Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 19 (1969)

Heft: 3

Artikel: Das Washingtoner Abkommen von 1946 : ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg

Autor: Frei, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-80630

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DAS WASHINGTONER ABKOMMEN VON 1946

Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Außenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg

Von Daniel Frei

Vorbemerkung: Der Verfasser möchte folgenden Herren für die Beschaffung des Quellenmaterials und für diverse Auskünfte seinen Dank abstatten: Herrn *Minister Dr. Emanuel Diez* (Chef des Rechtsdienstes, Eidg. Politisches Departement, Bern), *Mr. Leonard S. Dixon* (Director, Office of Administration, Treasury Department, Washington), Herrn *P.-D. Dr. Leonhard Haas* (Direktor des Eidg. Bundesarchives, Bern), Herrn *alt Botschafter Dr. Reinhard Hohl* (Bern) und einem weiteren Mitglied der schweizerischen Delegation von 1946, *Mr. Thomas E. Hohmann* (Assistant, Modern Military Records Division, National Archives and Records Service, Washington), Herrn *Fürsprecher Walter Jäggi* (Chef des Informations- und Pressedienstes, Eidg. Politisches Departement, Bern), *Mr. Arthur G. Kogan* (Chief, Research Guidance and Review Division, Historical Office, Department of State, Washington), *Mr. Buford Rowland* (Chief, Legislative Records Branch, National Archives and Records Service, Washington) und vor allem Herrn *Dr. Lorenz Stucki* (Küsnacht).

Abkürzungen: BBl: Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft. – *Bund:* Der Bund. – *BN:* Basler Nachrichten. – BR: Bundesrat. – BT: Berner Tagblatt. – *GBer:* Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahre ... – *GdL:* Gazette de Lausanne. – *JdG:* Journal de Genève. – NR: Nationalrat. – *NZ:* Nationalzeitung. – *NZN:* Neue Zürcher Nachrichten. – *NZZ:* Neue Zürcher Zeitung. – RG: Radiogramm. – *Sten Bull:* Stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung. – StR: Ständerat. – *TdG:* Tribune de Genève. – *Tw:* Berner Tagwacht.

Der Begriff der «immerwährenden Neutralität» gibt oft zu Mißverständnissen Anlaß: Er erweckt den Eindruck, als ob das außenpolitische Verhalten der Schweiz seit dem Wiener Kongreß in einem stabilen Verhältnis zur Umwelt bestehe, und er verleitet ferner zur Annahme, daß sich dieses Verhältnis mit Hilfe der völkerrechtlichen Definition der auf den Haager Konferenzen kodifizierten Neutralität ein für allemal umschreiben lasse. Solche Vorstellungen wären aber irrig. Denn die Außenpolitik eines Staates umfaßt weit mehr als seine völkerrechtlich relevanten Handlungen. Gerade schweizerische Völkerrechtslehrer haben immer wieder darauf hingewiesen, daß es jenseits des völkerrechtlich erfaßbaren Handlungsbereiches «einen weiten rechtsfreien Raum» gebe[1]. Dazu gehören zum Beispiel die Wirtschafts- und die Pressepolitik.

In rechtlicher Hinsicht war die Schweiz in den letzten anderthalb Jahrhunderten zwar stets neutral; sie stand in allen Konflikten gewissermaßen symmetrisch zwischen den Kriegsparteien. Aber im «rechtsfreien Raum» der schweizerischen Außenpolitik haben sich immer wieder dramatische Vorgänge abgespielt. Der neutrale Staat lebt ja nicht von den Mächten isoliert. Er steht vielmehr mitten in deren Auf und Ab und Hin und Her, und seine Außenpolitik ist zu einem Teil lediglich Funktion dieser Bewegung. Herrscht zwischen den Großmächten Spannung oder Krieg, so pflegen sie in ihrer Politik gegenüber kleinen neutralen Staaten nie sehr wählerisch zu sein. Wo ihnen die Neutralität eines Kleinen nicht zu ihrem eigenen Vorteil gereicht, da zögern sie nicht, Druck auszuüben und sich aus dem rechtsfreien Raum des Neutralen das zu holen, was in ihrem Interesse liegt. Für den Neutralen lautet die Alternative in solchen Situationen nicht einfach «Anpassung oder Widerstand». Es bleibt ihm nur übrig, sorgfältig abzuwägen, wieviel Widerstand möglich und wieviel Anpassung nötig ist. Vom Ausmaß seines Widerstandspotentials hängt es ab, wie groß die Kurskorrektur ist, mit der er jeweils der stärkeren der beiden Konfliktsparteien entgegenkommen muß.

[1] Rudolf L. Bindschedler, «Die Neutralität im modernen Völkerrecht», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 17 (1956), S. 1–37.

Die Geschichte der Neutralität ist, wie Max Huber einmal festgestellt hat, «im großen ganzen eine Leidensgeschichte der Neutralen»[2].

Dieser Prozeß wird für die Geschichte der schweizerischen Außenpolitik von 1939 bis 1945 in den Ein- und Ausfuhrziffern von und nach Ländern der beiden Kriegsparteien quantitativ erfaßbar[3]. Kaum war die Schweiz nach dem Kriegseintritt Italiens und der Niederlage Frankreichs im Jahre 1940 für die Versorgung mit Rohstoffen und Lebensmitteln von den Achsenmächten abhängig geworden, so wurde sie von diesen derart unter Druck gesetzt, daß der Handelsverkehr mit den Alliierten sofort stark schrumpfte. Im Abkommen vom 9. August 1940 mußte sich die Schweiz unter anderem auf die Gewährung eines Verrechnungskredites von 150 Millionen Franken verpflichten, der sich dann – im Gleichschritt mit den großen militärischen Erfolgen Deutschlands – im Lauf der nächsten beiden Jahre auf 1 Milliarde Franken erhöhte. Nachdem sich aber nach der Schlacht von Stalingrad das Kriegsglück den Alliierten zuzuwenden begann und diese auch besser in der Lage waren, auf die Neutralen Druck auszuüben, wagte die Schweiz im April 1943 erstmals wieder, ihre einseitig den Achsenmächten zugeneigte Lage durch die Kontingentierung aller Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Deutschland zu korrigieren. Im Lauf des Jahres 1944 mußte die Schweiz in zunehmendem Maß den Alliierten Zugeständnisse machen und schließlich kurz vor Friedensschluß im sogenannten «Currie-Abkommen» vom 8. März 1945 den Transitverkehr nach Italien fast vollständig unterbrechen, die deutschen Guthaben in der Schweiz blockieren und die schweizerischen Exporte nach Deutschland auf ein Minimum beschränken[4]. Ferner mußte die

---

[2] [Max Huber], «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, vom 4.8.1919», *BBl.*, 71. Jg. (1919), Bd. 4, S. 541–648, Zitat auf S. 576.

[3] Zum Folgenden J. Hotz, «Handelsabteilung und Handelspolitik in der Kriegszeit», *Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948, Bericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements*, Bern 1950, S. 53–107 (mit umfangreichem statistischem Material).

[4] Das Abkommen wurde veröffentlicht in *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1945*, Bd. 5: Europe, Washington 1967, S. 785–791. Weitere Angaben in der amtlichen britischen Darstellung von W.N.

Schweiz in einem Finanzabkommen mit Frankreich Vorschußleistungen im Umfang von 250 Millionen Franken erbringen. Es ist nicht ganz unzutreffend, wenn ein britischer Historiker schreibt: «As the Allied position improved, it led the neutrals, one by one, to climb down on the Allied side of the fence[5]».

Am Ende dieser Entwicklung steht das Abkommen, das schweizerische Unterhändler mit Vertretern der alliierten Mächte am 25. Mai 1946 in Washington abschlossen. Da die Schweiz damals nur noch einer einzigen Kriegspartei gegenüberstand und da diese entschlossen war, sich keine Früchte ihres Sieges über die Achse entgehen zu lassen, hatte die Schweiz in den Verhandlungen, die zu diesem Abkommen führten, eine zuvor nie gekannte schlechte Ausgangsposition. Das Washingtoner Abkommen ist denn auch vielerorts als «Diktat»[6], ja als «Katastrophe»[7] bezeichnet worden, und führende Persönlichkeiten sprachen von diesem Abkommen als einem «schwarzen Blatt in der Geschichte des Landes»[8], als einer der «tiefsten Erniedrigungen», die dem schweizerischen Bundesstaat seit 100 Jahren widerfahren sei[9]. So bedeutet das Washingtoner Abkommen zunächst einmal den Endpunkt der dornenvollen Geschichte der schweizerischen Außenpolitik im Zweiten Weltkrieg.

Doch war das Washingtoner Abkommen nicht bloß Ende, sondern auch Beginn: Beginn nämlich der Einfügung der Schweiz in eine neue Mächtekonstellation. Die Bemühungen zur Durchführung dieses Abkommens werfen darum Licht auf drei Kreise: erstens auf die Lage der Schweiz in ihrer Umwelt im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg, zweitens auf den Wandel in der alliierten Deutschlandpolitik, in deren Rahmen das Abkommen entstan-

---

MEDLICOTT, *The Economic Blockade* (History of the Second World War, United Kingdom Civil Series), Bd. 2, London 1959, S. 601.

[5] W[ILLIAM] N. MEDLICOTT, «Economic Warfare», *Survey of International Affairs, 1939–1946: The War and the Neutrals*, London 1956, S. 100.

[6] *BT* Nr. 142, 25.5.1946.

[7] *Der Landbote*, 1.6.1946.

[8] NR ZIGERLI am 25.6.1946, *Sten. Bull.* NR 1946, S. 370.

[9] [WILLI RENZ], *Washington, Das Schicksal der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz* (Schriftenreihe der Vereinigung für Wirtschaftsgesetzgebung, Nd. 1), Bern 1948, S. 63 [im folgenden zit. *Washington*].

den war, und drittens auf die aufkeimende Feindschaft zwischen den beiden Hauptpartnern der «unheiligen Allianz», den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion.

Das Unternehmen «Safehaven» und die Schweiz

Das Washingtoner Abkommen bildete eine Maßnahme im Rahmen der wirtschaftlichen Kriegführung der Alliierten. Daß die Wirtschaft als Waffe in den Krieg einbezogen wurde, war an sich nichts Neues: Der in den Haager Landkriegsordnung von 1907 niedergelegte Grundsatz, wonach selbst das feindliche Privateigentum geachtet werden müsse, war schon in den ersten Tagen des Ersten Weltkriegs in Vergessenheit geraten[10]; schon damals fand sich die Wirtschaft der neutralen Schweiz in arger Bedrängnis. Neu hingegen war nun die Absicht der Alliierten, ihre wirtschaftlichen Kampfmaßnahmen auch nach dem Schweigen der Waffen fortzuführen und insbesondere gegen die Vermögenswerte der besiegten Macht in neutralen Staaten zu richten.

Diesem Zweck diente ein groß angelegtes, mit dem Codewort «Safehaven» bezeichnetes, Aktionsprogramm. Es ging vom amerikanischen State Department aus, wurde aber in Zusammenarbeit mit der von Henry Morgenthau geleiteten Treasury und mit der Foreign Economic Administration durchgeführt[11]. Auf britischer

---

[10] Dazu J.F.C. Fuller, *Armament and History*, London 1946. – Idem, *The Conduct of War*, 1789–1961, London 1961. – David L. Gordon, Royden Dangerfield, *The Hidden Weapon, The Story of Economic Warfare*, New York 1947. Im Hinblick auf das Washingtoner Abkommen im besonderen: Karl Gerhard Seeliger, *Das ausländische Privateigentum in der Schweiz, Rechtsstellung und Rechtsschutz gegenüber dem angelsächsischen und deutschen Kriegsrecht des 2. Weltkriegs*, München 1949, S. 24–27. – Ernst Schneeberger, «Eigentum und Krieg», *Zeitschrift des Bernischen Juristen-Vereins*, Bd. 81 (1945), S. 409–433. – Gerhard Graf, *Die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz nach dem Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946* (Göttinger Studien zum Völkerrecht und internationalen Privatrecht, Bd. 1), Stuttgart 1949, S. 9f.

[11] Eine Beschreibung der Operation «Safehaven» findet sich in den *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Military Affairs, United States*

Seite war das Ministry of Economic Warfare dafür zuständig, dessen Aufgaben am 1. Juni 1945 durch das Economic Warfare Department im Foreign Office übernommen wurden[12]. In Paris wurde die für Blockadeangelegenheiten zuständige Abteilung des französischen Außenministeriums mit dieser Sache betraut.

Der Grundgedanke des Aktionsprogramms wurzelte in einer historischen Erfahrung: Man erinnerte sich, daß es nach dem Frieden von Versailles deutschen Unternehmen gelungen war, im Ausland getarnte Rüstungsbetriebe aufzubauen und sogar Waffenübungsplätze einzurichten[13]; ähnliches befürchtete man jetzt wieder. Das Staatsdepartement war durch einen seiner Nachrichtendienste in den Besitz von Informationen gelangt, wonach sich am 10. August 1944 führende deutsche Industrielle mit Parteispitzen der NSDAP in Straßburg zu Besprechungen über den Aufbau finanzieller Rücklagen im neutralen Ausland getroffen hätten; diese Operationen hätten angeblich in erster Linie durch zwei schweizerische Banken, die Basler Handelsbank und die Schweizerische Kreditanstalt in Zürich, erfolgen sollen[14]. Ob solche Abmachungen und Pläne tatsächlich bestanden, entzieht sich einer Nachprüfung. Jedenfalls steht fest, daß die Amerikaner diese Nachrichten zum vollen Nennwert genommen haben und in der Folge entsprechend handelten.

Senate, 79th Congress, 1st Session, Pursuant to S.Res.107 (78th Congress) and S.Res.146 (79th Congress): Elimination of German Resources for War, Part 2: Testimony of State Department, Printed for the Use of the Committee on Military Affairs, Washington D.C. 1945, S. 47f. [im folgenden zit. *Hearings*]. – Zur Stellung dieser Maßnahme im Gesamtrahmen von Morgenthaus Deutschlandpolitik vgl. HENRY MORGENTHAU, «Postwar Treatment of Germany», *Annals of the American Academy of Political Science*, Bd. 246 (1946), S. 125–129.

[12] MEDLICOTT, *Economic Blockade*, op. cit., S. 627f.

[13] Zur Abklärung dieser Frage wurde – mit einem besonderen Hinweis auf seine Erfahrungen in bezug auf die Zeit nach Versailles – Bernard M. Baruch beigezogen. Er war Deutschland gegenüber extrem mißtrauisch und kam zum Schluß: «These assets and organizations should be rooted out and taken over – everywhere. No hocus-pocus» (*Hearings*, Part 1., S. 7). – Vgl. auch die Aussagen von Russell A. Nixon, dem ehemaligen Direktor der Division of Cartels and External Assets, Office of Military Government in Germany (U.S.), *Hearings*, Part 11, S. 1550f.

[14] *Hearings*, Part 2, S. 30.32.

Sie fanden ihre Vermutungen bestätigt durch die Auskünfte, die die Division of World Trade Intelligence im State Department und die Foreign Economic Administration aufgrund ihres gewaltigen, systematisch aufgebauten Informationsnachweises laufend lieferten. Insbesondere verdächtigten sie die Schweizer Banken, in deren Nummernkonti sie gewaltige deutsche Rücklagen vermuteten, sowie verschiedene Schweizer Unternehmen, an denen deutsche Firmen wie die I. G. Farben, Merck, Siemens, Osram und Henkel große Beteiligungen besaßen[15].

Neben der Verhütung deutscher Wiederaufrüstungsversuche im neutralen Ausland diente die Aktion «Safehaven» noch zwei weiteren Zielen: der Sicherstellung geraubten und von nationalsozialistischen Deutschen im neutralen Ausland in Sicherheit gebrachten oder wieder veräußerten Gutes aus deutsch besetzten Gebieten und, in einer späteren Phase, der Heranziehung der deutschen Vermögenswerte im Ausland zur Finanzierung der Reparationen[16]. Gerade im Hinblick auf das letztere war die Schweiz, auf deren Territorium die Alliierten deutsche Vermögenswerte im Umfange von rund 300 Millionen Dollar vermuteten, ein wichtiges Objekt[17]. Schon von Anfang an zeigte es sich also, daß unter allen mit der Aktion «Safehaven» ins Auge gefaßten Neutralen die Schweiz den ersten Platz einnahm.

Das Unternehmen «Safehaven» trat erstmals in Erscheinung, als die Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Sowjetunion am 22. Februar 1944 in einer gemeinsam veröffentlichten Erklärung alle Neutralen nachdrücklich vor dem Ankauf deutschen Goldes warnten und darauf hinwiesen, daß sie alles von den Deutschen in besetzten Ländern geraubte und dann weiterverkaufte

---

[15] *Ebenda* Part 2, S. 52f. und 69f.; Part 3, S. 474f.; Part 5, S. 673–682 (vollständiges Verzeichnis der deutsch kontrollierten Firmen).

