jeder Grundlage entbehre und es am besten ganz aufgehoben worden wäre; weniger aus politischen als vielmehr wegen materiellen Interessen hätten die Alliierten dazu nicht Hand bieten wollen. So sei nichts anderes übrig geblieben, als durch eine Pauschalabfindung die Alliierten abzulösen. Trotz den Vorteilen dieser Regelung – immer noch nach der „Neuen Zürcher Zeitung“ – werde in der Schweiz niemand frohlocken, denn vom Schatten, der über dem Washingtoner Abkommen lag, sei auch die Vereinbarung über die Ablösung nicht ganz frei.

Es klingt heute wie ein schlechter Scherz, wenn im Jahre 1946 das Abkommen begründet wurde mit der Gefahr der deutschen Wiederaufrüstung und heute die Alliierten die deutsche Wiederaufrüstung anstreben müssen, um sich der Gefahr aus dem Osten erwehren zu können. Die Abfindung mit 121 Millionen Franken wird doch in irgendeiner Weise wieder nach Deutschland zurückfliessen; das ist ganz sicher, allerdings erst, nachdem ein grosser Verwaltungsapparat im Umlaufverfahren etliche Millionen Franken verschlungen hat. Warum einfacher, wenn es kompliziert auch geht! Die Charakterisierung des neuen Abkommens ist in durchaus zutreffender Weise von den „Basler Nachrichten“ gegeben worden; sie erklärten: „Kein ruhmreiches, sicher aber ein akzeptables Ende!“ Ich möchte nicht unterlassen, den Männern zu danken, die die schwere, aber meines Erachtens dankbare Aufgabe hatten, ein Vertragswerk, das unserm Ansehen als Rechtsstaat schwersten Schaden zugefügt hatte, so umzugestalten, dass ihm wenigstens die grössten Härten wieder genommen sind. Zur Erreichung dieses Zieles bedurfte es Diplomatie, Zähigkeit und Geschicklichkeit. Das haben offenbar die Männer gehabt, die eine Revision dieses ursprünglichen Abkommens herbeizuführen versuchten.

Anlässlich der Behandlung des ersten Berichtes über das Abkommen von Washington im Dezember 1949 habe ich in meinem Votum der Auffassung Ausdruck gegeben, dass das Abkommen praktisch nicht durchführbar sei. In der Botschaft wird eine andere Auffassung vertreten. Ich glaube aber trotzdem annehmen zu können, dass der oder die Verfasser der Botschaft darüber nicht unglücklich sind, dass das Abkommen nicht in der ursprünglichen Form durchgeführt werden muss. Ich bin davon

überzeugt, dass der grösste Teil der hier Anwesenden das Ende jener Liquidation nicht mehr erlebt hätten, ganz abgesehen von einer dauernden Verbitterung der Betroffenen, gewaltigen Substanzverlusten, grossen Schädigungen auch von Schweizern und unübersehbaren Kosten, die aus jener Art der Durchführung hätte entstehen müssen. Wenn nun der günstige Effekt, der nach der neuen Vereinbarung erzielt worden ist, sich nicht verflüchtigen soll, dann ist es notwendig, dass nach der neuen Gestaltung des Abkommens alle Kreise – die Betroffenen wie die ausführenden Organe – eine Haltung einnehmen, die eine loyale Durchführung des Abkommens ermöglicht. Es bestehen noch eine ganze Reihe bestrittener und ungeklärter Fragen. Es ist daher unerlässlich, dass zur Lösung dieser Frage Rechtssicherungen geschaffen werden. Ich habe mit Genugtuung den Darlegungen des deutschen Referenten entnommen, dass das geschehen soll. Nach meiner Auffassung genügen die heutigen Instanzen: die Verrechnungsstelle, die Aufsichtskommission und die Rekursinstanz in der heutigen Ausgestaltung nicht, die erforderliche Rechtssicherheit zu gewähren und um die noch strittigen Fragen abzuklären. Es wird daher notwendig sein, ein Organ zu schaffen, bei dem es möglich ist, mit allen prozessualen Mitteln die Tatbestände abzuklären und auch die Rechtsauffassung durchzusetzen. Es scheint mir daher wichtig zu sein, dass in den Ausführungsbestimmungen, die zu diesem Abkommen noch erlassen werden, in dieser Beziehung volle Klarheit geschaffen wird so dass niemand den Eindruck hat er sei hilflos der Verrechnungsstelle ausgeliefert.

Nun veranlassen mich die Ausführungen von Herrn Kollega Duttweiler noch zu einigen Bemerkungen. Mir scheint, es habe sich gerade bei den letzten Verhandlungen herausgestellt, dass es nicht glücklich war, das Abkommen von Washington mit der Entschädigung an die Rückwanderer in Beziehung zu bringen und das Fell zu verkaufen, bevor der Bär erlegt war. Die Zweckverwendung des Anfalles aus dem Abkommen an die Rückwanderer sollte nach meiner Meinung damals im Innern eine bessere Stimmung für das Abkommen schaffen. Es war beabsichtigt, mit diesem Verwendungszwecke die moralische Blöße, die das Abkommen deutlich aufwies, zu verdecken. Aber nach aussen wurde damit der Eindruck erweckt, wir seien aus rein egoistischen Gründen, d. h. wegen der hälftigen Beteiligung am Liquidationserlös an der Durchführung des Abkommens interessiert; wir hätten daran wegen des Anfalles an uns Geschmack gewonnen und wollen deswegen verhindern, dass das Abkommen revidiert werde. Dieser Eindruck entstand durch die seit Jahren von einzelnen Rückwandererkreisen und auch von Herrn Duttweiler, der nicht aus rein altruistischen Gründen handelte, betriebene Kampagne. Damit ist nach meiner Auffassung weder den Rückwanderern, noch den Schweizern, die heute noch im Ausland sind, noch unserm Lande ein Gefallen erwiesen worden. Ich betrachte es daher als besonders glücklich, dass in der Botschaft mit allem Nachdruck hervorgehoben wurde, dass die Schweiz am Ergebnis der Liquidation, und zwar weder am Betrag aus der Pauschalabfindung, den der deutsche Bundesstaat leistet, noch aus den Drittelsbeiträgen, die die Betroffenen zu bezahlen haben, noch aus irgend-

einer Liquidation irgendwelchen Anteil hat. Ich anerkenne gerne, dass es Schweizer gibt, die Pioniere des Schweizertums im Ausland waren und es heute noch sind. Aber es wird doch keiner dieser Schweizer im Ausland behaupten wollen, er sei nur ins Ausland gegangen, um hier Pionier des Schweizertums zu sein, sondern er wird ehrlich gestehen müssen, dass nach dem Grundsatz: Der brave Mann denkt an sich selbst zuletzt, auch er gehandelt hat; er ist gegangen, weil er hoffte, dort eine bessere Existenz zu finden, als das in der Schweiz der Fall war. Damit hat er ein Risiko auf sich genommen, das er tragen muss, wie jeder andere, der ein Risiko eingeht. Derjenige, der Kapital im Ausland angelegt hat und es verliert, kann nicht kommen und sagen: Ihr müsst das Kapital, das ich alleine der Schweiz zuliebe im Ausland anlegte, zurückerstatten; darauf habe ich einen Rechtsanspruch.

Es darf wohl in diesem Zusammenhang auch wieder einmal hervorgehoben werden, dass die Schweiz schon bisher in durchaus anständiger und grosszügiger Weise den Rückwanderern, den unglücklichen Opfern des Krieges, beigestanden ist, und es darf darauf aufmerksam gemacht werden, dass im Bericht des Bundesrates zu diesem revidierten Abkommen eine neue hochanständige Leistung an die Rückwanderer in Aussicht genommen ist. Es war nicht gerade erhebend, wie am Auslandschweizertag auf dem Bürgenstock Beamte, die den Standpunkt des Bundesrates zu vertreten hatten und die nur ihre Verpflichtung erfüllten, geradezu misshandelt wurden. Ich glaube feststellen zu dürfen, dass die überwiegende Mehrheit des Schweizervolkes für diese Art des Auftretens kein Verständnis hat und sicher auch der Grossteil der Rückwanderer, und dass man sich damit keine Sympathien erwarb; sicher hat man damit der Sache keinen Dienst geleistet. Das Schweizervolk hat sich auch hier, wie bei andern Katastrophen – ich denke an die Hilfe an die Lawinengeschädigten – durchaus anständig und hilfsbereit gezeigt; aber es ist der Unterschied der Bedachten in der Einstellung gegenüber dieser Hilfeleistung aufgefallen: von den einen Dank und Anerkennung, von den andern „Vernütigung“ des Geleisteten und immer neue Forderungen.

Ich will hier ausdrücklich festhalten, dass grosse Rückwandererkreise dankbar die gebotene Hilfeleistung anerkennen. Meine Kritik gilt vorab den Kreisen, die sich beim letzten Auslandschweizertag in so arroganter Weise, ich darf das wohl sagen, bemerkbar gemacht haben. Ich möchte hier noch eines sagen: Ich möchte mich ganz deutlich von der Auffassung, wie sie in der Petition von 1945 enthalten ist, distanzieren, nämlich von der Auffassung, dass hier ein Rechtsanspruch gegenüber der Schweiz in irgendeiner Weise vorliege; davon kann meines Erachtens keine Rede sein.

Mit dieser neuen 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 Abkommen so umzugestalten, dass der daraus für die Betroffenen erwachsene Schaden möglichst gering ausfällt. Aus Zuschriften und Gesprächen mit Betroffenen habe ich entnehmen können, dass an Stelle der früheren

Verbitterung, der in zahlreichen Zuschriften an verschiedene Instanzen Ausdruck gegeben worden ist, doch eine Beruhigung und Verständnis für die Lage der Schweiz eingetreten ist. Ich kann mich dem Antrag des Bundesrates auf zustimmende Kenntnisnahme dieses Berichtes anschliessen.

Duttweiler: Herr Nationalrat Rohr hat den Hauptteil seiner Rede einer Kritik an den Auslandsschweizern, bzw. ihren Sprechern gewidmet und hat – was ich sehr bedaure – die Sache in die Parteipolitik hineingezogen. Ich glaube, die Unterschriften unter der Petition beweisen, dass, wenn einmal etwas überparteilich, rein menschlich ist, also auf der höheren Ebene sich abspielt, so war es diese Angelegenheit über die Auslandsschweizer. Dass zum Schluss der Sprecher für diese Sache immer weniger wurden, habe ich nicht zu verantworten. Ich muss mir höchstens den Vorwurf gefallen lassen, dass ich mich deshalb um so mehr einsetzte und daher heute kritisiert werde. Aber dass das politisch rentabel sei, dieser Einsatz, das wird niemand behaupten, sonst hätte es wohl mehr Fürsprecher für die Auslandgläubiger.

Dann die Ansicht, dass man aus Nützlichkeitsgründen die schweizerischen Opfer des Krieges vorgeschoben habe, um mehr zu erhalten, ein Feigenblatt daraus machte, das ist etwas Derartiges, dass ich darüber nichts weiter ausführen will; ich glaube, es hat hier nicht gefallen. Es ist nämlich nicht schweizerisch, dass man Opfer konstruiert, um etwas für sich herauszuholen. Diese Auffassung darf man anfechten.

Dann hat der Ton der Verteidigung der Schwachen nicht gefallen, für die sich niemand mehr einsetzt. Da muss die Tonstärke eben steigen, wenn man nicht den Kniefall wählen will. Das war auch nicht das Talent der Urschweizer, sie wissen um den Pfeil des Wilhelm Tell. Aber es ist nötig, jene Sprache wieder zu führen und sie nicht ganz zu vergessen. Ich muss übrigens sagen, dass nicht wenige Gesinnungsfreunde von Herrn Rohr diese Petition unterschrieben haben, von der er sich distanziert: der damalige Vizepräsident des Ständerates, Herr Piller, der jetzige Vizepräsident Schmuki, die Ständeräte Suter und Iten. Ich meine, sie können sich schon distanzieren, aber sie können es nicht ungeschehen machen. Es sind Juristen dabei; wenn sie diesen Rechtsanspruch verneinen, halte ich mich an die, die es besser verstehen. Es sind einige sehr beachtenswerte Namen darunter, wie die der Ständeräte Wahlen, Vieli, sogar die unseres verehrten Nationalratspräsidenten Renold, das kann man nicht wegdiskutieren. Es ist eine Tatsache, dass man damals unter dem Eindruck des Geschehens, wie bei der Lawinenkatastrophe, das Herz spielen liess. Nun ist das Herz verschwunden, und das Feigenblatt ist nicht mehr interessant. Diese Haltung dürfen wir nicht einnehmen. Die Lawinengeschädigten wurden zu 100% entschädigt. Stellen Sie sich die Innerschweizer vor mit ihrem Protest à la Urserental, wenn sie auch nur 5% an ihren Schaden bekommen hätten. Dann wäre die Tonstärke eine andere gewesen. Wenn man 100% bekommt als Inlandsschweizer, kann man allerdings manierlich sein. Aber wenn der Auslandsschweizer nicht einmal 5% und das noch als Gnade empfängt, muss man wahr-

haftig die Stimme erheben, ohne dass man sich die Kritik wegen Interessiertheit gefallen lassen muss. Wenn ich einmal etwas Undankbares gemacht habe, und zwar während sieben Jahren, ist es diese Geschichte mit den unbequemen Auslandsschweizern, die zum Teil Querulanten geworden sind wegen des Unrechtes, das ihnen widerfahren ist. Da hat es wegen Gott Nerven gebraucht. Ich will mich nicht rühmen, aber es ist eine undankbare Atmosphäre, in der man hier tätig ist. Die meisten der Anwesenden wissen das. Sie haben Kontakt mit diesen Leuten gehabt, die „klönten“, wie man so sagt. Wer sich nun ihrer annimmt, soll nicht allzu hart verurteilt werden.

Bretscher: Ich möchte im Namen der Radikaldemokratischen Fraktion erklären, dass wir den beiden uns vorgelegten Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz zustimmen. Wir begrüssen es, dass damit die so lange unerledigt gebliebene Frage, die ein Hauptproblem des Washingtoner Abkommens darstellte, endlich in einer für alle Beteiligten befriedigenden Weise, mit Anstand aus der Welt geschafft wird. Man darf wohl sagen, dass diese Frage der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz bis in die letzte Zeit hinein eine peinliche Hypothek unserer Aussenpolitik gebildet hat. Sie hielt nicht nur im Inland dauernd die Erinnerung an das nicht in jeder Beziehung erfreuliche Abkommen von Washington wach, sondern sie bildete auch einen ständigen Belastungsfaktor in unseren Beziehungen mit den Westmächten, die der Schweiz – zu Unrecht, wie ich glaube – die Schuld an der Nichtdurchführung desjenigen Teiles dieses Abkommens, der die deutschen Vermögenswerte betraf, beimassen.

Wenn ich sage, dass diese Frage mit Anstand aus der Welt geschafft wird durch die beiden Abkommen, die uns heute vorliegen, so denke ich nicht zuletzt an den Umstand, dass die deutsche Bundesrepublik jetzt in dieser Frage nicht mehr leidendes Objekt ist, sondern als handelndes Subjekt auftritt. Es ist auch die deutsche Bundesrepublik – und das ist wichtig für die Beurteilung dieser Regelung, die wir getroffen haben –, welche die Ablösung der alliierten Ansprüche aus dem Washingtoner Abkommen durchführt. Ich denke aber vor allem auch daran, dass die getroffene Vereinbarung der Schweiz die peinliche und odiose Prozedur erspart, die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz durchzuführen. Trotz den Schatten, die auch noch auf diesen Abkommen liegen – Herr Rohr hat davon gesprochen – möchte ich betonen, dass die schweizerischen Rechtsgrundsätze bei der nun getroffenen Regelung gewahrt werden, indem keine Enteignung der Eigentümer stattfindet. Das ist das Entscheidende, was wir bei der Beurteilung dieser Abkommen festhalten wollen.

Als den Hauptvorteil der Ablösung der Bestimmungen des Washingtoner Abkommens über die deutschen Vermögenswerte möchte ich jedoch den Umstand bezeichnen, dass die Schweiz jetzt davon Abstand genommen hat, für sich selbst einen Betrag aus den deutschen Guthaben in der Schweiz zu verlangen. Die Lösung ist in der Weise getroffen worden, dass die Schweiz die Frage der Rückzahlung der deutschen Staatsschulden gegenüber unserem Land in einem separaten Abkommen geregelt hat,

nach dem es Deutschland überlassen bleibt, für die Aufbringung der vereinbarten Zahlungen besorgt zu sein. Wenn am Washingtoner Abkommen vielfach Kritik geübt worden ist, betraf diese Kritik nicht nur die Tatsache, dass die Schweiz sich der damaligen Forderung der Alliierten auf Beschlagnahme und Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz unter zeitbedingtem Druck gebeugt hat, sondern besonders auch den Umstand, dass die Schweiz sich im Jahre 1946 an einem Liquidationserlös zur Hälfte beteiligten wollte, um daraus die Clearingmilliarde abtragen und die schweizerischen Kriegsoffer entschädigen zu können. Ich bin mit Herrn Schümperli der Meinung, dass sich diese Haltung vertreten und verteidigen lässt. Solange keine deutsche Regierung bestand, die eine Verpflichtung zur Rückzahlung unserer Guthaben eingehen konnte, blieb uns nichts anderes übrig, als Pfand auf die deutschen Guthaben zu legen. Nachdem sich die weltpolitischen Verhältnisse vollkommen geändert haben, nachdem die Wiederherstellung der deutschen Souveränität in einem viel schnelleren Tempo vor sich ging, als man dies seinerzeit annehmen konnte, ist es besonders erfreulich, dass jetzt eine Pfandverwertung vermieden und die Schweiz auf Grund des separaten Abkommens über die Clearingmilliarde auf jeden Anspruch hinsichtlich der in unserem Lande liegenden deutschen Vermögenswerte verzichten kann. Diese Regelung ist im Interesse des internationalen Ansehens und des Kredites unseres Landes sehr zu begrüssen.

Die Referenten der Kommission haben Ihnen mitgeteilt, dass die vorliegenden Abkommen die einmütige Zustimmung der erweiterten aussenpolitischen Kommission des Nationalrates gefunden haben. Diese Zustimmung in der Kommission war – ich möchte das auch von unserer Fraktion sagen – 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, auch wenn es im Grad temperiert sein mag durch das Unbehagen, das man heute noch über das Washingtoner Abkommen empfindet. Ich finde es durchaus begreiflich dass diese Stimmungsnüancen auch in der heutigen Debatte zum Ausdruck gekommen sind. Es ist eine Frage der Perspektive, ob man das Washingtoner Abkommen vor allem unter dem Gesichtspunkt betrachten will, dass die Schweiz sich damals einem brutalen Druck gebeugt habe und vom Rechtsboden etwas abgewichen sei, oder ob man realpolitisch, im Hinblick auf die gefährliche Zwangslage, in der sich die kleine neutrale Schweiz gegenüber den mächtigen Siegern des Zweiten Weltkrieges befand, den schliesslich erreichten Kompromiss, eben das Washingtoner Abkommen, als ein „tüchtiges Stück schweizerischer Aussenpolitik“ auffassen und bezeichnen will, wie dies ein sozialistisches Mitglied der Kommission getan hat. Ebenso kann man heute, je nach dem Ausgangspunkt der Betrachtung, ein „sentiment de gêne“ darüber empfinden, wie es auch in unserer Kommission zum Ausdruck gekommen ist, dass jetzt bei der Ablösung der bezüglichen Bestimmungen die Deutschen immer noch einen Drittel ihrer Guthaben

opfern müssen, oder man kann umgekehrt finden, die Schweiz habe durch ihre Zähigkeit in der Wahrung der Rechtsgrundsätze beim Abschluss des Abkommens und bei der Durchführung des Abkommens in der Frage des Umrechnungskurses den deutschen Eigentümern einen unschätzbaren Dienst erwiesen und sie könne deshalb, wie wiederum auch gesagt worden ist, den Rückzug von Marignano erhobenen Hauptes antreten. Persönlich neige ich der letzteren Auffassung zu, dass wir uns der Haltung unseres Kleinstaates in dieser ganzen Angelegenheit gegenüber den Grossen und Mächtigen der Welt nicht zu schämen haben. Man darf nicht vergessen, dass beim Abschluss des Washingtoner Abkommens nicht nur grosse, unmittelbare materielle Interessen auf dem Spiele standen. Herr Duttweiler hat davon gesprochen, dass die Guthaben, die deblockiert werden sollten, und die in der Frage der Aufhebung der Schwarzen Listen erreichten Konzessionen den Kapitalisten zugute gekommen seien. Diese Konzessionen sind tatsächlich der schweizerischen Wirtschaft zugute gekommen; aber es ging in Washington wie schon bei den vorausgegangenen Currie-Vereinbarungen, nicht allein um diese grossen, wichtigen und legitimen schweizerischen Interessen, sondern es ging um viel mehr: es ging darum, die Schweiz aus der moralisch-politischen Isolierung zu befreien, in die sie durch ihre eigentümliche Lage während des Krieges inmitten des von Hitler beherrschten Kontinentes geraten war.

Die Radikal-demokratische Fraktion schliesst sich dem Dank an die für die Durchführung des Abkommens verantwortlichen Behörden und Persönlichkeiten an. Ihr 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. Ich glaube zu wissen, dass Herr Stucki für die Alliierten nicht immer ein bequemer Verhandlungspartner gewesen ist. Aber im Lichte dessen, was wir schliesslich erreicht haben, möchte ich hier feststellen, dass Herr Minister Stucki für die Bewältigung dieser ausserordentlich schwierigen und heiklen Frage formidabile Eigenschaften des Geistes und des Charakters eingesetzt hat.

Die Radikal-demokratische Fraktion empfiehlt Ihnen, den beiden Abkommen zuzustimmen.

M. Petitpierre, conseiller fédéral: Tous les orateurs s'étant prononcés en faveur du projet d'arrêté qui vous est soumis par le Conseil fédéral, je peux me dispenser de le défendre et je me bornerai à répondre aux questions précises posées par certains orateurs en relation avec les deux accords qui vous sont soumis.

M. Schmid-Ruedin a soulevé une petite question relative à l'application de l'article 4 d'un des deux accords. Nous examinerons cette question comme il le désire.

M. Bircher a posé quelques questions. La première se rapporte aux entreprises électriques allemandes au bord du Rhin. Il y a une distinction à faire entre les obligations et les actions de ces entreprises et les intérêts et dividendes qui sont payés aux porteurs suisses de ces obligations ou de ces actions. En ce qui concerne les titres eux-mêmes, ils seront libérés en vertu des accords dont nous vous

demandons la ratification. En revanche, la question du transfert des intérêts et des dividendes payés sur ces titres est indépendante de ces accords. C'est un problème de transfert qui est traité par la division du commerce.

La deuxième question se rapporte aux listes grises qui auraient été instituées au cours de ces dernières années. Ces listes grises ont été supprimées il y a environ trois mois par une loi interalliée.

La troisième question a pour objet les avoirs suisses aux Etats-Unis. La plupart de ces avoirs, vous le savez, ont été libérés au cours de ces dernières années. Il y a environ vingt cas encore en suspens et en discussion avec les autorités américaines. Le plus important d'entre eux est celui d'Interhandel qui fait l'objet d'un procès entre cette société et le gouvernement américain. La Confédération n'est pas partie ni intéressée à ce procès. Toutefois si les circonstances devaient l'exiger, elle pourrait faire appel aux dispositions des articles 4 et 6 de l'accord de Washington de 1946 qui restent en vigueur. Les autres cas sont moins importants. On peut envisager qu'ils se liquideront peu à peu.