[16] *Ebenda* Part 2, S. 48; *Occupation of Germany, Policy and Progress 1945–1946 (Dept. of State Publication Nr. 2783, European Series 23)*, Washington D.C. 1947, S. 32. – MEDLICOTT, *Economic Blockade*, op. cit., S. 622f.

[17] *Hearings*, Part 3, S. 474. – D. L. GORDON und R. DANGERFIELD (vgl. op. cit., S. 174), die beide eine Zeitlang der Blockade-Division der amerikanischen Foreign Economic Administration vorstanden, hielten die Schweiz für den «keystone of the German program of undercover penetration».

Gold entschädigungslos zurückfordern würden[18]. Diese Erklärung war aber erst ein Vorbote, der von den Neutralen noch kaum in seiner ganzen Bedeutung begriffen werden konnte. Es mußten ihnen jedoch die Augen aufgehen, als die in Bretton Woods zur Diskussion von Währungs- und Finanzproblemen versammelten Vertreter der Alliierten am 12. Juli 1944 in einer von der amerikanischen Delegation vorgebrachten und dann einstimmig verabschiedeten Resolution erklärten, sie würden nun Schritte unternehmen, um die neutralen Regierungen zur Blockierung und Erfassung, später auch zur Übergabe aller dem deutschen Staat oder deutschen Privateigentümern gehörenden Vermögenswerten zu veranlassen[19]. Jetzt folgten sich die Ereignisse Schlag auf Schlag. Am 2. Oktober 1944 teilten die Alliierten in gleichlautenden Noten an alle Neutralen die Beschlüsse von Bretton Woods offiziell mit und ersuchten sie um Mithilfe bei der Erfassung deutschen Fluchtkapitals[20]. Weitere Noten, die vor allem das «Raubgold» betrafen, folgten, und anfangs 1945 wurden die Neutralen in unzweideutig formulierten Noten aufgefordert, die Grundsätze von Bretton Woods öffentlich anzuerkennen und sofort eine Reihe von Schritten zu unternehmen: nämlich alle deutschen Vermögenswerte «einzufrieren», eine genaue Inventarisierung dieser Vermögenswerte vorzunehmen und das Ergebnis den Alliierten zu unterbreiten[21].

Je mehr Deutschlands Macht verfiel, desto resoluter wurde die Politik der Alliierten gegenüber den Neutralen. Rücksichten brauchte man jetzt immer weniger zu nehmen; es genügte politischer und wirtschaftlicher Druck[22]. Das Unternehmen «Safehaven» erhielt Zähne: Auf Vorschlag der Amerikaner beschlossen die Alliierten, alle Wirtschaftsverhandlungen mit neutralen Staaten konsequent mit Verhandlungen über «Safehaven»-Ziele zu ver-

---

[18] Erklärung vom 22.2.1944. Text in *Hearings*, Part 2, S. 134. – Vgl. auch MARTIN DOMKE, *The Control of Alien Property*, New York 1947, S. 8f.

[19] Text: *Hearings*, Part 2, S. 135f. – Über die Veranlassung dieser Erklärung vgl. GORDON-DANGERFIELD, op. cit., S. 172.

[20] DOMKE, op. cit, S. 9; *Hearings*, S. 136.

[21] *Hearings*, Part 2, S. 55, und 136.

[22] Vgl. z.B. die Äußerungen des damaligen Staatsministers CORDELL HULL, *The Memoirs*, Bd. 2, New York 1948, S. 1321f.

binden[23]: Entweder gaben die Neutralen nach, oder die Alliierten würden ihnen nun einfach die Lebensmittelzufuhr aus Übersee abschneiden.

Dabei hatten es die Amerikaner vor allem auf die Schweiz abgesehen; der Chef der Foreign Economic Administration, Leo T. Crowley, nahm sich der Sache selbst an und ergriff die Initiative zu energischen Schritten gegen die Schweiz[24]. Den Schweizer Unterhändlern, die im Februar 1945 den Amerikaner Laughlin Currie und den Engländer Dingle Foot zu Verhandlungen über alliierte Nahrungsmittellieferungen empfingen, war diese Lage der Dinge von vornherein klar[25]. Bereits kurz nach dem Beginn der Verhandlungen, am 16. Februar 1945, beschloß der Bundesrat «im Sinne einer vorsorglichen Verfügung» die Blockierung aller deutschen Guthaben[26], und ein zusätzlicher Bundesratsbeschluß verordnete am 29. Mai 1945 die Bestandesaufnahme und Anmeldepflicht aller deutschen Vermögenswerte[27]. Weitere Bundesratsbeschlüsse folgten, und schließlich setzte der arg bedrängte Bundesrat auch das Bankgeheimnis und die Geheimhaltungspflichten für Rechtsanwälte und Notare außer Kraft[28]. Die Schweiz mußte sich mit der Unterzeichnung des «Currie-Abkommens» tief beugen[29]; im Bericht der amerikanischen Gesandten in Bern über die Verhandlungen ist von «stärkstem Druck» auf die Schweiz die Rede, der dann zu einer eigentlichen «Kapitulation» der schweizerischen Delegation geführt habe[30].

---

[23] *Hearings*, Part 2, S. 55.

[24] Crowley an den Secretary of State Eduard Stettinius, 29.12.1944, For. Rel. 1945/V, S. 765–767.

[25] Die Verhandlungen um das sog. «Currie-Abkommen» sind geschildert in Medlicott, *Economic Blockade*, op. cit., S. 620f.; Hull, op. cit., S. 1351: *Bank Wegelin & Co. St. Gallen, Bulletin, Nr. 2*, 1945; Graf, op. cit., S. 19f.; *GBer* 1945, S. 125 und 128.

[26] *Eidgenössische Gesetzesammlung* [zit. *AS*], Bd. 61 (1945), S. 85.

[27] *AS*, Bd. 61 (1945), S. 331.

[28] *AS*, Bd. 61 (1945), S. 707.

[29] Text des Abkommens in *For. Rel. 1945/V*, S. 785–791.

[30] Harrison an den Secretary of State, 5.3.1945: «After 3 weeks of continuous negotiation with our exerting the strongest pressure against strong resistance and stalemate yesterday, the Swiss delegation capitulated today...» *(For. Rel. 1945/V, S. 782)*.

Bereits waren im Verlauf der Unterhandlungen von amerikanischer Seite auch Andeutungen gemacht worden, die deutschen Guthaben in der Schweiz sollten für Reparationszwecke den Alliierten ausgehändigt werden. Schweizerischerseits wurde darauf geantwortet, daß hierfür keine Rechtsgrundlage bestehe und daß sich die Schweiz vorbehalten müsse, diese Guthaben eventuell mit den viel größeren schweizerischen Guthaben auf deutsche Schulden zu verrechnen[31]. Mit dieser Antwort hatte nun die Schweiz aber eine Weiche gestellt, von der aus der Weg in direkter Linie zum Washingtoner Abkommen führen sollte. Wir werden später wieder darauf zurückkommen.

In Potsdam kamen die Sieger auf Vorschlag Präsident Trumans dann formell überein, die deutschen Vermögenswerte im Ausland der Verfügungsgewalt des Alliierten Kontrollrats zu unterstellen und sie im Zuge der Reparationen zu verteilen[32]. Natürlich wurde diese Entwicklung in der Schweiz aufmerksam und nicht ohne Besorgnis verfolgt. Die «Neue Zürcher Zeitung» wußte bereits zwei Tage vor der Unterzeichnung des Potsdamer Abkommens zu melden, daß die Alliierten die Herausgabe der deutschen Guthaben verlangen würden[33]. «Gut unterrichtete Kreise» in Bern ließen kurz darauf verlautbaren, daß sich die Alliierten in dieser Angelegenheit bisher ja noch nicht an die Schweiz gewandt hätten; der Bundesrat würde sich aber allenfalls sofort auf den Standpunkt stellen, daß die deutschen Guthaben, soweit sie überhaupt liquid seien, vorab der Deckung schweizerischer Ansprüche in Deutschland dienen müßten[34]. Damit war die im Rahmen der Currie-Verhandlungen erst

---

[31] Exposé von Minister Stucki über «Deutsche Guthaben in der Schweiz», 6.2.1946.

[32] «Anglo-Soviet-American Conference Berlin 1945, Joint Report, August 2, 1945», Kap. III, B § 18 und Kap. IV, §§ 1 und 3, *The Axis in Defeat, A Collection of Documents on American Policy Toward Germany and Japan* (Dept. of State Publication, Nr. 2423), Washington 1946, S. 15; *Hearings*, Part 11, S. 1550f.

[33] *NZZ*, Nr. 1170, 1.8.1945 (Reuter-Meldung aus London, verfaßt von Jon Kimche).

[34] *Tw*, 4.8.1945; *NZZ*, Nr. 1272, 22.8.1945. – In seiner Rede vor dem Auslandschweizertag in Baden (26.8.1945) sagte BR Petitpierre allerdings nur wieder, das EPD studiere gegenwärtig die Frage, «in welchem Maße die deut-

provisorisch erfolgte Stellungnahme der Schweizer Regierung zur Frage der deutschen Guthaben in der Schweiz mehr oder weniger deutlich zur offiziellen Doktrin erhoben worden – und sie erhielt zusätzlich Gewicht durch eine gerade zur Unterschrift aufgelegten «Petition für die Rechte der Rückwanderer und Auslandgläubiger», die bis zum 4. Oktober 1945 von 220000 Schweizerbürgern unterzeichnet wurde[35].

Nur allzu bald sollte diese Frage aktuell werden: Am 3. und 4. August erhielt das Politische Departement von den diplomatischen Vertretern der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs die Mitteilung, daß die Alliierten ein Kontroll- und Eigentumsrecht an den deutschen Guthaben in der Schweiz geltend machten[36]. Weitere Noten und Demarchen folgten, und am 11. Februar 1946 übermittelten die drei Mächte auch das die deutschen Guthaben betreffende Ausführungsgesetz des Potsdamer Abkommens, das Kontrollratsgesetz Nr. 5[37]. Man hatte schon vorher nicht versäumt, den Schweizern zu verstehen zu geben, daß man über hinreichende Druckmittel verfüge, um die Schweiz zum Einlenken zu bewegen: In den Vereinigten Staaten lagen schweizerische Guthaben in der Höhe von 5,3 Milliarden Franken festgefroren, und Regierungskreise deuteten, zunächst halboffiziell, dann offiziell an, daß deren Freigabe einzig vom Wohlverhalten der Schweiz in der Frage der deutschen Guthaben abhänge[38].

Die Mächte traten den Neutralen gegenüber mit beeindrucken-

---

schen Guthaben in der Schweiz, die vor einigen Monaten blockiert worden sind, für die Wiedergutmachung der von Schweizern erlittenen Schäden verwendet werden können» (*NZZ*, Nr. 1294, 27.8.1945).

[35] *Washington*, S. 13–15; *NZZ*, Nr. 1272, 22.8.1945.

[36] «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens», vom 14. Juni 1946, *BBL*, 18. Jg. (1946), S. 715 [im folgenden zit. *Botschaft 1946*]; StR Troillet am 27.6.1946, *Sten. Bull.*, StR 1946, S. 132.

[37] Text abgedruckt als Appendix X in Domke, op. cit., S. 246–248; vgl. auch *Hearings*, Part 11, S. 1551.

[38] Laut Exposé «Deutsche Guthaben...» erfolgte eine diesbezügliche Notifizierung Mitte November 1945. Detaillierte Angaben über die Zusammensetzung des Betrages von 5,3 Milliarden gab BR Nobs am 26.6.1946 im NR (vgl. *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 403).

der Geschlossenheit auf: Gerade damals unternahm die Regierung Truman den Sowjets gegenüber große Anstrengungen, um nicht als der Spielverderber und treulose Allianzpartner zu gelten, als den man sie von kommunistischer Seite her bereits zu bezeichnen begann[39]. In kaum einer Frage der alliierten Nachkriegspolitik herrschte ein so großes Maß an Übereinstimmung wie in der Frage der deutschen Vermögenswerte in den neutralen Ländern. Auf der Pariser Reparationenkonferenz vom 9. November bis 21. Dezember 1945 wurde diese Angelegenheit bis in alle Einzelheiten geregelt: Die Regierungen der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Großbritanniens sollten im Namen von achtzehn dort versammelten Staaten mit den Neutralen verhandeln. Bereits wurde auch der Schlüssel für die Verteilung der von den Neutralen herauszugebenden Vermögenswerte unter die Achtzehn festgelegt[40]. Es fehlte nur noch das Geld. Dieses wollte man sich aber, wie es in einer einstimmig gefaßten Resolution der Konferenz vielsagend hieß, von den neutralen Staaten «mit allen geeigneten Mitteln» holen.

Der Bundesrat hielt es aber für richtig, die ganze Angelegenheit zunächst als einfaches Routinegeschäft zu behandeln. In seiner Antwort auf die alliierte Note vom 3./4. August stellte das Politische Departement am 25. September 1945 kühl fest, der Bundesrat

---

[39] Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1946* (Politica, Abhandlung und Texte zur politischen Wissenschaft, Bd. 38), Neuwied-Berlin 1966, S. 77.

[40] «Final Act and Annex of the Paris Conference on Reparations», *Dept. of State Bulletin*, Bd. 14 (1946), Nr. 343, S. 114–124, Part 1. Die USA und Großbritannien sollten je 28%, Frankreich 16% erhalten. Die Staaten, in deren Namen die drei mit den Neutralen verhandeln wollten, waren: Ägypten, Albanien, Australien, Belgien, Dänemark, Griechenland, Indien, Jugoslawien, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Südafrika, Tschechoslowakei. – Für die diesbezüglichen Abmachungen mit der Sowjetunion vgl. *Occupation of Germany, Policy and Progress, 1945–1946* (Dept. of State Publication, Nr. 2783, European Series 23), Washington D.C. 1947, S. 32–35; es scheint, daß sich in der einseitig von den Westmächten veranlaßten Aufspaltung der Frage der deutschen Auslandguthaben in zwei Teile in ersten Umrissen bereits die Entfremdung zwischen den Hauptpartnern der «unheiligen Allianz» abzeichnet (vgl. dazu die Äußerungen in *Hearings*, Part 11, S. 1550–1558 und 1574–1584).

verstehe nicht, auf welche Rechtsgrundlage sich die alliierten Ansprüche stützten[41]. Tatsächlich war die Rechtslage keineswegs so eindeutig, wie die Alliierten sie darzustellen pflegten; im Gegenteil, alles wies darauf hin, daß die Schweiz, vom Standpunkt der herkömmlichen Völkerrechtslehre und -praxis aus betrachtet, in bezug auf die deutschen Guthaben den Alliierten gegenüber keinerlei Verpflichtungen hatte. Noch nie war ein Eingriff in die Vermögenswerte ausländischer Personen in der Schweiz zulässig gewesen[42]. Und wenn die Siegermächte gesetzlich erklärten, die Eigentumsrechte am deutschen Auslandvermögen seien nun auf den Alliierten Kontrollrat übertragen, so hatte ein solches Gesetz für das Hoheitsgebiet der Schweiz keine Rechtswirkung[43]. Die Absicht, die Guthaben deutscher Privatpersonen für die Niederlage des deutschen Staates büßen zu lassen, wurzelte in der These von der «Kollektivschuld» und widersprach im Grunde der abendländischen Rechtsordnung überhaupt[44].

Man geht kaum fehl in der Annahme, daß der Bundesrat sich von seiner ersten offiziellen Antwort auf die Begehren der Alliierten kaum mehr als einen Zeitgewinn versprach. Anderseits wußte er, daß er mit jedem Schritt des Entgegenkommens – auch schon durch die Erklärung, über die Angelegenheit verhandeln zu wollen – bereits einen Teil seines Argumentes aufgeben würde. Denn war der den Alliierten gegenüber zunächst aufgeführte Rechtsgrund wirklich stichhaltig, so brauchte kein Schweizer darüber zu verhandeln. Dennoch entschloß sich der Bundesrat schon am 30. November, durch seine Gesandten in Washington, London und Paris formell seine Bereitschaft zur Aufnahme von Verhandlungen über die Frage

---

[41] *Botschaft 1946*, S. 715. – Datum dieser Note: 25.9.1945 (Exposé Stucki: «Deutsche Guthaben...»).

[42] Vgl. z.B. Paul Guggenheim, «Die Schweiz, das alte und das neue Völkerrecht», *Schweizer Monatshefte*, Bd. 26 (1946/47), S. 321–331; ferner wichtig *NZZ*, Nr. 1184, 4.8.1945.

[43] Vgl. z.B. Dietrich Schindler, «Besitzen konfiskatorische Gesetze außerterritoriale Wirkung?». *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht*, Bd. 3 (1946), S. 65–94.

[44] Vgl. Wilhelm Roepke, *Die deutsche Frage*, Erlenbach-Zürich ^{3}1948, S. 117f. und 285.

der deutschen Guthaben erklären zu lassen[45]. Es gab eben, über die Gefahr eines Wirtschaftskrieges der Alliierten gegen die Schweiz hinaus, noch einen anderen Grund, der ihn dazu bewog: die moralisch-politische Isolierung, in die die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs geraten war.