M. Bircher a demandé encore de quelle valeur l'on tiendrait compte dans l'estimation des avoirs allemands. Lorsqu'il s'agit de titres cotés en bourse ou d'espèces, l'estimation ne donne lieu à aucune difficulté; pour les autres biens, on tiendra compte de la valeur commerciale ou de la valeur vénale actuelle de ces biens.

M. Bircher, enfin, s'en est pris à l'Office suisse de compensation, en lui reprochant d'avoir dans certains cas agi d'une manière arbitraire. M. Bircher a fait allusion à un cas déterminé dans lequel une entreprise allemande aurait été réalisée à un prix sensiblement inférieur à sa valeur réelle.

J'ignore tout de cette affaire et je suis prêt à la faire examiner si M. Bircher veut bien me donner des précisions. D'ailleurs, ceux qui avaient des plaintes à formuler au sujet de l'activité de l'Office suisse de compensation pouvaient s'adresser à la commission de surveillance. Celle-ci, sauf erreur, n'a jamais été mise au courant de l'affaire à laquelle M. Bircher a fait allusion. La tâche de l'Office suisse de compensation était délicate et ingrate, et d'autant plus difficile que souvent les renseignements fournis à l'Office suisse de compensation étaient inexacts, ce qui obligeait ce dernier à procéder à des vérifications. Sans doute l'Office suisse de compensation a pu se tromper et commettre des erreurs. Mais, d'une manière générale, on doit admettre qu'il s'est acquitté d'une manière satisfaisante de la tâche qui lui avait été confiée. L'Office suisse de compensation sera chargé, au moins partiellement, de l'exécution des deux accords en discussion. Une ordonnance d'exécution sera édictée par le Conseil fédéral. Toutes garanties seront d'ailleurs données aux justiciables pour qu'ils puissent recourir, s'il y a lieu, contre les décisions de l'Office suisse de compensation. De même, la commission de surveillance instituée en 1946, à la demande du Conseil national, restera en fonction. Elle aura en particulier à examiner le projet d'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral.

Je voudrais encore revenir brièvement sur deux questions qui ont été évoquées; l'une est celle de l'utilisation de la somme de 121,5 millions de francs

que le gouvernement allemand versera à la Confédération à valoir sur le montant total de 650 millions. Le Conseil fédéral, sans reconnaître une obligation juridique de la Confédération, a l'intention de présenter aux Chambres très prochainement un message contenant des propositions au sujet de l'utilisation de cette somme de 121,5 millions de francs en faveur des victimes suisses de la guerre. Il ne s'agit pas de réparer les dommages de guerre subis par nos compatriotes mais d'une aide aussi large que possible, dans certaines limites, au sens de l'arrêté que vous avez voté en 1946. Un projet de message a été élaboré par le Département de justice et police. J'espère que le Conseil fédéral pourra l'examiner prochainement et que les Chambres pourront en discuter au cours de leur session du mois de décembre. A propos de la pétition dont M. Duttweiler a évoqué aujourd'hui le souvenir, je tiens à souligner que le Conseil fédéral ne s'est jamais désintéressé du sort des victimes suisses de la guerre. Il a toujours admis qu'une aide devait leur être apportée. Il a fourni la preuve de son intérêt pour les victimes suisses de la guerre en sollicitant de vous, en 1946, un crédit de 75 millions de francs.

Au cours des débats, on a fait allusion à un troisième accord, également signé à Bonn et relatif aux créances de la Confédération contre l'ancien Reich. Le Conseil fédéral est compétent pour ratifier ce troisième accord en vertu de l'article 102, chiffre 14, de la Constitution fédérale. Il s'agit d'un acte de gestion financière.

L'accord a été soumis à la commission des finances du Conseil national, qui l'a examiné et approuvé. En outre, des renseignements ont été donnés à la commission du Conseil national qui s'est occupée des deux accords sur lesquels vous avez à vous prononcer aujourd'hui. Cette procédure est conforme à la pratique suivie jusqu'à présent. Il y a en particulier un précédent, celui de l'accord conclu il y a quelques années avec l'Italie au sujet des créances de la Confédération contre ce pays. A l'époque, les commissions des finances avaient été renseignées, puis l'affaire exposée dans le rapport de gestion. Aucune observation n'avait été faite alors au sein des Chambres, ni sur le fond, ni sur la procédure suivie. En l'espèce, nous procédons de la même manière. Un rapport sur cette question de compétence sera d'ailleurs remis aux commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées d'examiner les deux accords soumis à votre approbation. Elles auront donc encore l'occasion d'examiner le problème.

Nous avons, en outre, signé à Bonn avec la République fédérale allemande un quatrième accord sur la péréquation des charges, sur le «Lastenausgleich». Nous avons pu obtenir que les ressortissants suisses ayant en Allemagne une fortune imposable soient mis au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, en particulier des avantages que les Nations Unies ont assurés à leurs ressortissants en ce qui concerne la péréquation des charges, avantages parmi lesquels il y a lieu de relever surtout l'exonération du paiement des charges pendant les premiers six ans. Cet accord n'implique aucune obligation pour la Confédération. Il ne sera donc pas soumis non plus à votre approbation.

Les deux accords, objet de la présente discussion, terminent des négociations qui se sont poursuivies pendant six ans au sujet des conditions dans lesquelles l'accord de Washington de 1946 – plus exactement ses dispositions visant la liquidation des avoirs allemands en Suisse – pourrait être exécuté. En 1946, nous avons posé une condition: celle que les propriétaires de biens allemands expropriés seraient indemnisés effectivement. Nous n'avons jamais transigé sur cette condition fondamentale et cela a été le mérite de nos négociateurs, en particulier du mandataire du Conseil fédéral en cette affaire, M. le ministre Stucki, d'avoir inlassablement, avec fermeté, avec ténacité et même avec obstination, souligné qu'en aucun cas des dispositions ne pourraient être prises en vue de la liquidation des biens allemands en Suisse, sans que des garanties fussent données pour que cette condition fût remplie et respectée. En définitive, si les biens allemands en Suisse n'ont pas été liquidés, c'est parce que ces garanties ne nous ont pas été fournies.

Les accords qui vous sont soumis aujourd'hui ont été acceptés non seulement par les gouvernements signataires de l'accord de 1946 mais également, et ceci me paraît important, par le gouvernement de la République fédérale allemande. Les solutions qu'ils consacrent paraissent satisfaisantes au Conseil fédéral, elles répondent aux exigences du droit et de l'équité telles que nous les concevons; je vous demande d'approuver ces deux accords, de leur donner ainsi, du point de vue suisse, un caractère définitif.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Art. 1—2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 1—2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Art. 3 (neu)

Antrag der Kommission

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung über die Durchführung des Abkommens regelmässig Bericht.

Art. 3 (nouveau)

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral fait régulièrement rapport à l'Assemblée fédérale sur l'exécution des accords.

Präsident: Die Kommission schlägt einen neuen Artikel 3 vor. Im deutschen Text ist zu korrigieren „Über die Durchführung ‚der Abkommen‘ anstatt ‚des Abkommens‘“.

M. Petitpierre, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral est d'accord avec cette proposition. Je précise que, comme l'a dit tout à l'heure M. Bringolf, rapporteur, il pourra faire rapport soit dans le rapport de gestion, soit – et ceci seulement si les circonstances l'exigent – dans des rapports spéciaux.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusses	111 Stimmen
wurfes	
Dagegen	1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Postulat der Kommission

Der Bundesrat wird eingeladen, die in der Botschaft über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Aussicht gestellte Vorlage betreffend die Vergütungen an die schweizerischen Opfer des Krieges den eidgenössischen Räten so zeitig zuzustellen, dass sie in der Dezembersession behandelt werden kann.

Postulat de la commission

Le Conseil fédéral est invité à soumettre le projet concernant les indemnités aux victimes suisses de la guerre prévu dans le message concernant les avoirs allemands en Suisse assez tôt aux Chambres fédérales, de manière qu'il puisse être traité dans la session de décembre.

Präsident: Das Postulat wird vom Bundesrat entgegengenommen. Wird es aus der Mitte des Rates bestritten?

Dies ist nicht der Fall.

Angenommen – Adopté

1952 S 291-300

Berichterstattung — Rapport général

Speiser, Berichterstatter: Die uns heute zur Ratifizierung vorgelegten beiden Abkommen sollen den Schlussstrich setzen unter ein nicht durchwegs erfreuliches Kapitel der schweizerischen Nachkriegszeit. Ich erinnere an die Debatten über die Ratifizierung des Washingtoner Abkommens im Jahre 1946. Niemand war begeistert, und auch dort, wo das «Malaise» sich nicht zu einem Nein verdichtete, erfolgte die Zustimmung nur zögernd und ungern. Es ist auch kein Geheimnis, dass unsere Verhandlungsdelegation in Washington unter schwerem Drucke stand und dass oft fast brutale Methoden ihr gegenüber angewendet wurden. Man verstand bei uns nicht, dass wir nach strikter Aufrechterhaltung der Neutralität nun plötzlich fast wie Feinde behandelt wurden, dass man uns, gegenüber dem geschlagenen Deutschland, in eine gemeinsame Front mit den früheren Kriegführenden zwingen wollte. Die schweizerische Delegation hatte einen schweren Stand, aber sie ging aus dem Kampf mit Ehren hervor. Das Rechtsprinzip: keine Enteignung ohne angemessene Entschädigung, wurde hochgehalten, und das war die Hauptsache. Wir schulden dem Bundesrat und der Delegation Dank dafür, dass sie hier bis zum Schluss festgeblieben sind. Herr Bundesrat Petitpierre hatte von Anfang an energisch den Standpunkt vertreten, die Entschädigung dürfe kein «leurre», kein blosser Schein sein.

Einmal abgeschlossen, musste aber das Abkommen durchgeführt werden. «*Pacta sunt servanda*». Aber wir lehnten es konsequent ab, einen Zoll weiterzugehen, als wir versprochen hatten. Diese unsere Haltung führte uns in einen ziemlich ermüdenden, latenten Krieg, von dem die Botschaft einiges ahnen lässt.

Die eidgenössischen Räte wurden schon einmal durch einen Zwischenbericht vom 13. April 1949 über die Durchführung des Abkommens orientiert. Die vorliegende Botschaft gibt nun eine prägnante und präzise Zusammenfassung des Geschehens. Man darf sagen, dass die Undurchführbarkeit des Kernteils des Abkommens darin begründet ist, dass die Durchführung, ohne Schuld der Schweiz, viel zu lange dauerte. Das Klima in Washington vom Frühjahr 1946 verhält sich zum Klima von 1952 wie die Nacht zum Tag. Zwei Stichworte charakterisieren den Umschwung: «Morgenthau-Plan» und «Marshall-Plan». Was war der Morgenthau-Plan? Am Ende des Krieges strebte er eine Desindustrialisierung Deutschlands an. Deutschland sollte ein Agrarstaat werden, damit es nie mehr eine aggressive Politik treiben könnte. Dann kam der Marshall-Plan, verkündet am 5. Juni 1947. Dieser Plan bezweckte Wiederaufbau bei Freund und Feind. Er wollte eine Radikalisierung der Völker dadurch verhindern, dass er den Wohlstand allgemein wieder hob. Damit war eine grosszügige finanzielle und auch geistige Hilfe der Vereinigten Staaten an Europa verbunden, ein Novum, das in der Weltgeschichte eine neue Epoche bedeutet. Das Abkommen von Washington atmte den Geist des Morgenthau-Plans. Das sieht man aus den einzelnen Punkten. Man glaubte damals in den Vereinigten Staaten, die Nazis hätten in der Schweiz

6252. Abkommen von Washington. Ablösung Accord de Washington. Liquidation

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. August 1952
(BBl II, 1)

Message et projet d'arrêté du 29 août 1952 (FF II, 1)

Beschluss des Nationalrates vom 17. September 1952
Décision du Conseil national du 17 septembre 1952

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Milliardenwerte sichergestellt, um damit einen dritten Weltkrieg zu finanzieren, eine Vermutung, die nicht nur vollkommen unbegründet, sondern heute auch sehr schwer verständlich erscheint. Tatsächlich waren ja die im Abkommen erfassbaren Werte nur etwa eine halbe Milliarde.