Die moralisch-politische Isolierung der Schweiz nach dem 8. Mai 1945

Neutrale sind nie beliebt. Denn sie können es jeweils keinem der Kriegführenden recht machen, und dies ohnehin nicht, wenn die Parteien, wie im Zweiten Weltkrieg, für etwas Ideelles, Absolutes zu streiten glauben. Ihnen erscheint dann das Stillesitzen des Neutralen als etwas Verwerfliches, ja Unmoralisches.

Diese Stimmung hat die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem in den Vereinigten Staaten in ein schlechtes Licht gerückt; dort konnte man nicht verstehen, weshalb die Schweiz nicht auch mit vollem Herzen ihren Beitrag zur Verteidigung der Demokratie geleistet habe[46]. Außerdem verübelte man den Schweizern, daß sie den Deutschen Waffen geliefert hatten, mit denen nun ihre «boys» getötet worden waren[47]. Man betrachtete die Schweizer als Kriegsgewinnler[48] und gelinde Antisemiten[49]; besonders die private, der Gattin des verstorbenen Präsidenten F. D. Roosevelt nahestehende «Society for the Prevention of World War III» empfahl darum, die Schweiz hart anzupacken[50]. Die personell eher links stehende Treasury hätte diesen Wunsch nur allzu gern in praktische

---

[45] Exposé Stucki, «Deutsche Guthaben...».

[46] Vgl. die Schilderungen bei Felix Somary, *Erinnerungen aus meinem Leben*, Zürich 1959, S. 326. – Dazu auch Paul Erdmann, *Swiss-American Economic Relations, Their Evolution in an Era of Crises* (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Bd. 11), Basel-Tübingen 1959, S. 152f.

[47] NR Boerlin am 25.6.1946, *Sten. Bull.* NR 1946, S. 363.

[48] NR Holenstein am 25.6.1946, ebenda S. 381.

[49] NR Duttweiler wies am 25.6.1946 auf das auch in Schweizer Pässe eingestempelte «J» hin; ebenda S. 371.

[50] Hinweise ebenda S. 364. – Über diese Society vgl. Schwarz, op. cit., S. 714, Anm. 119.

Politik umgesetzt, und auch in den Kreisen der amerikanischen Militärregierung in Deutschland war man für einen durchgreifenden Kurs[51].

Doch der amerikanische Horizont sollte sich noch weiter verdüstern: Im November 1945 legte Senator Kilgore Berichte auf den Tisch des Senatskomitees für Mobilisationsfragen, die der Vizepräsident der Deutschen Reichsbank, Emil Puhl, seinem Vorgesetzten, dem Reichsminister für Wirtschaft, Dr. Walther Funk, über seine Verhandlungen mit führenden Schweizer Banken Regierungskreisen gesandt hatte und die den Amerikanern in Berlin in die Hände gefallen waren[52]. Jene Kontakte hatten im März und April 1945 stattgefunden, also nach Abschluß des «Currie-Abkommens», und das erklärte Ziel Puhls hatte darin bestanden, die gegen Deutschland gerichteten Bestimmungen dieses Abkommens wieder rückgängig zu machen oder wenigstens zu mildern.

Das scheint ihm wenigstens teilweise gelungen zu sein. Puhl berichtete voller Stolz, mit welch großer Freundlichkeit und Verständnis ihn seine Schweizer Gesprächspartner empfangen, ja zum Teil sogar auf eigenen Wunsch aufgesucht hätten, so unter anderem Dr. Adolf Jöhr, Präsident der Generaldirektion der Schweizerischen Kreditanstalt, Dr. Paul Jaberg, Präsident des Verwaltungsrats der Schweizerischen Bankgesellschaft, und Rudolf Speich, Präsident des Verwaltungsrates des Schweizerischen Bankvereins[53]. Es gelang Puhl, von der Nationalbank eine Reihe – allerdings geringfügiger – Konzessionen zu erlangen, die die auf das «Currie-Abkommen» hin verordnete Unterbrechung des Zahlungsverkehrs mit dem Deutschen Reich scheinbar zum Teil wieder aufhoben[54]. Senator Kilgore zog die Entdeckung der Puhl-Briefe als große Sensation auf und zögerte nicht, die schweizerische Regierung öffentlich zu

---

[51] Vgl. die Stellungnahme Russel A. Nixons, *Hearings*, Part 11, S. 1556f.

[52] Englische Übersetzung des vollständigen Wortlauts in *Hearings*, Part 6, S. 923–940. – Die Originalbriefe sind interessanterweise nicht mehr auffindbar (Mitteilung von Mr. Herman G. Goldbeck, Assistant Director der Modern Military Records Division, General Services Administration: National Archives and Record Service, 18.6.1968.)

[53] Brief vom 30.3.1945, ebenda Part 2, S. 935.

[54] Brief vom 6.4.1945, ebenda Part 2, S. 936.

beschuldigen, sie habe ein verwerfliches Doppelspiel getrieben und in Verletzung ihres Abkommens vom März 1945 noch in letzter Stunde mit dem Deutschen Reich geheime Absprache getroffen[55].

Diese Vorwürfe trafen die Schweiz wie ein Blitz aus heiterem Himmel. Amtliche Sprecher wußten zunächst weiter nichts zu sagen, als daß man im Bundeshaus «sehr überrascht» sei[56]. Einige Tage darauf wurde an einer Pressekonferenz offiziell erklärt, die Schweiz habe zwar eingewilligt, schweizerische Gläubiger aus den eingefrorenen deutschen Guthaben zu befriedigen, was jedoch nicht gegen das «Currie-Abkommen» verstoße; im übrigen sei Puhl ein Wichtigtuer, der seinem Vorgesetzten große Geschäftigkeit habe vorspiegeln wollen, um nicht gleich wieder in das damals Tag und Nacht furchtbaren Luftangriffen ausgesetzte Reichsgebiet zurückkehren zu müssen[57]. Man stellte dann wenig später erleichtert fest, daß Senator Kilgore nicht im Auftrag der Regierung gesprochen hatte und daß seinen Anschuldigungen offenbar auch keine offiziellen Schritte folgten[58]. Aber all das waren doch schlimme Vorzeichen für das weitere Schicksal der Schweiz, wußte man doch, daß die Vereinigten Staaten als treibende Kraft hinter dem Unternehmen «Safehaven» standen.

Auch bei den anderen Mächten stand die Schweiz nicht hoch im Kurs. Mit geradezu verbissenem Ingrimm beurteilte die Sowjetunion alles, was die Schweiz tat. Radio Moskau hatte die Schweiz lange Zeit als «profaschistisch» abgetan[59]. Als der Bundesrat im Jahr 1944 die seit mehr als einem Vierteljahrhundert abgerissenen diplomatischen Beziehungen mit Rußland wieder anzuknüpfen versucht hatte, war ihr von der Sowjetregierung in brüsker Weise erklärt worden, daß für sie diplomatische Beziehungen mit einem solchen Staat überhaupt nicht in Frage kämen[60]. Churchill berichtet

---

[55] Ebenda Part 2, S. 921f.

[56] *NZZ*, Nr. 1719, 15.11.1945; *Volksrecht* 15.11.1945.

[57] *La Suisse* 17.11.1945; *Volksrecht* 17.11.1945; *GdL* 24.11.1945.

[58] *BN* 24./25.11.1945.

[59] Mitteilung BR Petitpierres am 20.6.1945 im NR, Sten. Bull. NR 1945, S. 257.

[60] *GBer* 1944, S. 79; Peter Dürrenmatt, *Kleine Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1949, S. 105.

mit Erstaunen, daß Stalin die Schweizer zornig als «Schweine» bezeichnet habe, und er fügt hinzu: wenn Stalin derlei Worte gebrauchte, so meinte er es auch[61]. Immerhin war es der Schweiz im März 1946 gelungen, mit der Sowjetunion wieder diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

Selbst Frankreich verhielt sich der Schweiz gegenüber alles andere als freundlich. Die französische Regierung mißbilligte nun die «kollaborationistische» Politik gegenüber dem Vichy-Regime, und sie gab dies auch durch verschiedene Affronts zu fühlen: Über die Schweizerkolonien in Frankreich brach eine Welle von Verhaftungen und Verurteilungen herein, und zwar selbst in Fällen, wo die Zusammenarbeit mit der deutschen Besetzungsmacht völlig harmlos gewesen war. Proteste der schweizerischen diplomatischen Vertretung zugunsten der völkerrechtswidrig Verurteilten verhallten ungehört[62].

Einzig in Großbritannien schien die Schweiz einen Fürsprecher zu haben, wenn es auch dort in Regierungskreisen Elemente gab, die aus Mißgunst und Neid nichts unversucht ließen, um auch die britische Politik gegenüber der Schweiz möglichst hart zu gestalten[63]. Aber im Foreign Office war man zu eng mit dem Spiel des europäischen Gleichgewichts vertraut, um nicht die wahren Gründe der schweizerischen Neutralität zu begreifen, und Churchill zum Beispiel wußte die demokratische, jeder Sympathie mit dem Nationalsozialismus abgeneigte Gesinnung zu würdigen[64]. Allerdings war auch die Stimmung in Großbritannien keineswegs etwa so günstig, daß britische Politiker es allenfalls auf sich genommen hätten, ihren Verbündeten in den Arm zu fallen, wenn es galt, von der Schweiz etwas zu verlangen.

So mußten die Schweizer schon bald erfahren, daß es nicht nur

---

[61] Winston S. Churchill, *The Second World War*, Bd. 6: Triumph and Tragedy, London 1954, S. 616.

[62] *GBer* 1946, S. 113 und 1947, S. 89.

[63] Vgl. die Anstrengungen eines Sir John Lomax, um das Foreign Office umzustimmen; geschildert in seinem Buch *The Diplomatic Smuggler*, London 1965, S. 203–205. – Interessant auch Walter Bringolf, *Mein Leben, Weg und Umweg eines Schweizer Sozialdemokraten*, Bern 1965, S. 381 (Bringolf besuchte England im Dezember 1944).

[64] Churchill, op. cit., S. 616.

das Bild des guten Samariters war, das sich die Welt von der Schweiz machte. Hellhörige hatten das seit einiger Zeit kommen sehen[65]. Einzelne glaubten gar, daß die Zeiten der Angst, der Despotie und der ruchlosen Gewalttat, von denen man 1939 gesprochen hatte, erst jetzt, aber nicht in der ursprünglich erwarteten Weise, anbrächen[66]. Jedenfalls traf zu, was William E. Rappard damals sagte: Die Schweiz war in eine moralisch-politische Isolierung geraten, «wie sie sie in der Geschichte noch selten gekannt hat»[67]. Das Ziel der schweizerischen Nachkriegspolitik mußte also lauten: herauszukommen aus der Isolierung, sich wiedereinzugliedern in die Völkergemeinschaft.

Das war noch aus einem anderen Grunde wichtig: Die gleiche Kraft, die die Isolierung von außen bewirkt hatte, erzeugte auch moralische Zweifel von innen. Viele hatten die Neutralität als eine Art Selbstausschluß aus der Gemeinschaft der zivilisierten, um ihre höchsten Güter kämpfenden Nationen zu empfinden begonnen, als eine Art selbstverschuldeter moralisch-politischer Disqualifizierung[68]: Die Alliierten hatten ja schließlich auch die Schweiz vor der nationalsozialistischen Bedrohung gerettet, aber rings um die Schweiz lag jetzt Europa in Schutt und Asche – nur allzu leicht vermengten sich bei diesem Anblick die Gefühle der Dankbarkeit mit schlechtem Gewissen. Außerdem hatten die furchtbaren Geschehnisse der letzten sechs Jahre die Welt von Grund auf umgestaltet. Worte und Begriffe hatten einen neuen Inhalt empfangen, die Umwelt war zum Rätsel geworden[69]. Das weckte eine gewisse Unsicherheit, ja

---

[65] Herbert Lüthy im *St. Galler Tagblatt* 11.11.1944 (abgedruckt in *Bis zur Neige, Epilog des zweiten Weltkriegs 1944/45*, St. Gallen 1945, bes. S. 261 und 253–258).

[66] Vgl. Hans Zopfi, *Aus sturmerfüllter Zeit, Anekdoten und Erinnerungen*, Affoltern a.A. 1954, S. 212.

[67] *Die Ostschweiz* (Abend) 23.3.1945. – Vgl. auch Willi Bretscher, *Die politische Lage der Schweiz am Kriegsende* (Schriften der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, Nr. 51), Zürich 1945.

[68] Vgl. Oskar Bauhofer, *Rechenschaft der Demokratie, Essays und Studien zu den politischen Problemen der Gegenwart*, Luzern 1946, S. 124; ders. in *NZZ* Nr. 3, 1.1.1944.

[69] Vgl. die Äußerungen NR Grimms am 24.6.1946, *Sten. Bull.* NR 1946, S. 348.

Angst vor der Zukunft und den unberechenbaren Dingen, die sie einem kleinen, im Grunde ohnmächtigen Staat bringen konnte.

Das politische Denken der Schweiz erfuhr damals eine energische Wende zur nationalen Selbstbesinnung. Bisher hatte man die Rechtfertigung gegenüber den nationalsozialistischen Anfechtungen im Sendungsbewußtsein eines Volkes gefunden, das auf einsamem Posten die Fahne der Demokratie hochhielt. Jetzt aber bestand diese Monopolstellung freilich nicht mehr, und außerdem hatte man den Lebenskampf der Demokratie nicht mitgefochten. So mußte man jetzt ganz grundsätzlich fragen: Wie war es mit dem «Lebensrecht des Kleinstaates» bestellt? Welches war die «Rechtfertigung der Sonderexistenz der Schweiz»[70]? Von den Antworten auf diese Fragen erhoffte man sich Befreiung vom großen nagenden Zweifel an sich selbst. Oft fand man die Antwort auf diese Fragen in einer kompensatorischen Übersteigerung des eigenen Standpunktes, in einer Verabsolutierung eben gerade jenes Prinzips, dem die ganze innere und äußere Not entsprungen war: der Neutralität. Sie sei, hieß es da etwa, nichts anderes als eine neuzeitliche Form der «treuga Dei», des Gottesfriedens[71], und dank der Neutralität habe die Schweiz die Mission, Hüterin und Pflegerin der höchsten Werte der Menschheit zu sein[72].

Als gemeinsamer Nenner aller dieser Missionsgedanken rückte nun der Rechtsgedanke in den Mittelpunkt. In dieser Zeit der Umwertung aller Werte erschien er als die einzige Garantie der nationalen Unabhängigkeit[73]. Es war fatal, daß die Schweiz nun ge-

---

[70] Die wichtigsten Beiträge sind KARL G. SCHMID, *Das Lebensrecht des Kleinstaates*, Bern 1944, die Referate von GUIDO CALGARI, WILLIAM E. RAPPARD und CARL DOKA anläßlich der Delegiertenversammlung der NHG in Bern, 15./16. April 1944 (*Mitteilungen der Neuen Helvetischen Gesellschaft* 1944, Nr. 5/6) und LEONHARD VON MURALT, «Das Recht der Sonderexistenz der Schweiz» [1946], *Der Historiker und die Geschichte, Ausgewählte Aufsätze und Vorträge*, Zürich 1960, S. 164–180.

[71] BAUHOFER op. cit., S. 176.

[72] ERNST BERTSCHI, «Die Schweiz und die Welt von morgen», *Politische Rundschau*, Bd. 24 (1965), S. 342–355.

[73] Vgl. z. B. FRIEDRICH T. WAHLEN am 27.6.1946, *Sten. Bull.*, StR 1946, S. 136.

zwungen werden sollte, ausgerechnet zu einem offensichtlichen Rechtsbruch Hand zu bieten.

Aber in der Lage, in der die Schweiz sich nun fand, mußte man alles daran setzen, nicht etwa den Eindruck zu erwecken, man stelle sich zu den alliierten Bestrebungen in bewußten, ja fast sabotierenden Gegensatz und hätte die Absicht, den Feinden zu helfen. Das war der eine Richtpunkt auf den man achten mußte – in der Wahrung der nationalen Souveränität lag der andere. Die große und heikle Aufgabe war nun, schrieb Minister Dr. Walter Stucki in einem Exposé Mitte September 1945, «hier die richtige Mitte und elastische Lösung zu finden»[74].

Die Verhandlungen in Washington: Ausgangslage

Am 11. März 1946 reiste die schweizerische Delegation mit Minister Stucki an der Spitze nach Washington ab[75]. Alle Delegationsmitglieder waren sich bewußt, daß ein schwerer Kampf bevorstand. Denn inzwischen hatten die Alliierten gleich vier Hebel geschmiedet, mit denen sie die Schweiz notfalls unter Druck setzen konnten.