Dann folgte, wie erwähnt, der Marshall-Plan. Die Atmosphäre wandelte sich, aber das Abkommen blieb. Wie eine Pflanze aus dem hohen Norden, die in ein tropisches Klima versetzt wird, musste es verkümmern.

Welches sind im einzelnen die Gründe der langsamen Durchführung? Sie finden sie in der Botschaft erwähnt. Es sind deren hauptsächlich drei: die Festsetzung des Umrechnungskurses, die Errichtung einer Maschinerie zur Auszahlung der Entschädigungen und schliesslich das leidige Kapitel der sog. Sequesterkonflikte.

Was den Umrechnungskurs anbelangt, so hat eigentlich erst die deutsche Währungsreform, resp. die Einführung der D-Mark, die Möglichkeit einer richtigen Einigung geboten. Der allererste Vorschlag der Alliierten, den ursprünglichen Clearingkurs, also 57,8 Reichsmark = 100 Schweizer Franken zu akzeptieren, konnte natürlich in den choatischen deutschen Währungsverhältnissen der ersten Nachkriegszeit niemals als angemessen bezeichnet werden.

Die Errichtung der Maschinerie zur Entschädigung der deutschen Betroffenen wäre am Anfang, d. h. in den ersten Jahren des Abkommens noch möglich gewesen. Später wurde die Lösung dieses Problems sukzessive schwieriger im Masse, wie die deutsche Souveränität wieder hergestellt wurde.

Nun die sog. Sequesterkonflikte. Dass solche Konflikte entstehen mussten, war nicht verwunderlich. Wir kennen die Erscheinung der Sequesterkonflikte aus dem Konkursrecht. Erschwerend in diesem Fall war aber, dass die rechtlichen Auffassungen in diesen Fragen von Land zu Land auseinandergehen. Komplizierte und langwierige bilaterale Verhandlungen waren daher notwendig, und auch das trug zu Verzögerungen bei. Alle hier skizzierten Entwicklungen führten allmählich alle Vertragspartner zur Erkenntnis, dass das Abkommen in der ursprünglichen Form undurchführbar geworden war, und man kam überein, einen Ausweg zu suchen. Dieser Ausweg musste den Wünschen aller Beteiligten, aber hauptsächlich der durchaus gewandelten Situation Rechnung tragen. Wieder begannen lange, oft mühsame Verhandlungen, zu denen nun auch die deutsche Bundesregierung beigezogen wurde. Aber die Atmosphäre war anders geworden und liess sich nicht mehr mit dem frostigen Klima vergleichen, das 1946 geherrscht hatte.

Im Gegensatz zur Schweiz erklärten die Alliierten, sie könnten nicht ganz auf den ihnen zukommenden Anteil aus dem Abkommen von Washington verzichten. Im Verlauf der Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der Alliierten Hohen Kommission in Bonn wurde dann eine Einigung getroffen, laut welcher die Alliierten gegen eine sofortige Pauschalzahlung von 121,5 Millionen Schweizer Franken auf alle ihre Ansprüche auf die deutschen Guthaben in der Schweiz verzichten. Die Schweiz stellt beiden Parteien ihre guten

Dienste als Zahlungsstelle zur Verfügung. Sie nimmt diese 121,5 Millionen Schweizer Franken in Empfang und übergibt diese Summe nach Abzug eines bereits gezahlten Vorschusses von 20 Millionen an die Alliierten weiter. Schweizerische Banken stellen einen Ueberbrückungskredit zur Verfügung. Wie Deutschland den Betrag aufbringt, ist in der Botschaft erläutert.

Erfreulicherweise für den schweizerischerseits immer vertretenen Standpunkt, Härten wo immer möglich zu eliminieren, werden Vermögen bis Fr. 10 000.— ganz und solche bis Fr. 15 000.— teilweise freigegeben. Für grössere Vermögenswerte müssen die betroffenen Deutschen zugunsten der von ihrer Regierung zu leistenden Zahlung auf einen Drittel, in bestimmten Fällen, d. h. dort, wo die Schweiz einen Sequesterkonflikt durchkämpfen musste, auf die Hälfte verzichten.

Sie stellen sich damit wesentlich besser als Deutsche, die für ihre Titel und Vermögen im Ausland die Währungsreform über sich ergehen lassen mussten oder solche, die ihr Geld im alliierten Ausland oder bei andern neutralen Staaten angelegt hatten.

Die Botschaft und der Bundesbeschluss führen im Titel lediglich den Hinweis auf die «deutschen Vermögenswerte in der Schweiz». Das geschieht, um klarzumachen, dass das sog. Washingtoner Abkommen in wichtigen Teilen bestehen bleibt. In Wegfall kommen lediglich die Teile, die sich mit der Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz befassen. Das bringt auch das Verschwinden der sog. «Commission mixte» mit sich, also der Kommission von je einem Vertreter der USA, von Grossbritannien, von Frankreich und der Schweiz, die laufend die Arbeiten der schweizerischen Verrechnungsstelle zu verfolgen und in vielen Fällen Entscheidungen vorzuschlagen hatte.

Nicht berührt vom Abkommen werden Vermögenswerte, die Deutschen gehören, die in andern Teilen des ehemaligen Deutschen Reiches, ausserhalb der deutschen Bundesrepublik wohnhaft sind. Diese bleiben nach wie vor der Sperre unterworfen.

Wichtig ist aber, dass noch andere Teile des sog. Washingtoner Abkommens weiter in Kraft bleiben. Ich nenne die Pflicht zur Deblockierung schweizerischer Guthaben in den Vereinigten Staaten, die Aufhebung der schwarzen Listen, die Schiedsgerichtsklausel und die endgültige Regelung der sog. Raubgoldfrage. Dagegen werden endgültig freigegeben die deutschen Patente und Handelsmarken (Seite 12 der Botschaft). Diese Massnahme ist es, die das Abkommen mit Deutschland über diese Materie, das Sie soeben genehmigt haben, gestattete.

Am Schluss der Botschaft befindet sich ein Hinweis auf ein drittes Vertragswerk, nämlich eine Verständigung mit der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die schweizerischen Staatsforderungen gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich, also der sog. «Clearing-Milliarde».

Der Bundesrat steht auf dem Standpunkt — und er kann sich auf Präzedenzen stützen —, dass er für den Abschluss solcher Abkommen kompetent ist. Ihre Kommission liess sich mehrheitlich überzeugen, machte allerdings geltend, dass diese

Kompetenz zur Gestion des Bundesvermögens wohl noch nie für eine so hohe Summe verwendet worden ist. Sie werden vermutlich von einem Kommissionsmitglied noch etwas darüber hören.

Die These des Bundesrates, dass es sich bei diesem Abkommen um einen Akt der Gestion, der Verwaltung der Bundesfinanzen handelt, für welche der Bundesrat gemäss Artikel 102, Ziffer 4, BV zu sorgen hat und zuständig ist, stützt sich neben den Präzedenzen auf eine Reihe von Meinungsäusserungen erstrangiger Strafrechtslehrer, u. a. auch auf ein Votum von Prof. Hilty, der 1905 als Nationalrat darüber gesprochen hat.

Die Finanzkommissionen beider Räte wurden über das Abkommen unterrichtet. Es steht diesen natürlich frei, sich im Rahmen ihrer Arbeiten über den jeweiligen Stand, die Bewertung und die Bonität sämtlicher Forderungen des Bundes an in- und ausländische Debitoren orientieren zu lassen.

Ihre Kommission wurde in allen Einzelheiten über das Abkommen orientiert, und im übrigen hat die Presse die hauptsächlichsten Punkte wiedergegeben. Wenn es auch schmerzhaft ist, dass eine zu Recht bestehende Forderung von 1200 Millionen Franken, zu denen sich mit 650 Millionen Franken noch einige hundert andere Millionen an Forderungen gesellen, obendrein noch mit gestaffelten Zahlungen abgegolten wird, so müssen wir die Regelung doch als einen Erfolg unserer Unterhändler bezeichnen.

Die sog. «Clearing-Milliarde» war vielen früher immer ein Dorn im Auge, hauptsächlich wegen Unkenntnis über deren Entstehen. Es ist vielleicht richtig, wenn hier noch einmal darauf hingewiesen wird, dass diese Clearingforderung nicht aus übermässigen schweizerischen Warenlieferungen an Deutschland oder an deutsche Satelliten entstanden ist. Es kann leicht nachgewiesen werden, dass die Schweiz von der Achse während des Krieges Waren bezogen hat, deren Wert unserer Ausfuhr dorthin um Hunderte von Millionen überstiegen hat.

Neben dem Warenverkehr spielte aber auch während des Krieges ein Zahlungsverkehr, der zum Anwachsen unserer Forderungen an das Reich führte. Wir hatten alles Recht, auf deren Begleichung zu bestehen. Die 650 Millionen, die wir erhalten sollen, zerfallen in drei Teile: 121,5 Millionen werden kurzfristig fällig; 328,5 Millionen werden in jährlichen Raten bezahlt, und 200 Millionen bleiben vorläufig zu Investitionszwecken in Deutschland, wobei diese Investitionen im Einvernehmen mit der Schweiz bestimmt werden sollen. Gemäss Artikel 6 des Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten (siehe S. 31 der Botschaft) soll dieses Abkommen erst in Kraft treten, wenn die zuständigen schweizerischen Behörden die beiden Abkommen mit der deutschen Bundesrepublik (also betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und betreffend die schweizerischen Forderungen an das ehemalige Deutsche Reich) in Kraft getreten sind.

Wie die erste Anzahlung von 123,5 Millionen Franken verwendet werden soll, darüber haben wir heute nicht zu befinden. Der Bundesrat wird

uns, wie in der Botschaft angedeutet, eine besondere Vorlage unterbreiten.

Ich komme zum Schluss. Ich habe am Anfang auf das «Malaise» hingewiesen, das bei uns seit Inkrafttreten des sog. Washingtoner Abkommens bestand. Ein «Malaise» entstand auch bei den Alliierten gegenüber uns, und dass auch in Deutschland, besonders am Anfang, ein «Malaise» herrschte, ist verständlich.

Das ist nun alles fertig. Unsere Beziehungen zu den Alliierten in diesem Zusammenhang sind geklärt, und in Deutschland ist man heute von der Loyalität der Schweiz in bezug auf die Behandlung deutscher Vermögenswerte überzeugt und weiss uns Dank. Unsere feste Haltung, die uns oft in Differenzen zu den alliierten Vertretern brachte und die in eklatantem Gegensatz steht zum Vorgehen anderer neutraler Staaten zu dem gleichen Fragenkomplex, wird voll gewürdigt und als Beweis dafür angesehen, dass es auch heute noch möglich ist, im internationalen Handel dem Grundsatz von Treue und Glauben, von Respekt vor den Rechten und dem Eigentum anderer, vielleicht Schwächerer, hochzuhalten. Die Schweiz bereichert sich nicht an fremdem Eigentum.

Neben den Unterhändlern, die Dank und Anerkennung verdienen, möchte ich hier auch der Schweizerischen Verrechnungsstelle gedenken, die eine mühsame, dornenvolle und undankbare Aufgabe, die sie ständigen Kritiken aussetzen musste, mit Gewissenhaftigkeit angepackt hat. Ihre Arbeit ist nicht zu Ende; noch bleiben schwierige Einzelfragen zu lösen, aber im grossen und ganzen kann sie nun rasch an das Liquidieren und Freistellen denken. Auch die seinerzeit ernannte Aufsichtskommission wird weiter funktionieren.