Erstens drohten sie mit einer Drosselung sämtlicher Zufuhren an Kohle und Getreide[76]; Bundesrat Petitpierre hat zwar später jeglichen Druck solcher Art bestritten[77], aber es bestand damals kein Zweifel, daß das Ergebnis der zu gleicher Zeit in Washington vorbereiteten internationalen Ernährungskonferenz für die Schweiz un-

---

[74] Exposé Stucki, «Unsere Beziehungen zu den Alliierten», 15.9.1945.

[75] Der Delegation gehörten ferner an: Dr. Eberhard Reinhardt, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, A. Hirs, Mitglied der Generaldirektion der Schweizerischen Nationalbank, Professor Dr. Dietrich Schindler, M. Schwab, Direktor der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Dr. M. Ott, Generalsekretär der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Legationsrat Dr. R. Hohl, Sektionschef im EPD, Josef Sträßle, Finanzbeirat bei der Schweizerischen Gesandtschaft in Washington; Professor William E. Rappard stand der Delegation als Berater zur Verfügung (*Botschaft 1946*, S. 716).

[76] Hinweis durch NR Oeri, *Sten. Bull.* NR 1946, S. 385.

[77] Ebenda S. 395.

mittelbar von ihrer Konzessionsbereitschaft gegenüber den Alliierten abhing[78]; auch Minister Stucki hat später darauf hingewiesen[79].

Zweitens hielten die Amerikaner die schweizerischen Guthaben – mehr als 5 Milliarden Franken – blockiert[80]; auf Wunsch der Treasury waren im Rahmen des Unternehmens «Safehaven» die neutralen Staaten von der Verordnung betreffend die Freigabe ausländischer Guthaben ausgenommen worden[81]. Die Ironie der Geschichte wollte es, daß sich unter diesen Guthaben unter anderem ein großes Golddepot befand, das die Schweizerische Nationalbank bei Ausbruch des Weltkriegs vorsorglicherweise in New York angelegt hatte; man wußte nun, daß dieser Goldbestand durch eine Verfügung eines amerikanischen Gerichts ohne weiteres hätte eingezogen werden können[82].

Als dritte, die schweizerische Wirtschaft stark belastende Maßnahme hielten die Alliierten ihre sogenannten «Schwarzen Listen» – Listen jener neutraler Firmen, mit denen jeder kaufmännische Kontakt bei Strafe untersagt war – nach wie vor in Kraft[83]. Ursprünglich war vorgesehen, die Schwarzen Listen sofort nach der Kapitulation des Deutschen Reiches aufzuheben. Aber das Drängen der Schweizer und anderer Neutraler ließ die Alliierten gewahr werden, daß sie ja darin gegenüber den Neutralen über ein Druckmittel verfügten, das für sie zu wertvoll war, um ohne Gegenleistung einfach aufgegeben zu werden. Die Amerikaner, die damals ohnehin beschlossen hatten, mit den Neutralen nun eine deutlichere Sprache zu reden – «getting tougher» –, waren gewillt, dieses Druckmittel gehörig einzusetzen[84]. Die Briten dagegen hatten eine große Nachfrage nach Industrieprodukten und wünschten die sofortige Aufhebung der Schwarzen Listen; sie ließen sich

---

[78] *NZZ*, Nr. 1103, 22.6.1946; Nr. 1126, 25.6.1946 (Hinweis durch NR Speiser); Nr. 1134, 26.6.1946.

[79] *NZZ*, Nr. 1072, 17.6.1946.

[80] *Botschaft 1946*, S. 355.

[81] General Licence Nr. 94 vom 4.13.1945, Domke op. cit., S. 119f. Gordon-Dangerfield, op. cit., S. 151.

[82] *Botschaft 1946*, S. 722.

[83] Noch standen rund 600 in der Schweiz domizilierte Einzelpersonen und Firmen auf der Liste (*GBer* 1945, S. 122f.).

[84] Gordon-Dangerfield op. cit., S. 158f.

nur widerwillig dazu herbei, ihre Gültigkeit allenfalls bis zum 30. Juni 1946 – «but not a day longer» – zu verlängern, falls dies im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit den Neutralen unbedingt erforderlich wäre[85]. Die Schweizer sollten dann freilich erst im Augenblick der Unterzeichnung des Abkommens erfahren, daß die Schwarzen Listen ohnehin nicht mehr lange aufrecht erhalten worden wären[86].

Den Ausschlag aber gab das letzte der vier Druckmittel, über die die Alliierten verfügten: das praktisch vollständige Meinungsmonopol in der Welt. Und dies traf die Schweiz in ihrer moralisch-politischen Isolierung am schwersten. Denn die Alliierten gaben schon seit einiger Zeit deutlich zu erkennen, daß sie es nicht verstehen würden, wenn die Schweiz «nicht auch etwas tun» wollte, um das nationalsozialistische Übel mit der Wurzel auszurotten. Die Schweiz wäre, so mußte man befürchten, in den schlimmen Ruf gekommen, ein Zufluchtsort für allerlei mehr oder weniger ehrlich erworbenes Kapital zu sein. Sie wäre weltweit diffamiert worden, und sie hätte sich nicht einmal wehren können[87]. Die moralisch-politische Isolierung hätte ihren Höhepunkt erreicht. Aber aus dieser peinvollen Lage herauszukommen: darum ging es jetzt ja gerade.

So erklärt sich die Tatsache, daß der Bundesrat überhaupt zu Verhandlungen bereit war und Minister Stucki auch noch eine Instruktion mit auf den Weg gab, die ihm die Möglichkeit eines Kompromisses anheimstellte: Ziel der schweizerischen Delegation müsse sein, heißt es darin, unter Wahrung der schweizerischen Souveränität, Rechtsüberzeugungen und Interessen das Mißtrauen auf alliierter Seite abzubauen und eine politisch-rechtliche Verständigung zu erreichen[88]. Es ging, wie seit einiger Zeit feststand, um zwei Fragen: Erstens um die Herausgabe der deutschen Vermögenswerte, zwei-

---

[85] Medlicott, *Economic Blockade*, op.cit., S.628f. – Vgl. auch Zitat aus *Economist* in *Die Tat* 14.4.1946.

[86] *NZZ*, Nr.918, 24.5.1946; Nr.960, 31.5.1946.

[87] Dazu BR Petitpierre in StR, *Sten. Bull.*, StR 1946, S.146: Dieses Argument kehrte auch in den parlamentarischen Verhandlungen als Hauptgrund für die Unterzeichnung des Washingtoner Abkommens immer wieder (vgl. *Sten. Bull.*, NR 1946, S.359, 381, 398); vgl. auch *Sten. Bull.*, NR 1952, S.500.

[88] Instruktion vom 8.3.1946.

tens um die Rückgabe des von den Deutschen angeblich «geraubten» belgischen Währungsgoldes, das dann in den Kellern der Reichsbank umgegossen, neu gestempelt und der nichts ahnenden schweizerischen Nationalbank verkauft worden war.

Als die Verhandlungen am 18. März 1946 in Washington eröffnet wurden, legte Stucki zunächst den bekannten, den alliierten Regierungen bereits vorher schriftlich mitgeteilten Rechtsstandpunkt dar[89]. Die Schweiz sei, erklärte er, rechtlich in keiner Weise gehalten, ein vom alliierten Kontrollrat in Deutschland erlassenes Konfiskationsgesetz, das übrigens an sich schon rechtlich fragwürdig sei, auch für ihr Hoheitsgebiet anzuerkennen. Auf Anraten des schweizerischen Gesandten in Washington, Minister Dr. Carl Bruggmann, hatte Stucki übrigens seine Eröffnungsansprache etwas weniger schroff formuliert als ursprünglich vorgesehen, und diese und jene Wendung gestrichen oder gemildert[90]. Immerhin versäumte er nicht, ein paar dramatische Sätze einzuflechten:

«Wir wollen und dürfen Ihnen nicht verhehlen, daß es bei uns nicht verstanden wird, wenn große und mächtige Länder, die den Krieg für die Freiheit und Demokratie geführt und gewonnen haben, unserm kleinen und wirtschaftlich machtlosen Land gegenüber Druckmittel verwenden, die man sonst von anderer Seite gewohnt war... Ich möchte schließlich auch nicht verschweigen, daß ... bei manchen unter uns der Eindruck entstanden ist, man scheine uns mit einem besiegten und militärisch besetzten Lande zu verwechseln und vergessen zu haben, daß wir, wenn auch klein und machtlos, so doch ein souveräner und unabhängiger Staat sind.»

Falls etwa Deutschland im Jahr 1940 die Herausgabe der französischen Vermögenswerte in der Schweiz verlangt haben würde – eine Situation, die durchaus analog sei zu derjenigen, in der die Schweiz heute den Alliierten gegenüberstehe –, so hätte sich die Schweiz eher vollständig vernichten lassen, als einem solchen Begehren zu entsprechen. Natürlich werde man jetzt einwenden, fuhr Stucki fort, daß es doch einen Unterschied gebe: Beim alliierten Begehren handle es sich um die endgültige Vernichtung des deutschen Imperialismus, um die Verhinderung eines neuen Krieges;

---

[89] *Botschaft 1946*, S. 716–718 (Text der Eröffnungsansprache jedoch nicht dort).

[90] Brief Stuckis an BR Petitpierre, 14.3.1946.

der Zweck sei also ein guter, während bei einem entsprechenden deutschen Begehren der Zweck ein schlechter gewesen wäre. Doch sei eine solche Auffassung falsch. Jetzt holte Stucki zu einem Generalangriff gegen die Strafkriegs-Idee der Vereinten Nationen, die den Neutralen so schwer zu schaffen machte, aus:

«Hitler und Goebbels wären ja nicht verlegen gewesen, ihre Forderungen zu begründen unter Hinweis auf die Notwendigkeit, Europa groß und einig zu machen und vor dem Bolschewismus zu bewahren. Wenn wir auch ohne weiteres zugeben, daß dieser Zweck schlecht und daß der von Ihnen genannte Zweck an sich gut ist, so müssen wir doch nachdrücklich daran erinnern, daß das Recht nicht nach den Zwecken verschieden sein darf. Der alte jesuitische Grundsatz ‚der Zweck heiligt die Mittel' kann in den einzelnen Staaten so wenig als in den internationalen Rechtsbeziehungen anerkannt werden.»

Mit einem unmißverständlichen und wuchtigen Argument schloß Stucki dann, an den amerikanischen Delegationschef, Randolph E. Paul, gewandt, seine Eröffnungsrede:

«Sie haben gewiß die Möglichkeit, uns auf die Knie zu zwingen, wie Hitler dies während des Krieges hätte tun können. Wir vermögen aber nicht zu glauben, daß eine der schönsten und wichtigsten Erklärungen Ihres verstorbenen großen Präsidenten vergessen sein sollte: Er sagte zu Weihnachten 1943: ‚Die Rechte jeder Nation, ob groß oder klein, müssen respektiert und bewahrt werden, ebenso sorgfältig wie die Rechte jedes Individuums in unserer eigenen Republik. Die Lehre, daß der Starke den Schwachen beherrschen soll, ist die Lehre unserer Feinde, und wir lehnen sie ab.'»

Später tönte Stucki dann an, daß die schweizerische Regierung willens sei, auch ohne rechtliche Verpflichtung einen Beitrag an den Wiederaufbau und die Befriedung Europas zu leisten: Um der Möglichkeit, daß deutsche Vermögenswerte in der Schweiz je wieder für Aufrüstungszwecke mißbraucht werden könnten, ein für allemal den Riegel zu schieben, schlage die Schweiz vor, ein «Kapitalclearing» durchzuführen und deutsche Guthaben in der Schweiz zwangsweise mit Reichsmark aus schweizerischen Guthaben in Deutschland zu verrechnen. Im übrigen sei sie bereit, die ganze Frage dem internationalen Gerichtshof zu unterbreiten.

Die Reaktion, die nun auf Stuckis Argumente und Vorschläge folgte, hatten freilich weder er selber noch der Bundesrat erwartet: Weiter nichts als kühle, ja schroffe und spöttische Zurückweisung

hatten die Alliierten für das schweizerische Angebot übrig: Wenn die Schweiz, so sagten sie, sich schon mit Berufung auf ihre Neutralitätspflichten weigere, die deutschen Guthaben herauszugeben, so sei es doch noch weit weniger mit den Neutralitätspflichten in Übereinklang zu bringen, wenn die Schweiz die deutschen Guthaben nun gar für sich selber beanspruche. Und außerdem zweifle man sehr, ob die Schweizer, die ja im Krieg ohne irgendwelche Gewissensbisse mit Deutschland zusammengearbeitet hätten, überhaupt entschlossen seien, die deutschen Guthaben wirklich auszumerzen[91].

Die Taktik der drei alliierten Delegationen war wohlkoordiniert. Der amerikanische Delegationsführer und Vorsitzende der Konferenz, Randolph E. Paul, war an der Seite Morgenthaus in der Treasury emporgekommen, und fast alle seine Delegationskollegen waren Beamte der Treasury[92]. Auch nach dem Ausscheiden Morgenthaus aus dem Ministeramt war dort die alte harte, deutschfeindliche und gelinde progressistische Grundströmung erhalten geblieben, und Gründe, die Schweiz zu schonen, kannte man dort nicht. Die französische Delegation, die von einem hervorragenden Verhandlungstaktiker, Paul Chargueraud, geführt wurde, drängte noch fast entschiedener als die Treasury auf ein möglichst energisches Vorgehen gegen die Schweizer, denn Frankreich hoffte vor allem in der Goldfrage auf bedeutende Summen, die ausschließlich ihm zufallen sollten[93]. Wohl hätten die Briten, vertreten durch F. W.

---

[91] Angaben über diese erste Verhandlungsphase auch in *BN* (Mittagsblatt) 20.3.1946 und (Mittagsblatt) 26.3.1946; *NZN*, Nr. 85, 10.5.1946 und *NZZ*, Nr. 616, 9.4.1946.

[92] Namen der Delegationsleiter im *Dept. of State Bulletin*, Bd. 14 (1946), Nr. 361, S. 955; über Paul vgl. *Who's Who in America*, Bd. 27: 1952–1953, Chicago 1952, S. 1891. Paul war in jenem Augenblick Special Assistant to the President. Über die Politik der Treasury im allgemeinen vgl. Walter L. Dorn, «Die Debatte über die amerikanische Besatzungspolitik für Deutschland (1944–1945)», *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, Bd. 6 (1958), S. 60–77.

[93] Diese und eine Reihe weiterer Angaben verdankt der Verfasser Herrn Botschafter Dr. E. Hohl, Bern, und einem anderen Mitglied der damaligen schweizerischen Delegation. Über die französische Haltung vgl. auch die Korrespondentenberichte aus Paris in *GdL*, Nr. 124, 27. 5. 1946; *BT*, Nr. 143, 26.5.1946; *Bund* 27.5.1946.

McCombe[94], gegenüber den ausgesprochen «harten» Amerikanern und Franzosen lieber einen milderen Kurs gesteuert; doch da der amerikanische Kongreß gerade damals einen für Großbritannien bestimmten Kredit von über 4 Milliarden Dollar zu bewilligen hatte, lag es nahe, daß die britische Delegation ihre amerikanischen Kollegen nicht erzürnen wollte; ein schweizerischer Versuch, in der ganzen Frage mit London direkt ins Gespräch zu kommen, wurde dort höflich, aber bestimmt zurückgewiesen[95]. Da die drei alliierten Delegationen bereits vor der Ankunft der schweizerischen Delegation in einer vorbereitenden Sitzung ihre Politik festgelegt hatten[96], war es weiter nicht erstaunlich, wenn der schweizerische Vorstoß jetzt auf eine festgefügte, harte Front der Ablehnung prallte. Nicht einmal eintreten wollte man auf die schweizerischen Vorschläge[97].

So waren die Verhandlungen bereits nach zwei Tagen festgefahren. Daß es nicht die Alliierten waren, die nachgeben würden, wußte jedermann; alle Trümpfe lagen in ihren Händen, und sie ließen das ihre schweizerischen Gesprächspartner auch fühlen: Demonstrative Kurzangebundenheit, drohende Äußerungen, ja sogar offensichtliche Vernachlässigung der diplomatischen Höflichkeit waren nicht selten.

Minister Stucki entschloß sich, nach Hause zurückzufahren, um neue Instruktionen einzuholen. Seine Abreise wurde in Teilen der amerikanischen Presse hämisch kommentiert und er selber als Strohmann zweifelhafter Konzern- und Kartellinteressen angegriffen[98]; diese Polemik fand auch bei manchen Schweizern williges Gehör, und da und dort fragte man sich, ob denn Stucki als ehemaliger Schweizer Botschafter bei der Vichy-Regierung wirklich der richtige Mann für diese Aufgabe sei[99]. Am 4. April trat der Bundes-

---

[94] McCombe war Chief of Charitable Institutions im Foreign Office und gehörte während der Verhandlungen als Botschaftsrat der Britischen Botschaft in Washington an.