Ihre Kommission — nach gründlicher Orientierung durch den Chef des Departementes und durch Herrn Minister Stucki — empfiehlt Ihnen, den Bundesbeschluss *in globo* und unverändert, mit einem kleinen Zusatz, zu genehmigen.

Die Verträge mit der Französischen Republik, dem Vereinigten Königreich und den USA sowie mit der Bundesrepublik Deutschland können naturgemäss nicht im Detail beraten werden. Entweder wir akzeptieren sie *tel quel*, oder wir lehnen sie ab.

Sie haben gesehen, dass der Nationalrat einen neuen Artikel 3 zum Bundesbeschluss beschlossen hat, der verlangt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung über die Durchführung des Abkommens regelmässig Bericht erstatten solle. Das ist in Ordnung und entspricht der bisherigen Praxis. Daneben bleibt wie gesagt auch die seinerzeit auf Wunsch des Parlamentes ernannte Aufsichtskommission in Funktion, und dort sind ja alle grossen Parteien bereits vertreten.

Ich beantrage Genehmigung des Bundesbeschlusses.

Klöti: Wie Sie soeben vom Kommissionsreferenten vernommen haben, ist die Kommission in ihrem Antrage auf Genehmigung der beiden Abkommen einstimmig. Ich habe der klaren Begründung des Kommissionsantrages durch Herrn Dr. Speiser nichts beizufügen und schliesse mich auch

seinem Dank an das Politische Departement und besonders an Herrn Minister Stucki an.

Wenn ich das Wort ergreife, geschieht dies, um eine Frage aufzuwerfen, die die beiden Abkommen nicht direkt betrifft, aber mit ihnen, wie der Herr Referent zugegeben hat, doch in einem ziemlich engen Zusammenhang steht. Auf Seite 17 der bundesrätlichen Botschaft wird ausgeführt, der Verzicht der Schweiz auf jeglichen Anspruch hinsichtlich der in unserem Lande liegenden deutschen Vermögenswerte sei dadurch erleichtert worden, dass gleichzeitig mit den beiden Abkommen auch eine Verständigung mit der Bundesrepublik Deutschland über die Erledigung der schweizerischen Staatsforderungen, also der Clearing-Milliarde, gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich habe erzielt werden können. Dieses zweite Abkommen mit Deutschland über die schweizerischen Staatsforderungen hängt mit den jetzt zu behandelnden beiden Abkommen insofern zusammen, als in Artikel 6 des Abkommens mit den Alliierten bestimmt wird, dass dieses Abkommen nur in Kraft tritt, wenn das Abkommen über unsere Staatsforderungen an Deutschland in Kraft getreten ist. Sein Zustandekommen hängt also von der Schliessung des Abkommens über die Clearing-Milliarde ab. Dieser enge Zusammenhang hätte auf alle Fälle geboten, den eidgenössischen Räten, nicht nur den zwei Kommissionen, das letztere Abkommen im Wortlaut mitzuteilen und es in der Botschaft zu erläutern und zu begründen. Das ist leider unterlassen worden. Den Mitgliedern der Kommission ist der Text des Abkommens betreffend die Clearing-Milliarde kurz vor der Kommissionssitzung zugestellt worden, mit der Bemerkung, es würde dem Parlament nicht zur Beschlussfassung unterbreitet werden, dieses Abkommen liege in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates. Die Mitglieder der beiden Räte, die nicht in der Finanzkommission oder in der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten sitzen, kennen diese Abkommen nicht näher und sind darüber nicht besser orientiert als jeder Zeitungsleser.

Selbst dann, wenn man der Ansicht war, das Abkommen müsse der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung vorgelegt werden, wäre es doch geboten gewesen, darüber dem Parlament anlässlich der Vorlage der beiden andern Abkommen genaueren Aufschluss zu geben und auch die Texte dieses Abkommens über die Clearing-Milliarde beizufügen, zumal deren Kenntnis für die Beurteilung der beiden andern Abkommen auch nach der Ansicht des Bundesrates von Bedeutung ist. Der Trost, den Herr Bundesrat Petitpierre in der Kommission gegeben hat, der Bundesrat werde in dem im Mai nächsten Jahres herauskommenen Geschäftsbericht über das Jahr 1952 über dieses Abkommen einige Auskunft geben und die Mitglieder hätten in jenem Zeitpunkt auch Gelegenheit, bei der Staatsrechnung 1952 die Wirkungen des Abkommens auf die Vermögenslage des Bundes zu erkennen — dieser Trost ist ausserordentlich mager. Man hätte auf alle Fälle im jetzigen Zeitpunkt nicht nur die Presse, sondern auch die Mitglieder des Parlamentes über diese wichtige Abmachung vollständig orientieren sollen.

Nun komme ich aber zum Hauptpunkt. Ich habe in der Kommission die Frage aufgeworfen, aus welchen Gründen der Bundesrat sich zum endgültigen Abschluss dieses Abkommens über die Clearing-Milliarde ohne Beschluss des Parlamentes kompetent erachte. Der Vertreter des Bundesrates stellte eine schriftliche Antwort des Bundesrates auf diese Anfrage in Aussicht. In der nationalrätlichen Kommission ist dann am folgenden Tage dieselbe Frage aufgeworfen worden, und der Bundesrat hat durch einen Bericht vom 15. September an die nationalrätliche Kommission, der auch den Mitgliedern unserer Kommission zugestellt wurde, die gewünschte Antwort erteilt. In diesem Bericht vertritt der Bundesrat die Auffassung, er sei zum Abschluss des Abkommens über die Clearing-Milliarde kompetent und nicht verpflichtet, es dem Parlament zu unterbreiten. Er beruft sich dabei in erster Linie auf Artikel 102, Ziffer 14, BV, der mit dem Ingress zusammen folgendermassen lautet: «Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung folgende Befugnisse: ... 14. Er sorgt für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes.» Zur Finanzverwaltung gehört auch die Eintreibung von privat-rechtlichen Forderungen und der ganze oder teilweise Verzicht auf solche, soweit es die Umstände erfordern. Dasselbe gelte auch für die Forderungen an ausländische Staaten. Freilich bedürfe es dazu einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Diese Vereinbarung bedürfe aber nicht der Genehmigung der Bundesversammlung, trotzdem Artikel 85, Ziffer 5, vorbehaltlos vorschreibt, dass Abkommen mit dem Ausland in den Geschäftskreis der Bundesversammlung gehören. Es sei das deshalb nicht nötig, weil der Vertrag der Eidgenossenschaft keine Verpflichtungen auferlege, sondern ihr nur Rechte einräume; auch handle es sich nur um die Erfüllung einer bestehenden Vertragspflicht, die nach der herrschenden Auslegung der Verfassung nicht der Genehmigung des Parlamentes bedürfe. Es werde nur ein Geschäft liquidiert, das der Bundesrat in eigener Kompetenz beschlossen habe. Uebrigens sei nach Artikel 102, Ziffer 8, BV der Verkehr mit dem Ausland Sache des Bundesrates. Beigefügt wird sodann, dass auch politische Gründe dafür sprechen, dieses Abkommen nicht im Parlament zu behandeln.

Dieser Argumentation kann der Sprechende nicht zustimmen. Ich bin überzeugt, dass auch andere Mitglieder des Rates mit mir widersprechen würden, wenn sie Gelegenheit gehabt hätten, sie zu studieren. Leider kennen die Mitglieder des Rates dieses ganze Exposé des Bundesrates heute noch nicht, und der Bericht ist so spät eingegangen, dass z. B. der Sprechende ihn auch erst gestern studieren konnte. Es konnte auch keine Besprechung dieses Berichtes im Schosse unserer Kommission stattfinden, denn es hat keine weitere Sitzung mehr stattgefunden. In erster Linie ist zu sagen, dass nach Artikel 85, Ziffer 5, alle Abkommen mit dem Ausland der Zustimmung der Bundesversammlung bedürfen, welcher Art auch ihr Gegenstand sei. Nach der Doktrin und Auslegung

sind nur solche Abkommen, durch die der Schweiz bloss Rechte eingeräumt werden, aber keine Pflichten überbunden werden, nicht vorzulegen, aber solche Abkommen gibt es fast nicht. Es sind auch nicht vorzulegen solche Abkommen, die sich lediglich als Ausführung bereits bestehender vertraglicher Abmachungen erweisen. Um ein solches Abkommen handelt es sich aber im vorliegenden Falle nicht. Es handelt sich vielmehr, wie bei den anderen beiden Abkommen, die hier genehmigt werden sollen, um einen regelrechten Staatsvertrag, mit beiderseitigen Rechten und Pflichten. Dabei ist der Vertragspartner ein neues Staatsgebilde, die Bundesrepublik Deutschland, die übrigens nur vertragsfähig ist, weil die Alliierten sie dazu ermächtigt haben. Die Schuld wird erst durch diesen Vertrag durch die Bundesrepublik geschaffen und diese letztere verpflichtet sich, die Schuld in der im Vertrag umschriebenen Weise zu tilgen. Aber auch die Schweiz übernimmt Pflichten, so die, keine höheren Forderungen geltend zu machen, ferner hat sie Verluste, also Abschreibungen an den Guthaben in Kauf zu nehmen. Sie verpflichtet sich, 200 Millionen Franken in Deutschland für Investitionszwecke liegen zu lassen. Sie verpflichtet sich, gegebenenfalls über eine Erhöhung dieses Betrages zu verhandeln, usw. Das Abkommen unterscheidet sich rechtlich in keiner Weise von den heute zur Genehmigung vorliegenden Staatsverträgen. Wohl handelt es sich für die Schweiz generell und praktisch gewissermassen um einen Schuldennachlass gegenüber dem in Not geratenen Deutschland, allein für die Beantwortung der Frage, ob das Abkommen nach Artikel 85, Ziffer 5, der Bundesversammlung zum Entschcheid vorzulegen sei, ist das bedeutungslos. Dass aus der in Ziffer 14 des Artikels 102 der Bundesverfassung als Aufgabe des Bundesrates bezeichneten Verwaltung der Bundesfinanzen nicht abgeleitet werden kann, der Bundesrat sei zum Abschluss von Staatsverträgen, die die Finanzen des Bundes beeinflussen, ausschliesslich zuständig, ist selbst für Nichtjuristen zu offenkundig, als dass darüber viele Worte zu verlieren wären. Es ist doch selbstverständlich und geht auch aus dem Ingress des Artikels 102 hervor, dass die Finanzverwaltung unter Respektierung der Bundesverfassung und der Gesetze, also auch in Nachachtung des Artikels 85, Ziffer 5, der Bundesverfassung zu führen ist. Auch der Hinweis auf Artikel 102, Ziffer 8, wonach der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen wahrnimmt und die auswärtigen Angelegenheiten besorgt, bedeutet nicht eine Aufhebung der verfassungsmässigen Kompetenzen der Bundesversammlung zum Entschcheid über Staatsverträge gemäss Artikel 85, Ziffer 5. Artikel 85, Ziffer 5 und Artikel 102, Ziffer 8 und 14, stehen miteinander gar nicht in Widerspruch. Der eine verpflichtet den Bundesrat zu handeln, und der andere macht die Kompetenzvorbehalte in bezug auf die Bundesversammlung. Wenn der Bundesrat seinerzeit gestützt auf ausserordentliche Vollmachten mit nachträglicher Genehmigung durch die Bundesversammlung die Clearingvorschüsse an das ehemalige Deutsche Reich gewährt hat, darf daraus nicht geschlossen werden, dass er heute, wo die Verfassung wieder

gilt, von sich aus den Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland, die nicht einmal territorial mit dem alten Deutschen Reich identisch ist, abschliessen könne. Ob der Bundesrat im Falle Italien, mit dem er ein Abkommen bezüglich Herabsetzung der Clearingforderungen abgeschlossen hat und worauf bereits als Präjudiz hingewiesen wird, gestützt auf angebliches Vollmachtenrecht gehandelt hat, weiss ich nicht, aber auf alle Fälle kann jener Fall nicht als entscheidendes Präjudiz aufgefasst werden. Die Mitglieder der Räte haben erst später durch den Geschäftsbericht vernommen, dass der Bundesrat mit Italien ein Abkommen getroffen habe, wonach er ihm einen Teil der Clearingschuld erlassen habe, aber keines der Ratsmitglieder hat sich veranlasst gesehen, nachträglich noch theoretisch eine Untersuchung darüber anzustellen, ob eigentlich der Bundesrat zu diesem Abkommen zuständig gewesen sei oder nicht. Endlich darf auch der Ansicht, es sei eine Erörterung des Abkommens im Parlament nicht erwünscht, keine rechtliche Bedeutung zuerkannt werden.