[95] Dazu aufschlußreich *GdL*, Nr. 132, 6.6.1946, sowie verschiedene RG des EPD an Stucki über die Bemühungen Minister Dr. Paul Rüeggers in London.

[96] *NZZ*, Nr. 395, 8.3.1946; *GdL* 8.3.1946.

[97] RG Stucki an BR, Nr. 212, 22.3.1946.

[98] *BN* (Mittagsblatt) 26.3.1946.

[99] *NZZ*, Nr. 960, 31.5.1946 und Nr. 1075, 18.6.1946.

rat zu einer außerordentlichen Sitzung zusammen, um neue Instruktionen auszuarbeiten[100]. Die Einsicht, daß weiter reichende schweizerische Zugeständnisse erforderlich waren, dürfte ihm kaum mehr große Überwindung gekostet haben, denn Stucki hatte nebst seinem eigenen Bericht auch noch eine «scharf gehaltene» alliierte Note mit nach Bern gebracht[101].

Im Grunde aber waren die Würfel schon längst gefallen: Indem Stucki, seinen Instruktionen gemäß, eine zwangsweise Verrechnung der deutschen Guthaben in der Schweiz mit schweizerischen Forderungen in Deutschland angeboten hatte, war ja der Rechtsstandpunkt – in diesem Fall die kategorische Weigerung, ausländisches Privateigentum überhaupt anzutasten – von vornherein preisgegeben. Der Bundesrat war sich darüber völlig im klaren: Der Rest war, wie es in der bundesrätlichen Botschaft heißt, weiter nichts als «ein ziemlich mühsames Markten» um die Beute; die Auseinandersetzung drehte sich fortan nicht mehr um Rechtsgrundsätze, sondern lediglich um materielle Fragen[102].

Es erstaunt nicht, daß dieses Vorgehen später heftig angegriffen worden ist. Daß sich die Schweiz von vornherein am Liquidationserlös der deutschen Guthaben beteiligen wollte, wurde als «Komplizität an einem Rechtsbruch» und als «böser Rückenschuß gegen den Bundesrat in seinem schweren Kampf gegen die Zumutungen der Alliierten» bezeichnet. Man habe damit den einzigen Trumpf der Schweiz, das gute Recht, aus seinen Händen gegeben[103]. Solche Vorwürfe enthalten einen wahren Kern.

Indessen darf man aber die Taktik des Bundesrates nicht einfach im beschränkten Rahmen der Washingtoner Verhandlungen beurteilen. Der Bundesrat hatte den Gedanken, daß die Schweiz an den Früchten einer allfälligen Liquidation teilhaben wolle, ja bereits langezeit vorher aufgegriffen – nämlich in jenem Augen-

---

[100] *Bund*, Nr. 159, 4.4.1946.

[101] *BN* (Mittag) 5.4.1946.

[102] *Botschaft 1946*, S. 723 und 727.

[103] Z.B. *Washington*, S. 14 und 43. – Vgl. auch Rudolf Moser, «Das Washingtoner Abkommen in schweizerischer und deutscher Beleuchtung», *Staat und Wirtschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky*, Einsiedeln 1950, S. 105–123; NR Picot am 25.6.1946, *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 389.

blick, als sich diese Frage überhaupt zum ersten Male stellte: zur Zeit der Verhandlungen um das «Currie-Abkommen». Damals hatte man angetönt, die Schweiz würde ein allfälliges Begehren der Alliierten mit dem Anspruch auf Deckung der schweizerischen Ansprüche in Deutschland durch deutsche Guthaben in der Schweiz beantworten. Es ist denkbar, daß die Tragweite dieser Stellungnahme damals noch nicht vollständig überblickt werden konnte – daß sie aber präjudiziellen Charakter hatte, liegt auf der Hand.

Allerdings darf das Gewicht dieses Vorentscheides nicht überbewertet werden. Die Schweiz hätte in Washington auch dann einlenken müssen, wenn sie ihren Rechtsstandpunkt in makelloser Reinheit bewahrt hätte. Das Ergebnis der Washingtoner Verhandlungen wäre dadurch kaum mehr berührt worden. Wohl aber hätte man so einen Schönheitsfehler des Abkommens vermeiden können.

Der Nervenkrieg um das Abkommen

Bei der Lage der Dinge, wie sie nach der Rückkehr Minister Stuckis nach Bern nun vollends klar zutage trat, waren ernstliche Hindernisse auf dem Weg zu einer Einigung kaum mehr zu befürchten. Und doch sollte es im Lauf der Verhandlungen noch zu einigen dramatischen und für die Schweiz äußerst peinlichen Zwischenfällen kommen.

Noch bevor Stucki am 9. April wieder nach Washington zurückflog, gaben die Alliierten bekannt, daß sie bereit seien, einen Teil der deutschen Guthaben den Schweizern zur Deckung ihrer Ansprüche in Deutschland zu überlassen, und zwar im äußersten Fall 20 Prozent plus eine Kommission von 2 Prozent[104]. Mit der voreiligen Festsetzung und Veröffentlichung eines solchen Angebots konnten die Alliierten auf geschickte Weise einen Vorsprung gewinnen, indem sie sich öffentlich festlegten und dadurch ihren Verhandlungspartnern zu verstehen geben konnten, daß eine weitere Konzession von ihrer Seite eigentlich kaum mehr in Frage komme[105].

---

[104] *Tw* 5.4.1946 und 6.4.1946; *TdG* 9.4.1946 und 18.4.1946; *Botschaft 1946* S. 718.

[105] Vgl. in diesem Zusammenhang Thomas C. Schelling, *The Strategy of*

Auch später haben die Alliierten wiederholt ihre Argumente an die Presse durchsickern lassen, obwohl vor den Verhandlungen in einem «gentleman's agreement» verabredet worden war, die Presse vor Abschluß der Verhandlungen nicht zu informieren[106]. Die Schweizer hatten es in Washington mit gewiegten Verhandlungstaktikern zu tun.

Aber nicht nur das: Die Alliierten konnten die Schweizer auch immer wieder ihre überlegene Machtstellung fühlen lassen. Im selben Augenblick, da Minister Stucki wieder in Washington eintraf, gab die United Press eine offenbar behördlich inspirierte Meldung durch, in der auf die Möglichkeit einer Einstellung der alliierten Kohlenlieferungen an die Schweiz hingewiesen wurde[107].

Was die alliierten Delegationen mit solchen Winken bezweckten, mußten die schweizerischen Unterhändler zu ihrer Bestürzung nur allzu bald erfahren, als nach Wiederbeginn der Verhandlungen die Goldfrage zur Sprache kam. Die Schweiz fühlte sich rechtlich nicht verpflichtet, gutgläubig erworbenes Gold, das durch die Deutschen mit falschem Stempel versehen worden war, den beraubten Eigentümern, Belgien und Frankreich, entschädigungslos zurückzugeben. Aber der Bundesrat hatte in seiner neuen Instruktion für Minister Stucki die Bereitschaft erklärt, zur Erledigung der Goldfrage den Alliierten freiwillig eine gewisse Summe zur Verfügung zu stellen[108]. Stucki bot nun den Alliierten 100 Millionen Franken an. Darüber wurde dann auch tatsächlich eine Zeitlang diskutiert, wobei die Alliierten zwar eine größere Summe forderten, aber das schweizerische Angebot nicht ausgesprochen scharf zurückwiesen. Daß sie aber, wie dies in der Sitzung der Delegationschefs vom 23. April geschah, plötzlich das fünfeinhalbfache, nämlich 560 Millionen Franken, fordern und das schweizerische Angebot als «insulte» bezeichnen würden – das hatte schweizerischerseits allerdings nie-

---

Conflict, New York 1963, pp. 21–52, besonders die Ausführungen über «irrevocable commitments», «asymmetry in communication» und «the risk of establishing an immovable position that goes beyond the ability of the other to concede, and thereby provokes the likelihood of stalemate or breakdown».

[106] *Schweizerische Republikanische Blätter* 13.4.1946.

[107] *NZZ* Nr. 616, 9.4.1946.

[108] RG Stucki an BR, Nr. 215, 15.4.1946.

mand erwartet. Stucki antwortete nur, unter diesen Umständen habe es keinen Sinn, weiter zu verhandeln. Er erhob sich, verabschiedete sich korrekt, aber kühl, und verließ den Konferenzraum; Rappard folgte ihm[109].

Damit waren die Verhandlungen jäh unterbrochen. Das Abkommen schien überhaupt in Frage gestellt, die Spannungen hatten ihren Höhepunkt erreicht. Sollte der gesamte Kurs der schweizerischen Nachkriegspolitik – seit den Abkommen von 1944 eine Politik des kalkulierten Entgegenkommens – mit einem Ruck geändert werden? Wollte die Schweiz jetzt die Haltung des unbeugsamen Kleinen annehmen, der allen schlimmen Folgen zum Trotz, hartnäckig auf seinem überkommenen Recht und auf seinem Willen zu absoluter Eigenständigkeit beharrt?

Sie wollte es nicht. Das alles überragende Ziel der schweizerischen Nachkriegspolitik war ja nach wie vor das gleiche: das Überwinden der Isolierung. Die Alliierten wußten darum – und sie begriffen auch, daß hier der für sie entscheidende Trumpf lag, den sie nun auch virtuos in ihr Katz- und Mausspiel mit der Schweiz einsetzten. Denn ihr Begehren – die Herausgabe der deutschen Guthaben und des sogenannten «Raubgoldes» – war bei weitem nicht so dringlich wie der brennende Wunsch der Schweizer auf Erlösung aus ihrer isolierten Lage. Sie konnten warten, die Schweiz nicht. Sie saßen folglich, wenn es hart auf hart ging, am längeren Hebel.

Stucki hatte den Bogen bis zum äußersten gespannt und in einem Versuch, eine Politik der Stärke vorzutäuschen, mit dem Abbruch der Verhandlungen gespielt. Jetzt gingen die Alliierten auf dieses Spiel ein: Tags darauf ließ die französische Delegation das Gerücht in Umlauf setzen, sie fange nun an, ihre Koffer zu packen[110]. Gleichzeitig teilte der amerikanische Delegationschef Stucki schriftlich mit, daß die Wiederaufnahme der Verhandlungen einzig von der Schweiz abhänge; im Lauf des Tages verbreitete sich ferner das Gerücht, daß die Alliierten daran seien, eine offizielle Erklärung über den formellen und endgültigen Abbruch der Verhandlungen auszuarbeiten, und bereits wurde auf den späteren Nachmittag auch eine

[109] RG Stucki an BR, Nr. 296, 22.4.1946 und Nr. 299, 23.4.1946; Brief Stuckis an BR, 13.5.1946.

[110] *NZZ*, Nr. 715, 25.4.1946.

Pressekonferenz angesagt[111]. Jetzt brach Stuckis kühn aufgebautes Verteidigungskonzept zusammen. Er mußte nachgeben. Er teilte Paul sofort mit, er sei nun bereit, in Bern um neue Instruktionen zu bitten, so daß wenigstens noch ein leiser Hoffnungsschimmer bestehe, daß die schweizerische Delegation nochmals auf die Frage der zu zahlenden Beträge zurückkommen könne. Paul ging darauf ein und versprach, die angekündigte Pressekonferenz um 24 Stunden zu verschieben[112]. Die Schweiz stand jetzt mitten in einem Nervenkrieg.

Stucki war sich bewußt, daß diese Gnadenfrist von 24 Stunden zu knapp bemessen war. Die Alliierten hatten diese Frist mit Absicht so kurz angesetzt: Damit sollte Stucki an Ort und Stelle zu weiteren Konzessionen genötigt werden. Dieses nun unerwartet hart zupakkende Vorgehen der alliierten Delegationen und die bisher unbekannte Ausübung unerhörten Druckes auf die schweizerische Delegation bedeuteten einen zu radikalen Bruch mit der bisherigen Verhandlungslinie, als daß dies rein zufällig sein konnte. Stucki stiegen böse Ahnungen auf: In seiner Zusatzinstruktion, die er bei seiner Rückkehr in die Schweiz in der ersten Aprilwoche beim Bundesrat eingeholt hatte, war ihm – zugleich mit dem Auftrag, zunächst nur 100 Millionen Franken zu bieten – die Kompetenz erteilt worden, notfalls bis zu 250 Millionen Franken zu gehen. Natürlich durfte das die Gegenseite nicht erfahren, und Stucki hatte darum sofort nach seinem Angebot von 100 Millionen beschwörend in die Schweiz gekabelt: «Gegner werden mit allen Mitteln versuchen, Terrain in Bern abzutasten. Bitte Eure Kollegen darauf aufmerksam machen, daß jedes Gespräch und namentlich jede Andeutung, Delegation könnte weiter gehen als gesagt, verhängnisvoll wäre[113].» Stucki hatte diese Zahl 250 nicht einmal allen seinen Delegationskollegen mitgeteilt, um das Risiko möglichst einzuschränken. Und doch mußte, wie Stucki schließlich mit bestürzender Klarheit feststellte, irgendwo ein Leck sein: Sogar amerikanische Zeitungen wußten nun die Zahl 250 zu melden[114]. Wo dieses Leck war, hat Stucki trotz

[111] *Bund*, Nr. 192, 26.4.1946; *NZZ*, Nr. 717, 25.4.1946.
[112] *NZZ*, Nr. 717, 25.4.1946.
[113] RG Stucki an BR, Nr. 299, 23.4.1946.
[114] RG Stucki an BR, Nr. 305, 25.4.1946.

fieberhafter Nachforschungen nicht herausfinden können; er vermutete jedoch, daß entweder alt Bundesrat Pilet-Golaz in der Schweiz unvorsichtige Äußerungen gemacht oder daß ein in die Zusatzinstruktion eingeweihtes Delegationsmitglied trotz vorheriger Warnung seitens Stuckis unchiffrierte Telegramme an seine Amtsstelle in der Schweiz gesandt hatte, die dann von der amerikanischen Zensur aufgefangen worden waren[115].

In dieser peinlichen Lage beschloß Stucki zunächst nicht selbst wieder zu handeln, sondern zu versuchen, eine Rettungsleine zu ergreifen, die die Schweiz dank einem glücklichen Zufall in Washington besaß: den schweizerischen Gesandten, Minister Dr. Carl Bruggmann. Dieser war mit einer gewissen Mary Wallace verheiratet, und bei dieser Frau handelte es sich um niemand anderen als um die Schwester des ehemaligen amerikanischen Vizepräsidenten und damaligen Handelsministers Henry A. Wallace. Dank dieser verwandtschaftlichen Beziehungen verfügte Bruggmann über einzigartige Kanäle, und diese waren im jetzigen Augenblick um so bedeutsamer, als Wallace dem äußersten linken Flügel der Demokraten angehörte und dadurch jenen Kreisen, die in der Treasury den Ton angaben und die Oppositionsstellung gegen Roosevelts Nachfolger, Harry S. Truman, teilten, nahestand[116]. Allein, in einem Gespräch, das Bruggmann mit Wallace führte, erklärte dieser achselzuckend, er könne ihm nur den Rat geben, die Schweiz solle nachgeben und jede polemische Formulierung vermeiden. Bruggmann möge bitte verstehen: «You are Swiss – I am American.»

Immerhin gelang es Bruggmann, am gleichen Tag auch noch eine Unterredung mit Will Clayton, dem Leiter der Wirtschaftsabteilung des Staatsdepartements, zu erlangen und durch dessen Fürsprache eine Verlängerung des Ultimatums zu erwirken[117]. Gleichzeitig ließ auch William E. Rappard, der übrigens schweizerisch-amerikani-

---

[115] RG Stucki an BR, Nr. 301, 24.4. 1946, Brief Stuckis an BR, 13.5.1946.

[116] Über Wallace vgl. Alonzo L. Hamby, «Henry Wallace, the Liberals, and Soviet-American Relations», *The Review of Politics*, Bd. 30 (1968), pp. 153–169, wo sich weitere Literaturhinweise finden.

[117] *NZZ*, Nr. 717, 25.4.1946 und Nr. 723, 26.4.1946. – Über Clayton vgl. Walter Lafeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945–1966*, New York 1967, p. 39.

scher Doppelbürger war[118], seine Beziehungen spielen, und auch der amerikanische Vertrauensanwalt der schweizerischen Delegation, John Foster Dulles, der nachmalige Außenminister der Vereinigten Staaten, bemühte sich als «Lobbyist» zugunsten der Schweiz zu wirken. Eine Frucht seiner Bemühungen dürfte der vehemente Artikel gegen die schnöde «Verfolgung» der Schweiz gewesen sein, den W. H. Chamberlin, einer der entschiedensten Gegner der Morgenthauschen Deutschlandpolitik[119], in jenen Tagen im «Wall Street Journal» veröffentlichte[120].

Inzwischen hatte der Bundesrat auf alle die bestürzenden Nachrichten hin, die aus Washington eintrafen, sofort in mehreren außerordentlichen Sitzungen die Lage erörtert[121]. Um ihm und Stucki die Entscheidung zu erleichtern, ließen die Alliierten wieder einmal ihre gezielten Indiskretionen spielen; wieder einmal wußte die amerikanische Presse zu melden, daß der amerikanische Delegationschef sich mit der Ausarbeitung einer offiziellen Erklärung beschäftige, die «unter gewissen Umständen» veröffentlicht würde und die die Verhandlungen mit der Schweiz dann formell abschließe[122].

Das wirkte. Am 25. April ermächtigte der Bundesrat Minister Stucki, bis an die Grenze der Summe von 250 Millionen Franken zu gehen, und am 2. Mai gab Stucki diese «äußersten Zugeständnisse» den Verhandlungspartnern bekannt: Die Schweiz sei, teilte er mit, bereit, sich erstens mit nur 50 Prozent des aus der Liquidation der deutschen Vermögenswerte sich ergebenden Erlöses zufriedenzugeben und zweitens zur Erledigung der Goldfrage den drei Alliierten einen Betrag von 250 Millionen Franken in Gold zur Verfügung zu stellen[123]. Stucki legte den alliierten Verhandlungspartnern dieses äußerste Zugeständnis mit der beschwörenden Geste des «take it or leave it» vor und gab zu verstehen, daß die Schweiz nun aber wirk-

---

[118] Über Rappard vgl. Wilhelm Roepke in *NZZ*, Nr. 924, 22.4.1953.

[119] Über Chamberlin vgl. Schwarz, op. cit., S. 139 und 715 (Anm. 137).

[120] *NZ*, Nr. 192, 27./28.4.1946.

[121] *NZZ*, Nr. 717, 25.4.1946 und Nr. 723, 26.4.1946.

[122] *Bund* Nr. 194, 28.4.1946.

[123] RG, BR an Stucki, Nr. 254, 25.4.1946 und Nr. 259, 26.4.1946. – RG Stucki an BR, Nr. 310, 26.4.1946 und Nr. 329, 2.5.1946.

lich keinen einzigen Schritt mehr weiter gehen könne. Im übrigen anerkenne die schweizerische Regierung irgendwelche Rechtsansprüche der Alliierten nach wie vor nicht und betrachte ihr Entgegenkommen als rein freiwilligen Beitrag zum Wiederaufbau Europas[124]. Die Schweiz hatte jetzt ihr letztes Wort gesprochen, und diesmal war ihre Entschlossenheit nicht einfach als ein Faktor unter anderen in Stuckis Verhandlungstaktik eingebaut, sondern Stucki hatte tatsächlich die Weisung, im Falle einer Ablehnung der schweizerischen Vorschläge unverzüglich nach Hause zu reisen[125].

Würden die Alliierten das schweizerische Angebot annehmen? Es hieß, sie wollten nun mit ihren Regierungen über das schweizerische Angebot beraten. Weiter hörte man nichts von ihnen. Aber da gab es merkwürdige Zeichen: Ein Mitglied der schweizerischen Gesandtschaft in Paris wurde durch Beamte des Quai d'Orsay in dieser Sache angesprochen und unter Druck gesetzt, und kurz darauf ließ der französische Botschafter in Bern, Henri Hoppenot. in einem Gespräch mit Bundesrat Max Petitpierre durchblicken, daß Frankreich mit dem Angebot der Schweiz keineswegs zufrieden sei[126]. Wollte Frankreich in letzter Minute den Versuch unternehmen, den Schweizern noch weitere Zugeständnisse abzupressen?

Tatsächlich war es so, und Stucki konnte erfahren, daß das mehrere Male wiederholte Hinausschieben der alliierten Antwort auf «spätestens übermorgen» ausschließlich auf eine Verzögerungstaktik Frankreichs zurückzuführen war[127]. Gerade in jenem Augenblick waren – ebenfalls in Washington – Verhandlungen über ein Leih- und Pachthilfeabkommen der USA mit Frankreich im Gange[128]. Von diesen Verhandlungen wußte man damals, daß Frankreichs Hoffnungen zu hoch gesetzt und die amerikanische Hilfsbereitschaft nicht allzu groß waren. Stucki waren diese Zusammenhänge durchaus bekannt. Mitte April hatte ihn nämlich der französische Delega-

---

[124] *Botschaft 1946*, S. 729; *NZZ*, Nr. 770, 3.5.1946 und Nr. 902, 22.5.1946.

[125] RG, BR an Stucki, Nr. 259, 26.4.1946.

[126] *GdL*, Nr. 132, 6.6.1946.

[127] RG Stucki an BR, Nr. 333, 2.5.1946 und Nr. 374 (undatiert).

[128] Siehe *Keesings Archiv der Gegenwart*, 28.5.1946 (Bd. XVI/XVII, S. 765 L).

tionsführer Chargueraud unvermittelt angefragt, ob die Schweiz bereit wäre, Frankreich allenfalls einen Kredit von 1 Milliarde Schweizerfranken zu besonders günstigen Bedingungen zu gewähren. Stucki hatte natürlich dieses etwas merkwürdige Ansinnen sofort zurückgewiesen[129]. Offenbar wollte sich nun Frankreich aber für den Fall eines Scheiterns seiner Kreditverhandlungen mit den USA die Möglichkeit offenhalten, aus der Schweiz um so mehr herauszupressen[130] und dabei von den Amerikanern – gewissermaßen als Genugtuung für die Frankreich zugefügte Enttäuschung – Unterstützung erlangen.

Stucki durchschaute das Spiel: «Wahrscheinlich spekuliert man auf unsere Nerven», stellte er in einem Telegramm an den Bundesrat trocken fest[131]. Diese Spekulation blieb in der Tat nicht ohne Wirkung, denn am 4. Mai sandte der unruhig gewordene Bundesrat Stucki die Weisung, im Fall einer Ablehnung der schweizerischen Vorschläge durch die Alliierten die Möglichkeit einer pauschalen Zahlung zugunsten des europäischen Wiederaufbaus und als Erledigung der strittigen Fragen anzudeuten[132]. Doch Stucki hatte stärkere Nerven als der Bundesrat und lehnte diese Ermächtigung dankend ab[133]. Er sollte Recht behalten: Denn bei den Amerikanern führte die französische Hartnäckigkeit gerade zum Gegenteil des damit Bezweckten; sie wurden unwillig, ja erbost[134] und hielten es erst recht für richtig, es nun genug sein zu lassen. Frankreich blieb angesichts der Machtverhältnisse nichts anderes übrig, als sich zu fügen.

So erfolgte dann, endlich, am 21. Mai 1946, die ersehnte Nachricht: Der schweizerische Vorschlag war angenommen[135]. Am 25. Mai 1946 tauschten Minister Stucki und die Chefs der alliierten

---

[129] Brief Stucki an BR, 13.5.1946.

[130] RG Stucki an BR, Nr. 301, 24.4.1946.

[131] RG Stucki an BR, Nr. 360, 13.5.1946.

[132] RG BR an Stucki, Nr. 285, 4.5.1946.

[133] RG Stucki an BR, Nr. 336, 4.5.1946.

[134] RG Stucki an BR, Nr. 381, 20.5.1946.

[135] Press Release, May 21, 1946, *Dept. of State Bulletin*, Bd. 14 (1946), Nr. 361, S. 955; *JdG*, Nr. 121, 23.5.1946; *NZZ*, Nr. 895, 21.5.1946 und Nr. 902, 22.5.1946.

Delegationen gleichlautende Schreiben aus[136]. Diese enthielten die inzwischen ausgehandelten Bestimmungen des Abkommens: Die Alliierten verpflichteten sich, als Gegenleistung die schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten von der Sperre zu befreien und die Schwarzen Listen unverzüglich aufzuheben. Im Ingreß steht der merkwürdige Satz: «Die Schweizerische Regierung erklärte, sie könne zwar eine Rechtsgrundlage für diese [die alliierten] Forderungen nicht anerkennen, sie sei dagegen willens, auch ihrerseits an die Befriedung und den Wiederaufbau Europas sowie die Versorgung zerstörter Gebiete beizutragen.»

Die Aufnahme des Abkommens in der Schweiz

Was vom Washingtoner Abkommen zu halten war, das hatte Minister Stucki gleich bei seinem Abflug von Washington Journalisten gegenüber geäußert: «Die Ergebnisse sind nur annehmbar, nicht mehr[137].» Schweizerische Pressekommentare wurden noch deutlicher: Da war viel die Rede vom «Recht des Stärkeren», das hier entschieden habe, von «Macht gegen Recht», von einer «Kriegskontribution», die man wie ein geschlagener Staat habe entrichten müssen[138]. Allerdings hatte die Schweiz, das stand fest, nicht einzig aus materiellen Gründen nachgegeben. Ihre Wirtschaft erlebte gerade in jenen Monaten eine Hochkonjunktur, so daß der Bundesrat nach Dämpfungsmaßnahmen Ausschau halten mußte; da wäre sowohl die weitere Aufrechterhaltung der Schwarzen Listen als auch die Blockierung der schweizerischen Guthaben in den Vereinigten Staaten nicht allzu schwer ins Gewicht gefallen[139]. Es ging eben um etwas anderes. Auf eine kurze Formel gebracht, hieß das

---

[136] Wortlaut veröffentlicht im *Dept. of State Bulletin*, Bd. 14 (1946), Nr. 365, S. 1121–1124 und in *Botschaft* 1946, S. 733–746.

[137] *NZZ*, Nr. 951, 30.5.1946.

[138] *NZZ*, Nr. 932, 27.5.1946; *BT*, Nr. 142, 25.5.1946; *Bund*, Nr. 242, 26.5.1946.

[139] Diese Meinung äusserte z. B. StR Friedrich T. Wahlen am 27.6.1946, *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 137.

Ergebnis des Washingtoner Abkommens, wie ein Delegationsmitglied urteilte: «Die Allierten haben einen Check und wir die gute Atmosphäre[140].»

Um diese «gute Atmosphäre» wieder zu erlangen, um die Isolierung zu sprengen, die Verfemung zu bannen, hatte sich die Schweiz allerdings sehr tief beugen müssen. Alle, die damit zu tun hatten, empfanden das Washingtoner Abkommen als Demütigung. Minister Stucki hatte übrigens schon damals, als ihn der Bundespräsident bat, diesen Auftrag zu übernehmen, die Lage völlig nüchtern beurteilt: «Ich gebe mich keinen Illusionen hin, in jedem Fall werde ich nachher an einen Baum aufgeknüpft, an einen Apfelbaum oder an einen Birnbaum[141].» Aber Stucki war sich anderseits auch bewußt, weshalb er sich zur Übernahme dieser undankbaren Aufgabe entschlossen und das Abkommen in dieser Form unterzeichnet hatte: Als er den Bundesrat um die Ermächtigung ersuchte, das schweizerische Angebot bis zur ursprünglich vorgesehenen Maximalsumme zu erhöhen, war in seinem Telegramm nicht etwa vom alliierten Wirtschaftsdruck die Rede, sondern die Erhöhung des schweizerischen Angebots sei, schrieb er, «nur durch Risiko moralischer Schwäche infolge demagogischer Pressecampagnen zu rechtfertigen»[142].

Es ist begreiflich, daß nun sowohl die Delegationsmitglieder wie die schweizerische Regierung dazu neigten, nachträglich vor allem jene Punkte in den Vordergrund zu stellen, in denen die Schweiz ihren Standpunkt durchsetzen oder wenigstens mehr oder weniger weit zur Geltung zu bringen vermocht hatte. Die «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des in Washington geschlossenen Finanzabkommens» vom 14. Juni 1946 ist ganz auf diesen Ton gestimmt[143]. Erstens sei es gelungen, heißt es da mit Befriedigung, die Souveränität der Schweiz zu

---

[140] Mitteilung eines Delegationsmitglieds.

[141] Vortragsmanuskr. «Vom Currie-Abkommen zum Vertrag von Washington».

[142] RG Stucki an BR, Nr. 305, 25.4.1946.

[143] Vgl. auch die anläßlich einer Pressekonferenz abgegebenen Erklärungen Minister Stuckis (*NZZ*, Nr. 1072, 17.6.1946) und die offenbar offiziell inspirierten Ausführungen von O[LIVIER] R[EVERDIN] im *JdG*, Nr. 141, 18.6.1946.

wahren, indem die Erfassung, Verwaltung und Liquidierung der deutschen Guthaben ausschließlich Sache schweizerischer Amtsstellen bleibe, wobei allerdings eine gemischte Kommission noch gewisse Aufsichtsrechte über das Verfahren innehaben sollte. Zweitens bliebe, heißt es weiter, den in der Schweiz niedergelassenen Deutschen – meistens Emigranten aus dem Dritten Reich – dank schweizerischer Fürsprache jedes Ungemach erspart. Schließlich, und das war der zentrale Punkt, sei es gelungen, für die betroffenen deutschen Eigentümer den Grundsatz der vollen Entschädigung in Reichsmark durchzusetzen.

Indessen sollte selbst die bescheidene Freude an diesen allen widrigen Umständen zum Trotz erlangten Vergünstigungen nicht ganz ungetrübt bleiben: Im Juni teilte die britische Gesandtschaft in Bern in einem Communiqué mit, die Alliierten hätten auch im entferntesten nie die Absicht gehabt, die Guthaben der in der Schweiz lebenden Deutschen anzutasten, und die schweizerische Delegation habe deshalb die Interessen dieser Deutschen gar nicht verteidigen müssen[144]. Das war peinlich. Eine offizielle Stellungnahme zu dieser Frage ist schweizerischerseits nie erfolgt, aber der Regierung nahestehende Blätter erklärten, daß der Bundesrat aufgrund des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 tatsächlich angenommen habe, alles deutsche Vermögen ausliefern zu müssen; wann die Abklärung dieser Frage dann erfolgt sei, wisse man nicht, und so dürfe die Angelegenheit dennoch als ein schweizerischer Erfolg gewertet werden[145]. Ein Blick in die Akten zeigt, daß von diesem Punkt im Lauf der Verhandlungen, tatsächlich einmal die Rede gewesen war, jedoch ganz zu Beginn der Verhandlungen, vor der Rückreise Stuckis in die Schweiz; die Tatsache, daß dieser Punkt schon damals ohne Schwierigkeit im Sinne der schweizerischen Auffassung geregelt werden konnte, läßt in der Tat den Schluß zu, daß hierin für die Alliierten kaum ein sehr wesentlicher Streitpunkt lag[146].

Aber auch die andern Vorteile erwiesen sich bei näherem Zusehen nicht als so makellos, wie es zunächst schien; daß – wenn auch nur indirekt – eine alliierte Kommission an der Durchführung des

[144] *La Suisse*, Nr. 145, 25.5.1946.

[145] *Bund*, Nr. 241, 26.5.1946.

[146] RG Stucki an BR, Nr. 206, 20.3.1946.

Washingtoner Abkommens beteiligt war, gab auch langezeit nachher immer wieder zur Frage Anlaß, ob die schweizerische Regierung überhaupt Herr im eigenen Haus sei[147].

Noch merkwürdiger war die Frage, was mit dem Erlös der Liquidation zu geschehen habe. Laut Abkommen sollten «die von dieser Maßnahme betroffenen Deutschen für den Gegenwert ihrer in der Schweiz liquidierten Werte entschädigt werden»[148]. Und doch hieß es im gleichen Abkommen, der Erlös würde zu je 50 Prozent der Schweiz und den Alliierten zukommen[149]. Glaubte man aus zwei Halben zwei Ganze zusammenzaubern zu können? Alles hing eben davon ab, mit welcher Art «Reichsmark» die deutschen Eigentümer entschädigt werden sollten, mit andern Worten: welcher Wechselkurs zu gelten hatte. Dieses Problem war nicht geregelt worden – zum Glück für die Schweiz, denn es sollte sich bald zeigen, daß ohne völlige Klarheit in dieser Angelegenheit eine Durchführung des Abkommens gar nicht in Frage kam. Einstweilen war beabsichtigt, die Hälfte der zur Entschädigung der enteigneten Deutschen benötigten Geldmittel dem Guthaben zu entnehmen, das die schweizerische Regierung bei der Verrechnungskasse in Berlin besaß. Dieses Guthaben – die sogenannte «Clearingmilliarde» – war aufgrund der Vorschußleistungen entstanden, die das Deutsche Reich der Schweiz im Krieg abgepreßt hatte. Nun hatte aber das Deutsche Reich nicht nur politisch und militärisch Bankrott gemacht, sondern auch finanziell – die Clearingmilliarde war jetzt nicht viel mehr als ein Nonvaleur. Sie stellte im Grund einfach den Tribut dar, den die Schweiz dem Reich auf der Höhe seiner Macht hatte entrichten müssen[150]. Mit Banknoten, die durch diese Mittel «gedeckt» waren, deutsche Eigentümer entschädigen zu wollen, bedeutete allerdings eine sehr einfache Lösung.

Fragwürdig war sodann der Wille der Schweiz, sich am Liquidationserlös der deutschen Guthaben zu beteiligen. Das ist damals wie

---

[147] *NZZ*, Nr. 2679, 19.12.1949 und Nr. 2714, 23.12.1949.