Aus allen diesen Gründen komme ich zum Schlusse, dass das Abkommen mit Deutschland über die sogenannte Clearing-Milliarde in gleicher Weise wie die beiden anderen Abkommen dem Parlament zum Entschcheid vorgelegt werden müssen. Wie die nationalrätliche Kommission sich hier einstellt, weiss ich nicht. Ich habe gehört, dass sie sich heute besammle, um den Bericht des Bundesrates zu dieser Kompetenzfrage zu besprechen. Das geschieht also, nachdem der Nationalrat bereits die beiden vorliegenden Abkommen genehmigt hat. Wie alle von Ihnen bin ich für Zustimmung zu den beiden Abkommen, um die es sich heute handelt. Aber die grosse Wahrscheinlichkeit, ja die Gewissheit, dass die Bundesversammlung auch dem neuen Abkommen zustimmen würde — der Sprechende wird ebenfalls zustimmen — darf uns nicht verleiten, die Nichtbefolgung des Artikels 85, Ziffer 5, ruhig hinzunehmen. Dadurch würden wir nämlich ein ganz bedenkliches Präjudiz schaffen. Es könnten Fälle kommen, wo der Bundesrat mit der gleichen Begründung ein Abkommen definitiv abschliessen würde, das sehr umstritten wäre. Hätte aber der Bundesrat das Abkommen ratifiziert und die Ratifizierung dem Vertragsstaat mitgeteilt, so wäre die Schweiz vertraglich gebunden, auch wenn die Mehrheit des Parlamentes nachher die Beratung durchsetzen und das Abkommen ablehnen würde. Man könnte nur noch die Mitglieder des Bundesrates wegen des seltenen Deliktes der Verfassungsverletzung zur Rechenschaft ziehen (Heiterkeit). Das Clearingabkommen selbst steht nicht auf der heutigen Traktandenliste, und es liegt bezüglich desselben auch keine Botschaft des Bundesrates vor. Will man vom Bundesrat verlangen, dass er das Clearingabkommen dem Parlament zur Genehmigung vorlege, so ist eine Motion der gegebene Weg. Das hat auch der Bundesrat in seinem Bericht ausgeführt.

Die bedenkliche Argumentation des Bundesrates in seinem Bericht vom 15. September, die ich geschildert habe, veranlasst mich, mir vorzubehalten, nach Abschluss dieser Beratung eine

Motion in diesem Sinne zu stellen. Die Motion könnte nächste Woche behandelt werden, zumal sie in der Hauptsache bereits begründet ist. Ich denke, wir sind mit Geschäften nicht so überladen, als dass wir nicht in einer Viertelstunde diese Motion behandeln könnten. Würde die Motion angenommen und würde der Bundesrat, ohne noch einen Beschluss des Nationalrates darüber abzuwarten, ihr entsprechen, so könnte die Genehmigung des Abkommens in der Dezembersession stattfinden, unmittelbar bevor man das Geschäft über die Hilfeleistung an die kriegsgeschädigten Auslandschweizer behandeln würde. Man könnte unter Umständen auch in der gleichen Botschaft die Genehmigung des Abkommens und die Verwendung der 120 Millionen vorlegen. Richtig ist, dass sich die Befreiung der deutschen Vermögenswerte bei einer Verschiebung der Genehmigung bis zum Dezember verzögern würde, d. h. bis nach der Dezembersession, während bei Bejahung der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates morgen schon, nachdem beide Räte die beiden Abkommen genehmigt haben, schweizerischerseits dem Vollzug nichts mehr entgegenstehen würde. Aber diese kleine Verschiebung liesse sich zweifellos verantworten. Schliesslich ist die Genehmigung des Abkommens durch die Bundesversammlung nicht eine blosser Formalität, die innert ein paar Tagen erledigt werden muss, sondern es ist dafür auch die notwendige Zeit zur Verfügung zu stellen, nachdem man sich jahrelang vorher mit der Sache befasst hat.

Das sind die Gründe, die ich Ihnen vortragen wollte und mit denen ich, je nach dem Ergebnis der Beratung, eine Motion ankündige.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

M. Petitpierre, conseiller fédéral : La seule question sur laquelle j'ai à me pronocer est celle qui vient d'être soulevée tout à l'heure par M. Klöti. Comme ce dernier l'a relevé lui-même, ce problème de compétence n'est pas actuellement posé, puisque vous avez à vous pronocer sur un projet d'arrêté du Conseil fédéral qui a pour objet exclusivement les deux accords relatifs à la liquidation de l'accord de Washington de 1946. Si une motion est déposée, le Conseil fédéral répondra officiellement et se prononcera définitivement, vraisemblablement par l'organe du chef du Département fédéral des finances.

Sur la question de compétence, il s'agit de rechercher comment deux dispositions de la Constitution fédérale doivent être interprétées : celle de l'article 85, chiffre 5, qui prévoit la compétence de l'Assemblée fédérale pour approuver des alliances et des traités conclus avec des Etats étrangers et celle de l'article 102, chiffre 14, qui déclare le Conseil fédéral compétent pour administrer les finances de la Confédération.

Le Conseil fédéral s'est prononcé sur cette question de compétence dans le rapport qui a été remis aux membres de la Commission du Conseil national qui s'est occupée de la ratification des deux accords en discussion ici ainsi qu'aux membres de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats. Je n'ai rien à ajouter aux consi-

dérations émises dans ce rapport du Conseil fédéral mais me bornerai à relever que si l'on admettait le point de vue développé tout à l'heure par M. Klöti, on modifierait la pratique suivie jusqu'à présent non pas seulement par le Conseil fédéral unilatéralement mais par le Conseil fédéral avec l'accord implicite des Chambres. L'article 85, chiffre 5, a toujours été interprété — je renvoie à cet égard au commentaire de la Constitution fédérale, de Burckhardt — en ce sens, que seuls devaient être soumis à la ratification des Chambres les traités qui imposent des obligations nouvelles à la Confédération. C'est en vertu de cette interprétation que le Conseil fédéral n'a pas non plus l'intention de soumettre aux Chambres un quatrième accord signé à Bonn récemment, l'accord sur le « Lastenausgleich », sur la péréquation des charges, dont les dispositions sont toutes en faveur (de notre pays ou plus exactement des Suisses actuellement établis en Allemagne. Cet accord n'impose aucune obligation à la Confédération et ne représente que des avantages pour elle.

Y a-t-il lieu de modifier l'interprétation donnée jusqu'à présent à l'article 85, chiffre 5 ? Je ne le pense pas.

On doit donc admettre, d'une manière générale, que les accords conclus par la Confédération avec un Etat étranger au sujet de créances de la Confédération et de la liquidation de ces créances tombent sous le coup de l'article 102, chiffre 14, de la Constitution fédérale. L'article 85, chiffre 5, ne s'y oppose pas. Le Conseil fédéral peut invoquer en particulier, à l'appui de sa manière de voir le précédent de l'accord conclu avec l'Italie pour le règlement de ses créances contre ce pays. Cet accord n'a pas été conclu en vertu des pleins pouvoirs mais de l'article 102, chiffre 14, de la Constitution fédérale.

Cette manière de procéder ne me paraît porter aucune atteinte aux attributions et aux droits des Chambres et cela d'autant moins que, dans le cas présent comme dans celui de l'accord avec l'Italie, les Chambres ont été renseignées et consultées par l'intermédiaire des commissions compétentes, celles des finances.

M. Klöti, tout à l'heure, a déclaré que le fait que les membres des Chambres qui ne faisaient pas partie de ces commissions avaient la possibilité de se pronocer sur de tels accords au moment de l'examen du rapport de gestion ou des comptes de l'année précédente était une maigre consolation. Sans doute, à ce moment-là, ces accords sont entrés en vigueur mais en ce qui concerne l'accord avec l'Italie, ce mode de procéder a été implicitement approuvé par les Chambres, puisque aucune réserve n'a été faite ni sur le fond de l'accord, ni sur la procédure suivie au moment où les Chambres ont examiné le rapport de gestion qui traitait cet objet.

En l'espèce, les Commission des finances ont été renseignées en détail par le chef du Département fédéral des finances et par ses collaborateurs sur l'accord financier conclu avec l'Allemagne. Elles ont expressément donné leur approbation, en constatant que l'accord était satisfaisant pour notre pays. Le Conseil fédéral a également renseigné la Commission des affaires étrangères du Conseil des

Etats aux membres de laquelle nous avons communiqué le texte de l'accord. Il a renseigné aussi la Commission du Conseil national qui s'est occupée des deux accords liquidant celui de Washington. Au sein de ces deux commissions également, aucune opposition ne s'est manifestée à l'égard de ces accords. S'il y avait eu de l'opposition, il va de soi que le Conseil fédéral en aurait tenu compte.

A cela s'ajoute qu'au cas où l'on exigerait une décision des Chambres en l'espèce, il en résulterait des inconvénients qui, du point de vue juridique ne sont pas décisifs mais d'ordre pratique, en ce sens que l'exécution des deux accords liquidant celui de Washington serait retardée. Avec M. Klöti, je suis d'avis que cette circonstance n'est pas péremptoire et que, si la Constitution l'exigeait, nous devrions passer sur ces inconvénients. En réalité, il s'agit de savoir s'il y a lieu de modifier la pratique suivie jusqu'à présent. Les inconvénients d'ordre pratique sont un élément d'appréciation dont on peut tenir compte, quitte à ce que la question de la compétence fasse plus tard et pour elle-même l'objet d'un examen approfondi par les Chambres et par le Conseil fédéral. Cette question ne doit pas être résolue hâtivement. D'ailleurs, encore une fois, le Conseil des Etats n'a pas à prendre aujourd'hui de décision. Il doit simplement se prononcer sur l'approbation des deux accords qui lui sont soumis.

Je ne peux guère espérer avoir convaincu M. Klöti. En effet, je n'ai pu apporter ici des arguments nouveaux ne figurant pas dans le rapport du Conseil fédéral. Je voudrais néanmoins me permettre d'insister auprès de M. Klöti pour qu'il renonce à déposer une motion et à exiger qu'elle soit mise en discussion dans un délai de quelques jours, qui serait insuffisant pour que les membres de votre Conseil puissent procéder aux recherches nécessaires et se prononcer en connaissance de cause sur la nouvelle interprétation donnée par M. Klöti de l'article 85, chiffre 5, de la Constitution fédérale et sur l'opportunité de modifier la pratique admise jusqu'ici par le Conseil fédéral et par l'Assemblée fédérale.