[148] Artikel I, Abs. 2.

[149] Artikel II, Abs. 1.

[150] Vgl. die Bemerkungen von BR Nobs am 26.6.1946 im NR, *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 393; ausführlich: *NZZ*, Nr. 416, 26.2.1952.

später heftig kritisiert worden[151]. In der Tat liegt hier ein Schönheitsfehler des Abkommens: Gewiß konnte die Schweiz die alliierte Forderung auf Herausgabe der deutschen Guthaben nicht ganz zurückweisen, aber niemand zwang sie, das auf zweifelhafter Rechtsgrundlage zu beschaffende Geld ebenfalls noch anzutasten. Es ist bezeichnend, daß sich die schweizerischen Großbanken in der Folge geweigert haben, an der schweizerischen Hälfte des Liquidationserlöses in irgendeiner Weise zu partizipieren[152]. Der Bundesrat hat Jahre später das Fragwürdige an dieser Seite des Washingtoner Abkommens erkannt und freiwillig auf den schweizerischen Anteil verzichtet[153]. Das Ganze ist um so bedauerlicher, als sich ein beträchtlicher Teil der krisenhaften Auseinandersetzungen zwischen Stucki und seinen Verhandlungspartnern in Washington gerade um diesen Anteil der Schweiz drehte. Aber die Weichenstellung war, wie schon gezeigt worden ist, eben schon im Februar 1945 erfolgt, und der Bundesrat sah offenbar zunächst keine Möglichkeit, sein im Sommer 1945 den Auslandschweizern und -gläubigern gegebenes Versprechen wieder zurückzuziehen[154].

So konnte auch über die scheinbar positiven Seiten des Abkommens im Grunde niemand mehr froh sein, als das Abkommen im Juni 1946 dem eilig zu einer Sondersession einberufenen Parlament zur Genehmigung vorgelegt wurde. Nebst Nationalrat Duttweiler, der im Abkommen einen Rechtsanspruch der geschädigten Auslandschweizer erfüllt sah[155], bejahten lediglich einige Sozialdemokraten die Sache selbst. Nationalrat Bringolf begrüßte das «Werden eines neuen Rechtes, eines neuen Rechtes für die Völker in den Grenzen, die ihnen die Geschichte gegeben hat, eines neuen Rechtes in der Ordnung der Beziehungen der Völker untereinander», und Nationalrat Meierhans freute sich über «die neue Auffassung über

---

[151] Am deutlichsten durch StR PICTET am 27.6.1946, *Sten. Bull.*, StR 1946, S. 142.

[152] *Washington*, S. 21 (Anm.).

[153] Siehe unten S. 619.

[154] Erst im Jahr 1947 begann der Bundesrat, sehr zum Ärger der Rückwandererorganisationen, von seinem 1945 gefaßten Standpunkt abzurücken; vgl. *Der Schweizerische Beobachter*, Nr. 17, 15.9.1947; *BT*, 5.9.1948.

[155] *Sten. Bull.*, NR 1936, S. 366 und 378.

das Privateigentum, wie sie in diesem Abkommen enthalten ist, die persönliche Verantwortung mit Hab und Gut für das Verhalten der Regierung»[156].

Häufiger waren jedoch Stimmen zu vernehmen, die sich im Namen des Rechts, der geistigen Grundlage der Schweiz, gegen eine Ratifikation wehrten[157]. Ablehnende Meinungen kamen vor allem im Ständerat deutlich zum Ausdruck. Der Berner Standesvertreter Friedrich T. Wahlen schloß sein Votum mit dem leidenschaftlichen Aufruf: «Nicht darnach, ob wir unser Land etwas ärmer oder etwas reicher in die Hände der kommenden Generationen legen, wird einst unsere Tätigkeit beurteilt werden, sondern darnach, ob wir seine Freiheit unversehrt weitergeben. Das aber tun wir nur, wenn wir unbeugsam an den Rechtsgrundsätzen festhalten, die unser Staatswesen durch die Stürme der Jahrhunderte gebracht haben[158].» Schließlich überwogen aber doch jene Stimmen, die bereit waren, «in den sauren Apfel zu beißen», das «Lösegeld» nun eben einmal zu bezahlen, «ohne große Begeisterung Ja zu stimmen» und «den Pakt mit der Wirklichkeit zu schließen»[159]. So wurde das Abkommen im Nationalrat mit 142 Ja-Stimmen gegenüber 29 Nein-Stimmen, im Ständerat mit 24 zu 11 Stimmen genehmigt. Dieses «qualifizierte Mehr» besonderer Art, hinreichend erklärt durch die vorangegangenen Voten, zeigt deutlich genug, wie ungern das geschah[160].

Damit war für die Schweiz der Zweite Weltkrieg zu Ende. Die amerikanische Regierung hatte die Vermögenswerte von Bund und Nationalbank bereits freigegeben, bevor das Abkommen nach Genehmigung durch die eidgenössischen Räte in Kraft trat[161]. Die Freigabe der privaten Vermögenswerte und die Aufhebung der Schwarzen Listen folgten[162]. Am 6. Juni 1947 wurde den Alliierten

---

[156] Ebenda S. 372.

[157] Vgl. die Voten der NR Anderegg, Boerlin, Zigerli, Rohr, Spindler und Oeri, ebenda NR 1946, S. 360, 362, 369, 375, 384f.

[158] Ebenda StR 1946, S. 138.

[159] In diesem Sinne sprachen z. B. die NR Renold, Speiser, Buehler, Leupin, Bürki, Riederer, vgl. ebenda NR 1946, S. 356, 361, 386, 387, 388f.

[160] Vgl. dazu *NZZ*, Nr. 1155, 30.6.1946.

[161] *Botschaft 1946*, S. 731.

[162] *NZZ*, Nr. 980, 3.6.1946 und Nr. 1047, 13.6.1946. – *GBer* 1946, S. 130. –

ein Betrag von 250 Millionen Franken als Ablösung der Goldverpflichtung überwiesen.

Diese Summe muß im Zusammenhang mit anderen gesehen werden: Nebst den gewaltigen Ausgaben für Rüstung und Aktivdienst hatte das Land an die alliierte Seite im Rahmen von Zahlungsabkommen Vorschüsse von rund 800 Millionen Franken gewähren müssen und auf humanitärem Gebiet Leistungen von insgesamt 1 Milliarde Franken erbracht[163]; die deutsche Seite hatte ihr mindestens 1 Milliarde Franken abgenommen. Diese Tribute waren der Preis, den die neutrale Schweiz bezahlen mußte, um im Krieg in Ruhe gelassen zu werden und nicht zu verhungern.

Daß er nicht höher war, daß insbesondere die Verpflichtungen aus dem Washingtoner Abkommen nicht so groß wurden, wie es die Alliierten im Sinne hatten, ist einzig der diplomatischen Leistung Minister Stuckis zu verdanken. Stucki war in Washington einer in der Geschichte der schweizerischen außenpolitischen Beziehungen einzigartigen Zermürbungstaktik ausgesetzt; seine Geduld und seine Zähigkeit ließen ihn aber diesen Druck erfolgreich abwehren und einen honorablen Kompromiß schließen. Den Glanz dieser diplomatischen Leistung vermag auch jener kleine Schönheitsfehler, die schon lange vorher, im März 1945, postulierte schweizerische Mitbeteiligung am Liquidationserlös der deutschen Vermögenswerte, nicht zu trüben.

Der Beginn des Kalten Kriegs und seine Auswirkungen auf die Durchführung des Washingtoner Abkommens durch die Schweiz

Die Schweiz hätte, so ist damals wie auch später kritisch eingewendet worden, der Einladung der Alliierten nach Washington nicht

---

«Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Durchführung des am 25.5.1946 in Washington abgeschlossenen Abkommens», *BBl.* 101.Jg. (1949), Bd.1, S.769–791, bes. 776f. [fortan zit.: *Bericht 1949*].

[163] Jean Hotz, «Die treibenden Kräfte in der schweizerischen Handelspolitik», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd.83 (1947), S.543–552.

so eilig Folge leisten, sondern zuwarten sollen, bis sich die Erregung der Siegermächte wieder etwas gelegt haben würde[164]. Allein, der Entscheid, auf die Forderungen der Alliierten grundsätzlich einzutreten, war ja bereits im Sommer 1945 gefallen, und auch im Frühjahr 1946 stand die schweizerische Außenpolitik noch unter dem übermächtigen Eindruck der Isolierung. Die Schweiz konnte darum im damaligen Zeitpunkt die Einladung nach Washington nicht gut abschlagen, ging es doch um die Reinigung vom Verdacht, ihre Pflichten nicht voll erfüllt zu haben und Hehlerin gestohlenen Gutes zu sein[165].

Indessen dürfte die Vermutung, daß das Washingtoner Abkommen, hätte man zu einem späteren Zeitpunkt darüber verhandelt, für die Schweiz günstiger ausgefallen wäre, doch nicht ganz abwegig sein. Denn bereits im Frühjahr und Sommer 1946 kündigte sich, zunächst zwar nur in schwachen, einzig Hellhörigen verständlichen Zeichen, dann aber zunehmend deutlicher, eine völlig neue Weltlage an, die die Mächtekonstellation, wie man sie seit 1941 gekannt hatte, alsbald rasch in Frage stellen sollte. Gerade eine Woche vor Ankunft der schweizerischen Verhandlungsdelegation in Washington hatte Winston Churchill in seiner berühmten Rede in Fulton, Missouri, vor dem unheimlichen Schatten gewarnt, den Sowjetrußland über ganz Europa fallen lasse, und er hatte auch zum ersten Male das Wort in die öffentliche Diskussion geworfen, das dann bald zur Epochenbezeichnung werden sollte: ein «eiserner Vorhang», sagte er, sei von Stettin bis Triest quer über den Kontinent niedergegangen, und man wisse nicht, was dahinter vorgehe[166]. Ende März begannen die sowjetischen Besatzungsbehörden das Demontageprogramm in ihrer Zone einzuschränken und deutsche Betriebe an Ort und Stelle in sowjetischer Regie arbeiten zu lassen; das bedeutete, daß sich die Sowjets auf eine länger dauernde Prä-

---

[164] So NR Zigerli, *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 369; *Luzerner Tagblatt*, Nr. 127, 1.6.1946; Somary, op. cit., S. 335f.; *Washington*, S. 7 und S. 72f.

[165] So lautete z.B. die allgemeine Einschätzung der Lage im Schoße der schweizerischen Delegation in Washington (Mitteilung eines Delegationsmitglieds).

[166] Dazu Louis J. Halle, *The Cold War as History*, London 1967, S. 103f.

senz in dem besiegten Land einrichteten[167]. Am 23. April gründeten sie die SED und legten so den Grund zu einem besondern, sowjetisch orientierten deutschen Teilstaat. Rasch schmolz in den kommenden Wochen, noch während die Schweizer in Washington verhandelten, die Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den andern Besatzungsmächten dahin. Als die sowjetzonalen Getreidelieferungen in die westlichen Besatzungszonen ins Stocken kamen, ordnete der amerikanische Oberkommandierende in Deutschland, General Lucius D. Clay, am 3. Mai 1946 eine Sperre westdeutscher Reparationslieferungen nach der Sowjetzone an[168].

Die angelsächsische Deutschlandpolitik wurde dann in der zweiten Jahreshälfte 1946 gründlich umgestellt: Die von Morgenthau entworfene Politik, die Deutschen wirtschaftlich niederzuhalten und ihre Industrie abzubauen, um eine nochmalige deutsche Aufrüstung ein für allemal zu verhüten, wurde nun Stück um Stück fallengelassen und machte dem Platz, was George F. Kennan später als «containment» bezeichnete[169]. Die Kriegskoalition war zerbrochen. Die Deutschlandpolitik hatte sich dem Ostwest-Gegensatz unterzuordnen. Die drei westlichen Besatzungszonen wurden in der Folge verschmolzen und durch den Marshallplan im Spätsommer 1947 wirtschaftlich, durch die NATO im Oktober 1954 auch militärisch ins westliche Lager eingefügt.

Dieser Wandel in der weltpolitischen Konstellation hatte gerade in jenen Wochen, als die schweizerische Delegation sich in Washington aufhielt, eine Scheidelinie erreicht: Man sah ein, daß die bisher verfolgte Politik der wirtschaftlichen und finanziellen «Demontage» Deutschlands der neuen Lage nicht mehr ganz gerecht werden konn-

---

[167] Dazu GERHARD WETTIG, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung Deutschlands, 1943–1955, Internationale Auseinandersetzungen um die Rolle der Deutschen in Europa* (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 25), München 1967, S. 149f.

[168] Ebenda S. 152f.; SCHWARZ, op. cit., S. 116.

[169] [GEORGE F. KENNAN], «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, Bd. 25 (1946/47), S. 566–582. – Kennan hatte die wesentlichen Gedanken dieses Artikels bereits vorher in einem Exposé niedergelegt, das im Februar 1946 an sämtliche Beamte des State Department zur Lektüre weitergegeben wurde (vgl. HALLE, op. cit., S. 105) und GEORGE F. KENNAN, *Memoiren eines Diplomaten*, [Übers. a. d. Engl.], Stuttgart 1968, S. 357–370).

te. Anderseits hatte man aber ein neues Konzept noch nicht gefunden. Das Staatsdepartment war, wie ein damals dort tätiger Beamter urteilt, «floundering about»[170]. So ist es denkbar, daß die Schweiz ein halbes Jahr später weniger hart angepackt worden wäre. Ja, es wäre sogar durchaus möglich gewesen, daß sie bereits im März und April freundlicher behandelt worden wäre – wenn die amerikanischen Verhandlungspartner in die sich ankündigenden weltpolitischen Veränderungen eingeweiht gewesen wären. Gerade das war aber nicht der Fall, und Stucki hat, auch wenn er nicht unmittelbar auf die für die Schweiz günstigen Folgen einer amerikanisch-sowjetischen Entfremdung hoffte, dies zweifellos geahnt. Schon gleich zu Beginn der Verhandlungen schrieb er an Bundesrat Petitpierre: «Das Schlimmste ist, daß hier jede Führung fehlt und man schlußendlich auf Entscheide durchaus untergeordneter Stellen angewiesen ist[171].» Selbst am Ende der Verhandlungen mußte Stucki feststellen, daß weder die amerikanische Regierung sich je mit seiner Angelegenheit befaßt hatte noch irgend ein Regierungsmitglied die Frage überhaupt näher kannte[172].

Allein das Washingtoner Abkommen war nun einmal unterzeichnet. Aber die neue Lage sollte auf die Schweiz und ihre Verpflichtungen aus dem Washingtoner Abkommen nicht ohne Folgen bleiben. Dessen Hauptbestimmung, die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, ließ sich nicht von einem Tag auf den andern durchführen. Die Schweizerische Verrechnungsstelle, die diese Aufgabe zu übernehmen hatte, mußte zunächst eine besondere Abteilung aufbauen, die über 130 Personen beschäftigte, ferner waren Aufsichts- und Rekurskommissionen zu bestellen, und schließlich galt es Richtlinien für das praktische Verfahren auszuarbeiten. All das brauchte Zeit, und noch als der Kalte Krieg mit der Blokkade Berlins seinem ersten dramatischen Höhepunkt entgegentrieb, war kein einziges deutsches Guthaben liquidiert[173].

Daß die neue weltpolitische Lage in diesem Fall der Schweiz eher Gewinn als Schaden bringen mußte, war aus zwei Gründen von

---

[170] HALLE, op. cit., S. 105.

[171] Brief Stuckis an Petitpierre, 14.3.1946.

[172] RG Stucki an BR, Nr. 338, 6.5.1946.

[173] *Bericht 1949*, S. 769–776.

vornherein klar: Erstens war mit der Aufgabe der Demontagepolitik der Besatzungsmächte in Deutschland auch das Grundkonzept hinfällig geworden, das hinter der Ausmerzung deutscher Vermögenswerte im Ausland gestanden hatte[174]. Zweitens hatten die Westmächte keinerlei Anlaß, um auf die Schweiz noch irgendwelchen Druck auszuüben; in amerikanischer Sicht stand die Schweiz als demokratisches und privatwirtschaftlich organisiertes Land im Kalten Krieg auf westlicher Seite. – Und falls die amerikanische Regierung jetzt noch wirtschaftlichen Druck auf die Schweiz ausübte, so bezog sich dieser keineswegs auf das Verhältnis der Schweiz zu Deutschland, sondern auf die Beziehungen zu kommunistischen Staaten. 1949 wurden zwei neue Institutionen der wirtschaftlichen Kriegsführung gegründet, «CG» («Consultative Group») und «Cocom» («Coordinating Committee»), die mit der Verweigerung von Exportlizenzen, neuen «Schwarzen Listen» und mit anderen Mitteln dafür sorgten, daß sich die Schweiz den amerikanischen Embargo-Maßnahmen für «strategische Güter» anschloß.[174a] In Anbetracht der Ziele, wie sie «CG» und «Cocom» verfolgten, wäre es schlechthin absurd gewesen, jetzt noch auf einer Maßnahme aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs zu beharren.