Speiser, Berichterstatter: Ich glaube, in meinem Referat habe ich klar dargestellt, dass in unserer Kommission diese Frage behandelt wurde, und dass die Mehrheit die Meinung des Bundesrates teilte, eine kleine Minderheit aber Zweifel äusserte, die damals allerdings nicht so prononciert zum Ausdruck kamen wie heute. Die Diskussion ist an sich wertvoll, und es ist zuzugeben, dass die Situation ein wenig, sagen wir, interessant ist: Wir haben drei Staatsverträge, die praktisch gleichzeitig abgeschlossen wurden. Zwei davon sind klarerweise der Ratifizierungskompetenz des Parlamentes unterstellt. Der dritte untersteht nach Auffassung der Mehrheit der Kommission und nach der Meinung des Bundesrates nicht dieser Ratifizierungskompetenz. Aber die drei Verträge können nur gleichzeitig in Kraft treten. Wir haben also in einer Gruppe von drei Verträgen zwei Verträge, die wir zu ratifizieren haben. Wenn aber der dritte Vertrag, den der Bundesrat allein ratifiziert, nicht unterzeichnet wird, so fallen die zwei Verträge, die wir nun

sanktionieren werden, dahin. Es ist vielleicht eine Situation ohne Präzedenz. Sie ergibt sich aber aus den Verhältnissen. Wir haben uns in der Kommission der Ansicht des Bundesrates mit überwiegender Mehrheit angeschlossen.

Ich möchte doch vor einer allzu weiten Interpretation des Artikels 85 warnen. Wenn wir gar zu weit gehen, so müsste jeder Clearingvertrag, jeder kurzfristige Handelsvertrag dem Parlament vorgelegt werden. Heute ist handelspolitisch alles kurzfristig. Es ist nicht mehr wie früher, vor dem Ersten Weltkrieg. Wenn damals zwischen zwei Ländern ein Handelsvertrag abgeschlossen wurde, so dauerte er vielleicht 20 Jahre. Heute werden alle Verträge nur auf 6, 9, vielleicht 12 Monate abgeschlossen. Dazu gibt es dann noch gelegentlich Klauseln, in denen ein vorzeitiger Rücktritt vorgesehen ist. Wenn wir diesen Artikel 85 zu weit interpretieren, so mehrt sich die Arbeit des Parlamentes auf eine Art, die wir kaum verantworten können. Wir würden in der heutigen, raschlebigen Zeit die Arbeit unserer Handelsabteilung und der Instanzen, die mit dem Ausland verhandeln müssen, erschweren.

Ich kann mich mit gutem Gewissen dem Antrag des Bundesrates anschliessen.

Ich möchte auch noch den Wunsch aussprechen, dass man nicht durch diese Frage, die an sich diskussionswert ist, nun riskiert, dass das Abkommen von Washington nicht liquidiert werden kann oder jedenfalls nicht so bald, wie es erwartet wird. Es gibt Tausende von ganz bescheidenen deutschen Kapitalisten mit bis zu 10 000 Franken Schweizer Besitz. Es gibt Tausende, die nun fast 8 Jahre lang warten, dass sie endlich über ihr ehrlich verdientes Geld verfügen können. Auch in der Wirtschaft sind viele Fälle immer noch pendent, wo man nicht weiss, wie man disponieren soll, weil die Unsicherheit über das Abkommen noch besteht. Je rascher wir aus dieser Sache herauskommen, desto besser ist es.

Im Namen der Kommission möchte ich wünschen, dass die beiden vorgelegten Abkommen ratifiziert, und dass dem Bundesrat keine Schwierigkeiten gemacht werden für die Ratifizierung des dritten Abkommens. Die aufgeworfene Frage könnte vielleicht auf einem andern Wege einmal diskutiert werden.

Stüssi: Nur einige wenige Worte zu dieser Frage. Ich glaube, wir sind uns alle klar: wenn alle 3 Abkommen unserem Rate vorgelegt würden, dass sie dann zur Annahme gelangen würden. Aber wenn auch praktisch das Ergebnis dasselbe sein wird, so möchte ich doch betonen, dass wir dem Herrn Kollegen Klöti sehr dankbar sein müssen, dass er diese Frage aufgeworfen hat, denn seine Ausführungen sind absolut zutreffend. Wenn man auf die Bundesverfassung abstellt, so muss man doch in erster Linie die Feststellung machen, dass Artikel 85 unter dem Titel «Befugnisse der Bundesversammlung» steht, und dass hier über den Abschluss der Staatsverträge, der Verträge mit dem Ausland, eine Bestimmung getroffen ist, an welche die Räte und der Bundesrat sich zu halten haben. Es ist nicht möglich, dass nachher dort, wo die Befugnisse des Bundesrates umschrieben werden, irgendwie eine Befugnis so interpretiert werden

kann, dass die Befugnis der Bundesversammlung als solche, wie sie in Artikel 85 festgesetzt ist, ausgeschaltet ist. Also, es ist ganz gegeben, dass dieser Staatsvertrag unter die Genehmigungsbefugnis der Bundesversammlung fällt.

Was ereignet sich nun mit dieser Methode, wie sie hier angestrebt wird? Das Ergebnis ist, dass nun Verträge, die wir genehmigen, nicht genehmigt sind, wenn der Bundesrat seinerseits das dritte Abkommen nicht genehmigt. Denn wenn er die Genehmigung nicht ausspricht für das dritte Abkommen, fallen auch die Abkommen dahin, die wir genehmigt haben. Im Grund wäre also der Bundesrat die omnipotente Behörde, die darüber entscheidet, ob diese Abkommen angenommen werden oder nicht. Ein solches Ergebnis kann doch nicht richtig sein; es widerspricht der Bundesverfassung. Deswegen glaube ich, muss nun doch im Sinne des Antrages Klöti festgestellt werden, dass es nicht möglich ist, in dieser Weise die Räte vor Abkommen zu stellen und von ihnen eine Genehmigung zu verlangen, ohne dass die Beschlüsse der Räte auch hieb- und stichfest sind und nicht mehr geändert werden können.

Die Sache würde etwas anders liegen — ob das möglich ist, darüber will ich mich nicht äussern; es wäre darüber eine nähere Prüfung erst noch notwendig —, wenn die Genehmigung des dritten Abkommens davon abhängig gemacht worden wäre, ob von den Räten die beiden andern Abkommen genehmigt werden. Dann wäre doch wenigstens dasjenige, was die Räte beschliessen, fest und nur dasjenige Abkommen, dessen Abschluss der Bundesrat für sich in Anspruch nimmt, würde dann von anderer Beschlussfassung abhängen. Eine solche Umstellung könnte man noch entgegennehmen. Aber selbst dann bliebe die prinzipielle Frage bestehen, ob überhaupt der Bundesrat kompetent ist, ein solches drittes Abkommen von sich aus abzuschliessen. Ich glaube, man muss bei einer rechtlichen Analyse der Rechtsverhältnisse dem Herrn Kollegen Klöti recht geben. Wenn auch praktisch die Sache auf dasselbe herauskommen wird — ich zweifle nicht daran, dass die Räte diese Abkommen genehmigen werden —, so ist doch die Art und Weise, wie die Sache in Szene gesetzt wird, derart, dass eine Befriedigung nicht aufkommen kann. Zudem: Die Finanzkommission hat über dieses dritte Abkommen noch gar nicht getagt. Ich habe hier die Vorladung für eine Sitzung der Finanzkommission nach Beendigung dieser Verhandlungen, um erst eine Auskunftgabe über das dritte Abkommen entgegenzunehmen. Das ist doch nicht das Verfahren, das man in einem solchen Fall einschlagen muss. Die Kommission müsste vorausgetagt und eine eigene Kognition getroffen haben, um dann im Rate auf Grund dessen, was sie gehört hat, Stellung zu beziehen zu der Genehmigung der Abkommen. Die Sache klappt also auch in dieser Beziehung nicht vollständig. Ich finde, man sollte etwas vermehrtes Vertrauen zu den Räten haben. Es mag ja wohl Verhältnisse geben, die es nahelegen, einen Vertrag, wie dieses dritte Abkommen, nicht an die grosse Glocke zu hängen; das will ich durchaus nicht abstreiten; aber das dispensiert nicht von der Pflicht, die Räte allgemein zu informieren; denn wir sind alle gleich

viel wert. Es ist allerdings im parlamentarischen Betrieb oft so, dass nicht alle in gleicher Weise informiert werden. Wenn ich zum Beispiel der auswärtigen Kommission angehöre, dann weiss ich schon etwas mehr; diese kennt die letzten Geheimnisse der Staatspolitik. Die Mitglieder, die dieser Kommission nicht angehören, sind gewissermassen zweiten Grades. Auch die Finanzkommission und die Finanzdelegationen haben Kenntnis von Dingen, welche die andern nicht haben; das wird man nicht ändern können. Aber dort, wo man die Möglichkeit hat, alle Mitglieder zu informieren, sollte man es tun, und ich glaube, es gehört sich doch, jedem Mitglied so viel Vertrauen zu schenken, dass es nicht einen Bericht, den man als *confidentiel* bezeichnet, nachher an die Öffentlichkeit bringt. Ich finde, in dieser Weise hätte sich die Bundesversammlung auseinandersetzen können. Es braucht nicht immer einen gedruckten Bericht; wir können doch in klarer Kenntnis die Sachlage entscheiden. Das sind Dinge, die man doch besser erwägen sollte. Man sollte den Mitgliedern der Bundesversammlung Vertrauen schenken, wie es auch gut ist und wünschbar wäre, wenn man dem Volk mehr Vertrauen schenkte.

Klöti: Herr Bundesrat Petitpierre hat mehrfach erklärt, ich strebe die Preisgabe einer bisherigen Praxis an. Ich muss dem widersprechen. Das Abkommen mit Italien ist kein ernst zu nehmendes Präjudiz; wie ich Ihnen schon schilderte, hat sich kein Mitglied der Räte um diesen Fall stark bekümmert. Wenn man jenes Abkommen mit Italien der Finanzkommission vorgelegt hat, ist es ja selbstverständlich, dass die Mitglieder dieser Kommission die Sache vom finanziellen Standpunkt, und nicht vom rechtlichen, prüfen. So ist es jetzt. Die Finanzkommission wird diese Abkommen materiell geprüft und festgestellt haben, dass im grossen und ganzen ein befriedigender Abschluss der ganzen Angelegenheit erreicht worden sei.

Aber die Rechtsfrage ist eine andere. Herr Speiser hat mit Recht gesagt, man sollte den Artikel 85, Ziffer 5, nicht allzu eng interpretieren. Es gibt viele Fälle, wo es pressiert, und wo man gezwungen ist, provisorische Handelsverträge abzuschliessen und in Kraft zu setzen, ohne sie den Räten vorzulegen. Aber der Bericht, den der Bundesrat nun der Kommission vorlegte, bedeutet eine ganz gewaltige Einengung der Bedeutung des Artikels 85, Ziffer 5, der Bundesverfassung. Wenn man uns vordozieren will, dass aus Artikel 102, Ziffer 14, der Bundesverfassung eine Derogierung des Artikels 85, Ziffer 5 (wonach das Parlament die Staatsverträge zu genehmigen hat), resultiere, so würde eine solche Interpretation ein ganz bedenkliches Präjudiz bilden. Deshalb halte ich mich für verpflichtet, eine Motion zu stellen, die Sie annehmen oder ablehnen können. Wenn Sie sie ablehnen sollten, bliebe die Frage, ob nicht das Problem, wie künftig der Artikel 85, Ziffer 5, der Bundesverfassung zu handhaben sei, von den Räten auf Grund eines Berichtes des Bundesrates näher geprüft werden sollte.

Es tut mir recht leid, dass, nachdem Herr Stuckli und die Herren vom Departement so gute Arbeit geleistet haben, wir nun wegen dieser

Rechtsfrage eine Differenz haben, aber sie ist grundsätzlich wichtig. Es könnten Fälle kommen, wo der Bundesrat, gestützt auf dieses Präjudiz, ein Abkommen endgültig erledigte, und das Parlament nachher nichts mehr zu sagen hätte. Wenn man von Herrn Professor Hüty einen Ausspruch zitiert, der einmal vor 40 Jahren getan wurde, und sich scheut, die Herren Burckhardt und Giacometti zu zitieren, ist das schon ein Zeichen der Schwäche. Die Stärke liegt bei Hüty nicht in den juristischen Fähigkeiten, sondern mehr in seinen schriftstellerischen Arbeiten.

Das sind die paar Bemerkungen, die ich mir erlauben wollte zur Begründung meiner Absicht, eine Motion einzureichen. Heute handelt es sich nur um Genehmigung der beiden Abkommen, die der Bundesrat vorgelegt hat, und hier stimmen wir zu.

M. Petitpierre, conseiller fédéral: Nous discutons en dehors de l'objet même de la décision que vous avez à prendre. Je tiens cependant à relever que le Conseil fédéral n'a jamais songé à porter atteinte à la dignité des Chambres, ni à manifester un manque de confiance à leur égard. Au sein du Conseil fédéral, les choses se sont passées très simplement. Le Département des finances a émis d'emblée l'opinion que l'accord financier avec l'Allemagne devait être ratifié par le Conseil fédéral, comme le fut, il y a quelques années, l'accord avec l'Italie sur un objet du même ordre. La question de compétence n'a pas été discutée par le Conseil fédéral, qui a adopté sans autre et fait sien le point de vue du Département des finances. Ce ne sont pas des raisons d'opportunité qui ont inspiré sa décision.

Quant aux deux dispositions constitutionnelles que l'on oppose l'une à l'autre, il n'y a pas contradiction entre elles, et le Conseil fédéral ne prétend pas que l'article 102, chiffre 14, fasse échec à l'application de l'article 85, chiffre 5. Le Conseil fédéral a interprété ce dernier article pour lui-même et tout à fait indépendamment de l'article 102, chiffre 14, en admettant que seuls devaient être soumis à la ratification des Chambres les accords internationaux imposant des obligations nouvelles à la Confédération. Ce qui me paraît essentiel, c'est que, si le point de vue de M. Klöti était admis, on reviendrait sur le sens et la portée donnés jusqu'à présent à cet article 85, chiffre 5.

M. Stüssi prétend que la solution admise par le Conseil fédéral n'est pas satisfaisante parce que, les trois accords avec l'Allemagne étant liés, le Conseil fédéral pourrait, après l'approbation par les Chambres des deux accords liquidant celui de Washington, décider que, lui, ne ratifie pas l'accord financier. Ainsi la décision des Chambres approuvant ces deux accords serait sans effet. Cette affirmation ne tient pas compte d'un fait: celui que, si vous prenez aujourd'hui la décision de ratifier les deux accords qui vous sont soumis, c'est parce que le Conseil fédéral vous l'a demandé. Cette démarche faite par le Conseil fédéral démontre sa volonté de ratifier ensuite ces deux accords et aussi l'accord financier. L'objection faite par M. Stüssi a un caractère purement théorique.

Je suis heureux que le président et rapporteur de la commission ait souligné aussi les inconvé-

nients d'ordre pratique qu'aurait le renvoi de toute cette affaire. Celle-ci traîne depuis plusieurs années. Le Conseil fédéral a le désir de la terminer aussi rapidement que faire se pourra. Il y a 18.000 personnes dont les avoirs inférieurs à 10.000 francs pourront être immédiatement libérés. C'est pourquoi le Conseil fédéral a fait son possible pour que cette question puisse être traitée encore pendant la présente session.

Je ne conteste pas qu'une question de principe se pose: celle de la compétence mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, il serait fâcheux qu'elle fût examinée et résolue d'une manière improvisée à l'occasion de l'accord financier avec l'Allemagne. La motion que M. Klöti se propose de déposer pourrait être conçue indépendamment de la ratification de cet accord dont tout le monde admet qu'il doit être considéré comme satisfaisant et accepté. C'est pourquoi je serais reconnaissant à M. Klöti s'il lui était possible de faire examiner cette question de compétence par le Conseil des Etats autrement qu'en relation directe avec les trois accords conclus au mois d'août dernier avec l'Allemagne.

Le président: Ou bien M. Klöti présente une motion d'ordre tendant à renvoyer l'objet au Conseil fédéral de façon qu'on puisse voter les deux accords seulement après que la commission aura examiné le troisième; ou bien M. Klöti présente une motion d'ordre et on passe à la votation de l'objet. En même temps, on peut présenter une motion d'ordre général pour faire discuter le problème de la compétence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale au sujet de la ratification de ces accords. Je demande à M. Klöti de nous dire laquelle des deux solutions il préfère.

Klöti: Ich habe bereits erklärt, dass ich einverstanden bin, dass wir heute über die beiden Abkommen, die zur Genehmigung vorliegen, abstimmen. Dagegen habe ich die Absicht, folgende Motion einzureichen, die separat zu behandeln ist:

«Der Bundesrat wird eingeladen, das Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland über die Regelung der Forderung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen das ehemalige Deutsche Reich vom 26. August 1952 in Nachachtung von Artikel 85, Ziffer 5, der Bundesverfassung der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen.»

Wird die Motion verworfen, so bleibt es bei der Genehmigung der andern beiden Abkommen. Wird sie angenommen, so muss der Bundesrat im Dezember die Genehmigung des dritten Abkommens nachsuchen. Diese Konsequenz habe ich bereits dargelegt, und ich denke, Sie können sich deren Auffassung anschliessen.

Rohner: Es ist in der Diskussion bereits darauf hingewiesen worden, dass die schweizerische Öffentlichkeit zweifellos mit berechtigter Genugtuung vom Abschluss der Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland und mit den Westmächten Kenntnis genommen und auch die mit Bonn erzielte Verständigung über die schweizerischen Staatsforderungen gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich begrüsst hat, wenn auch nicht übersehen werden darf, dass gerade diese letztgenannte

Vereinbarung der Schweiz erhebliche Opfer und Verzichte auferlegt.

Ueber eine mit den erwähnten zwei Vereinbarungen im Zusammenhang stehende Frage möchte ich Ihre Aufmerksamkeit noch einen Augenblick in Anspruch nehmen.

Nach dem Artikel 4 des Abkommens mit der Deutschen Bundesrepublik werden die nunmehr freizugebenden deutschen Vermögenswerte in der Schweiz — bei einem Gesamtbetrag von 15 000 Franken und darüber — mit einer Ablösungsabgabe von 33% für Rechnung der Bundesrepublik zugunsten der Siegermächte belastet. Die Erwartung ist nicht unbillig, dass diese um den Ablösungsbetrag gekürzten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, soweit sie dem deutschen Fiskus bekannt sind und seinerzeit in den DM-Eröffnungsbilanzen aufgeführt werden mussten, nun nicht auch noch unter das am 14. August 1952 rechtskräftig gewordene deutsche Bundesgesetz über den Lastenausgleich fallen. Dieses Lastenausgleichsgesetz von 375 Paragraphen, das «eine Abgeltung der Schäden und Verluste infolge der Vertreibungen und Zerstörungen der Kriegs- und Nachkriegszeit» im Gebiet der Bundesrepublik und von Westberlin erstrebt, sieht eine einmalige Vermögensabgabe von 50 % vor, die einschliesslich Verzinsung in vierteljährlichen Teilbeträgen während 30 Jahren zu entrichten ist. Das jährliche Aufkommen wird auf rund 2 Milliarden DM während 30 Jahren veranschlagt, und aus ihm sollen — nach der Terminologie des Gesetzes — die Ausgleichsleistungen für die durch «Vertreibungsschäden, Kriegsschäden, Ostschäden und Sparschäden» besonders betroffenen Bevölkerungsteile bestritten werden.

Man wird, am Rande bemerkt, die Einmaligkeit und Grösse dieses sozialen Experimentes nicht verkennen dürfen. Im Zusammenhang mit den heute zur Beratung stehenden Vorlagen stellt sich uns aber die bereits angedeutete Frage, ob der deutsche Fiskus beabsichtigt, die nach Abzug des Ablösungsbetrages freigegebenen deutschen Vermögenswerte in der Schweiz auch noch dem Lastenausgleich zu unterwerfen, soweit diese Vermögenswerte in Deutschland angemeldet und in den DM-Eröffnungsbilanzen enthalten sind. Denn wenn dies der Fall wäre, so würden diese bereits um 33% gekürzten Vermögenswerte nochmals — Wert heute! — mit 50 % belastet und damit auf einen Drittel des ursprünglichen Gesamtwertes reduziert. Mit anderen Worten: diese Vermögenskomplexe würden mit 66% belastet und damit noch schlechter behandelt als die innerdeutschen Vermögen, die zudem — im Gegensatz zu den deutschen Vermögen in der Schweiz — auch keine sofortigen Devisenabgaben leisten.

Es ist richtig und unbestritten, dass der Entscheidung über diese Frage nur dem deutschen Staat und den deutschen Fiskalbehörden zusteht und diesen allein anheimgestellt werden muss, aber es ist wiederum auch nicht zu verkennen, dass eine Doppelbelastung der deutschen Vermögenskomplexe in der Schweiz — einerseits durch die Ablösungsabgabe und andererseits durch den Lastenausgleich — im Ausmass von vollen zwei Dritteln des Gesamtwertes Wirkungen zeitigen muss, die weder im volkswirtschaftlichen noch im fiskalischen Inter-

esse unseres Landes liegen können. Nur schon die Entrichtung des Ablösungsbetrages von 33% versetzt viele Unternehmungen in der Schweiz in eine ausgesprochene Zwangslage; durch den Lastenausgleich würde sie noch mehr erschwert. Ich wollte diese paar Bemerkungen *sine ira et studio* anbringen und lediglich der hoffentlich nicht ungerechtfertigten Erwartung Ausdruck geben, dass im Zuge der Durchführung des Abkommens mit der Deutschen Bundesrepublik auf die Wünschbarkeit einer pfleglichen Behandlung dieser Probleme hingewiesen werde, mindestens in dem Sinne, dass die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, nach der Gesamtbelastung betrachtet, vom deutschen Fiskus nicht ungünstiger als die innerdeutschen Vermögenswerte behandelt werden — und dies nicht zuletzt im naheliegenden legitimen, volkswirtschaftlichen und fiskalischen Interesse unseres eigenen Landes.

Le président: Nous examinerons la question de la motion après. Pour l'instant nous nous en tenons à l'objet tel qu'il figure à l'ordre du jour: liquidation de l'accord de Washington.

M. Petitpierre, conseiller fédéral: Les autorités allemandes sont compétentes pour examiner et résoudre la question soulevée par M. Rohner. Il me paraît difficile pour les autorités suisses d'intervenir. Je suis néanmoins d'accord de faire examiner cette affaire et de voir dans quelle mesure il serait possible de tenir compte des vues que M. Rohner a exprimées.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles*

*Artikelweise Beratung — Discussion des articles
Titel und Ingress*

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adoptés

Art. 1—2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adoptés

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Speiser, Berichterstatter: In Artikel 3 nimmt ihre Kommission den Zusatz, den der Nationalrat eingefügt hat, an.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusses 31 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Ü IV/1952 4-5

- × 11. (6252) *n* **Abkommen von Washington. Ablösung.** Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. August 1952 (BB1 III, 1) betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz.

N Bringolf-Schaffhausen, Bretscher, Buri, de Courten, Dietschi-Solothurn, Duft, Duttweiler, Eder, Favre, Frei, Graber, Holenstein, Obrecht, Oprecht, Perréard, Perrin-La Chaux-de-Fonds, Renold, Busca, Schmid-Solothurn, Schümperli, de Senarclens, Stähli, Wick. (23)

S Speiser, Ackermann, Auf der Maur, Clausen, Fricker, Klöti, Lachenal, von Moos, Picot, Piller, Weber. (Kommission für auswärtige Angelegenheiten) (11)

Postulat der Kommission des Nationalrates, vom 11. September 1952.

Der Bundesrat wird eingeladen, die in der Botschaft über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Aussicht gestellte Vorlage betreffend die Vergütungen an die schweizerischen Opfer des Krieges den eidgenössischen Räten so zeitig zuzustellen, dass sie in der Dezembersession behandelt werden kann.

1952, 17. September. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

Das Postulat der Kommission wird angenommen.

1952, 24. September. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

Erscheint nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens in der Sammlung der eidg. Gesetze.

(Stenographisches Bulletin)