Die schweizerische Regierung hat diese Zusammenhänge schon bald erkannt und entsprechend gehandelt. Den konkreten Anlaß hierzu bot nun die Wechselkursfrage. Diese war bei den Washingtoner Verhandlungen zufälligerweise nicht weiter geklärt worden, da die alliierten Verhandlungspartner nicht im Besitz der Vollmachten waren, um hierüber Verbindliches abmachen zu können[175].

---

[174] Schon im Jahr 1947 kamen die Amerikaner zum Schluß, daß die Abhängigkeit von außen durch eine möglichst enge wirtschaftliche Integration mit der Außenwelt am besten gewährleistet sei; das setzte aber ein Netz von Niederlassungen und Finanzbeziehungen im Ausland voraus. Vgl. *United States Economic Policy Toward Germany*, op. cit., S. 50.

[174a] Vgl. Gustav Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare, 1947–1967, A Case Study in Foreign Economic Policy*, (Acta Universitatis Stockholmiensis, Stockholm Economics Studies, New Series IX), Stockholm 1968, S. 6, 51, 74–76.

[175] Mitteilung BR Petitpierres vom 27.6.1946 im StR, *Sten. Bull.*, StR 1946, S. 147. – Die Schweizer Delegation hatte den Vorschlag gemacht, den Wechselkurs auf 10 RM = 1 US Dollar festzulegen (*NZ*, Nr. 463, 8.10.1946).

Die schweizerische Delegation maß aber dieser Frage keine besondere Wichtigkeit bei, da man in ihren Kreisen allgemein annahm, daß der günstigste Kurs als Grundlage genommen würde. Im übrigen hatte der Bundesrat Minister Stucki die Instruktion gegeben, alle technischen Einzelfragen aus den Verhandlungen in Washington herauszuhalten, um sie dann später in neuen Verhandlungen in der Schweiz selber zu lösen[176]. Falls einzelne Mitglieder der Delegation in dieser ungeklärten Frage eine Hintertür geahnt haben sollten, so hüteten sie sich erst recht, eigens darauf hinzuweisen. Jedenfalls erkannte man erst nachträglich mit voller Klarheit, welch unschätzbaren Trumpf man hier in den Händen hielt.

Das Unbehagen über das tief in die Rechte ausländischer Eigentümer eingreifende Abkommen hatte schon früh zum Wunsch geführt, durch eine wirklich angemessene Entschädigung der betroffenen Eigentümer die Rechtsverletzung wenigstens so weit als möglich zu «heilen»[177]. So erklärte der Bundesrat schon gleich in seiner Note vom 2. Juli 1946, worin er den drei alliierten Regierungen die Genehmigung des Abkommens durch das schweizerische Parlament bekanntgab, daß eine Durchführung des Abkommens nicht in Frage komme, bevor nicht der Wechselkurs festgelegt sei[178].

Die Amerikaner zeigten sich überrascht. In einer offiziellen Verlautbarung teilten Staatsdepartement und Treasury mit, sie zweifelten, ob das Washingtoner Abkommen schweizerischerseits wirklich richtig interpretiert worden sei. Es sei ungewöhnlich, daß bald nach dem Abschluß eines Abkommens eine Diskrepanz solcher Art entstehe. Man wolle aber die Sache prüfen[179]. Die Alliierten hatten tatsächlich nicht erwartet, daß die Schweizer aus einem zweitrangigen, nicht vollständig geklärten Punkt des Abkommens eine neue Waffe schmieden würden, mit der sie nun, wie es schien, die Durchführung der Vertragsbestimmungen überhaupt verhindern wollten.

---

[176] Instruktion vom 8.3.1946.

[177] Vgl. z.B. das Votum von NR Aebi, *Sten. Bull.*, NR 1946, S. 365.

[178] *Bericht 1949*, S. 779; *GBer* 1946, S. 128.

[179] *NZZ*, Nr. 1474, 20.8.1946.

Jetzt war auch der Augenblick gekommen, wo der Schweiz die großen weltpolitischen Umwälzungen zu Hilfe kamen: Es verfloß über ein Jahr, ehe die Alliierten die schweizerische Note vom 2. Juli 1946 beantworteten: Die zuständigen Ämter hatten andere, dringlichere Geschäfte. Aber die Zeit arbeitete für die Schweiz. Seit im November 1946 eine republikanische Mehrheit in das amerikanische Repräsentantenhaus einzog, waren die USA noch weniger geneigt, die Russen durch eine gegen Deutschland unerbittliche Durchsetzung des Potsdamer Abkommens zu beschwichtigen[180]. Der Bruch zwischen der Sowjetunion und den USA war offensichtlich. So konnte es sich die schweizerische Regierung leisten, den Vorschlag, den die Alliierten ihr am 22. Juli 1947 für die Festsetzung des Wechselkurses mitteilten, kurzerhand als ungenügend zurückzuweisen[181].

Wiederum brauchten die Alliierten mehr als ein halbes Jahr, um zu antworten. Am 11. Mai 1948 teilten sie mit, daß der Wechselkurs später festgesetzt werden könne, daß die Schweiz aber jetzt unverzüglich eine vorläufige Zahlung von 100 Millionen Franken an die Alliierten und einen weiteren Vorschuß von 20 Millionen an die Internationale Flüchtlingsorganisation überweisen solle. In der gleichen Woche bezichtigte die Agence interalliée des réparations die Schweiz der mangelnden Vertragstreue, und im britischen Unterhaus doppelte Unterstaatssekretär Mayhew mit der Erklärung nach, seine Regierung fühle sich «ernstlich besorgt» über das Verhalten der Schweiz und könne die schweizerischen Ausflüchte nicht annehmen[182]. Gleichzeitig wurde in den Vereinigten Staaten das Gerücht in Umlauf gesetzt, die amerikanische Regierung werde unter Umständen die Auszahlung der Wiedergutmachungsgelder verweigern, die sie gerade damals für die amerikanischen Luftangriffe auf Schaffhausen und andere Schweizer Plätze ausrichten

---

[180] SCHWARZ, op. cit., S. 77.

[181] *Bericht 1949*, S. 780f.; *GBer* 1947, S. 101f. – Die Alliierten hatten vorgeschlagen, für 100 Fr. 57.80 RM auszuzahlen; bei der damaligen inflationären Entwertung der Reichsmark hätte dies freilich eine rein symbolische Entschädigung der deutschen Eigentümer bedeutet.

[182] *Bericht 1949*, S. 781; *NZ*, Nr. 271, 16.6.1948; *NZZ*, Nr. 123, 29.5.1948; *Freier Aargauer* 24.6.1948.

sollte[183]. Die Alliierten waren der Sache offenbar überdrüssig und wollten sie möglichst rasch abschließen.

Doch in der Schweiz wußte man gut genug, daß sich die Lage im Laufe der letzten zwei Jahre grundsätzlich geändert hatte. Man sah ein, daß die Alliierten hier lediglich einen Versuch machten, die Schweiz zu erschrecken, daß sie anderseits aber weder wünschen noch es sich leisten konnten, sie wirklich unter Druck zu setzen. So brauchte der Bundesrat sich nicht lange zu sorgen, als er am 6. Juli über die neue Situation beriet: Er beschloß, die gewünschten 20 Millionen Franken aus humanitären Gründen an die Internationale Flüchtlingsorganisation zu überweisen, im übrigen aber nicht nachzugeben.

Im Gegenteil: er spielte jetzt noch einen weiteren Trumpf aus. Im Abkommen von 1946 war nämlich, wie in derlei Abkommen üblich, vorgesehen, daß die Vertragsparteien im Falle von Meinungsverschiedenheiten einen schiedsgerichtlichen Entscheid anrufen könnten[184]. Natürlich hatten weder die Alliierten noch die Schweizer damals daran gedacht, daß diese Klausel schließlich auf die Durchführung des Abkommens überhaupt angewandt werde. Aber gerade das geschah jetzt: Der Bundesrat teilte den Alliierten mit, er gedenke die ganze Frage dem Schiedsgericht vorzulegen[185].

Nun war es an den Alliierten, nachzugeben. Denn diesmal waren sie es, denen die Zeit drängte, und die Schweiz konnte warten. Ein schiedsgerichtliches Verfahren hätte die Herausgabe der Gelder aber verzögert. So luden sie am 8. April 1949 die schweizerische Regierung ein, zu Besprechung der strittigen Fragen erneut Unterhändler zu Verhandlungen nach Washington zu entsenden[186]. Der Bundesrat hatte richtig kalkuliert.

Die günstige Lage gestattete es ihm, jetzt auch noch in einer anderen Frage entschlossener aufzutreten: in der Frage der soge-

---

[183] *Die Ostschweiz*, Nr. 279, 18.6.1948; *NZZ*, Nr. 1495, 14.7.1948.

[184] Artikel VI.

[185] *Bericht 1949*, S. 782; «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz» vom 29.8.1952, *BBl.* 104, Jg. (1952), Bd. III, S. 1–32, bes. S. 15 [im folgenden zit. *Botschaft 1952*]. *NZ*, Nr. 286, 9.6.1948; *BT* 10.7.1948.

[186] *Bericht 1949*, S. 782.

nannten «Sequesterkonflikte». Unter den im Verlauf des Weltkriegs in den Vereinigten Staaten beschlagnahmten, «sequestrierten», schweizerischen Werten gab es wichtige Posten, die einigen in der Schweiz nach schweizerischem Recht gegründeten und im schweizerischen Handelsregister eingetragenen, aber durch deutsche Aktionäre ganz oder teilweise kontrollierten Gesellschaften gehörten. Formell handelte es sich hierbei um schweizerische Vermögenswerte; da aber nach amerikanischem Recht nicht die «legal ownership», sondern die «beneficial ownership» den Ausschlag gibt, waren diese Werte als deutscher Feindbesitz behandelt und nach Abschluß des Washingtoner Abkommens nicht freigegeben worden[187]. Der berühmteste Fall dieser Art, der Fall «Interhandel», hat die Beteiligten noch bis in die jüngste Vergangenheit hinein beschäftigt. Der schweizerische Bundesrat stellte sich von Anfang an auf den Standpunkt, daß es ausschließlich der Schweizerischen Verrechnungsstelle zustehe, die Ausscheidung der deutschen Beteiligungen vorzunehmen, und daß die Sequestrierung von Guthaben schweizerischer Gesellschaften den Bestimmungen des Washingtoner Abkommens zuwiderlaufe.

Von der «Durchführung» zur «Ablösung» des Abkommens

Am 9. Mai 1949 saß Minister Dr. Walter Stucki wieder an der Spitze einer schweizerischen Delegation am grünen Tisch in Washington. «Die Verhandlungen konnten», heißt es im offiziellen Bericht, «in einer bedeutend besseren Atmosphäre geführt werden als diejenigen des Jahres 1946»[188]. Tatsächlich hielt die Schweiz jetzt mehr in den Händen als ihre Verhandlungspartner, und das gab den schweizerischen Forderungen ein besonderes Gewicht. Die Alliierten sahen das ein und anerkannten zum ersten Male, daß der Umrech-

---

[187] *Bericht 1949*, S. 783–785; ERDMANN, op. cit., S. 156–166.

[188] *Botschaft 1952*, S. 2f.: *NZZ*, Nr. 1001, 23.5.1949.

[189] Vgl. «Statement by Secretary Acheson: Quadripartite Conference on Implementation of the Swiss-Allied Accord, Washington, May 10 – June 9, 1949», *Germany 1947–1949*, op. cit., S. 408f.: «Press Statement, June 15, 1949», ebenda S. 409, *GdL* 16.6.1946; *NZZ*, Nr. 1231, 16.6.1949.

nungskurs Schweizerfranken / Deutsche Mark nicht einseitig durch sie, sondern nur im gegenseitigen Einverständnis der beiden Vertragsparteien festgesetzt werden könne. Doch gelang es auch hier wieder nicht, einen Umrechnungskurs festzulegen, und auch die Sequesterfrage blieb offen. Stucki konnte gelassen den Antrag auf Vertagung der Verhandlungen stellen[189].

Es wurde verabredet, am 22. Juni 1950 erneut zusammenzukommen, und zwar in Bern. Die drei alliierten Delegationen trafen in Bern ein, doch reisten sie plötzlich wieder ab, ohne je mit den Schweizern eine Viermächtesitzung abgehalten zu haben. Tags darauf gab das Staatsdepartement bekannt, die amerikanische Delegation sei wieder abgereist, da die schweizerische Regierung in letzter Minute plötzlich Bedingungen gestellt habe, die für sie unannehmbar seien. Sie bedaure, infolge der «Unnachgiebigkeit» der schweizerischen Regierung keine andere Wahl gehabt zu haben[190]. Was war geschehen? Die Alliierten behaupteten, die Schweiz habe sich plötzlich geweigert, über das Washingtoner Abkommen zu sprechen, bevor nicht die Sequesterkonflikte geregelt seien. Das Politische Departement dagegen ließ verlauten, kurz vor Beginn der Verhandlungen sei der französische Botschafter im Bundeshaus erschienen und habe im Namen der drei Alliierten kategorisch gefordert, daß die Sequesterkonflikte aus dem Verhandlungskomplex herausgenommen würden[191]. Die beiden Aussagen haben einen gemeinsamen Kern: Tatsache ist, daß die Schweiz nun eine härtere Taktik anwandte; auf keinen Fall wollte sie die beiden Streitfragen, Durchführung der Liquidation deutscher Vermögenswerte und Sequesterkonflikte, separat behandeln. Den drei Alliierten blieb nur mehr die Wahl, entweder den schweizerischen Standpunkt zu teilen oder die Lösung der Frage erneut auf die lange Bank zu schieben.

---

[190] *NZZ*, Nr. 1433, 7.6.1950; *NZ* 7.7.1950; ERDMANN, op. cit., S. 156.

[191] *Vaterland* 4.7.1950. – Die nachherige Erklärung des BR lautet wörtlich: «Die Schweiz stellte keinerlei Bedingungen... Sie wies lediglich darauf hin, daß der BR zu einem neuen Viermächte-Abkommen und damit zu Frage des Rückzuges seines Begehrens um schiedsgerichtliche Entscheidung nicht werde endgültige Stellung nehmen können, wenn der für die Schweiz so wichtige schweizerisch-amerikanische Vertrag über Sequesterkonflikte nicht vorliegt» (*Neues Winterthurer Tagblatt*, 11.7.1950).

Sie hatten nun einmal mehr das letztere gewählt – und einmal mehr mußten sie nun eben auch erfahren, daß mit jedem Monat, da man sich vom Zweiten Weltkrieg entfernte, ihre Verhandlungsposition gegenüber der Schweiz schwächer wurde: Denn jetzt war auch Deutschland nicht mehr das, was es im Augenblick der bedingungslosen Kapitulation gewesen war. Aus den drei westlichen Besatzungszonen war die «Bundesrepublik Deutschland» geschaffen worden, und diese versuchte mit Erfolg, sich wieder in das internationale Leben einzuschalten. Sie wurde auch gebraucht: Im Herbst 1950, nach Ausbruch des Koreakriegs, faßten die Westmächte den grundsätzlichen Entscheid, die Bundesrepublik wieder zu bewaffnen und einen deutschen Verteidigungsbeitrag in die westliche Abwehrfront gegen die kommunistische Expansion einzugliedern.

Es konnte der deutschen Bundesregierung nicht ganz gleichgültig sein, was mit den Guthaben ihrer Bürger im Ausland geschah. Auf Einladung der Schweiz begann auch sie sich in diese Angelegenheit einzuschalten. Sie fand sogleich das Ei des Kolumbus: Nicht von der «Durchführung» des Abkommens, schlug sie vor, solle man inskünftig sprechen, sondern von dessen «Ablösung»[192]. Es wäre in der Tat völlig anachronistisch gewesen, jetzt immer noch auf diesem letzten Überbleibsel der Demontagepolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit zu beharren. Die Bundesregierung bot der Schweiz eine pauschale Summe an, aus der die schweizerische Regierung dann die Ansprüche der Alliierten befriedigen könne. Hier lag, wie der Bundesrat bald feststellen konnte, «der einzig gangbare Weg zu einer den gegenwärtigen Verhältnissen angepaßten Durchführung des Abkommens von Washington»[193].

Jetzt kamen die Verhandlungen voran. Die Bundesrepublik Deutschland erklärte sich außerdem bereit, durch Zahlung einer Summe von 665 Millionen Franken einen Teil der «Clearingmilliarde» des Deutschen Reichs abzulösen[194]. Am 26. und 28. August 1952 konn-

---

[192] *Botschaft 1953*, S. 7ff.; Ernst Brand, «Das Washingtoner Abkommen von 1946 und dessen Ablösung», *Archiv für Völkerrecht*, Bd. 4 (1953), S. 139–157. – NR Favre, *Sten. Bull.*, NR 1952, S. 496.

[193] *Botschaft 1952*, S. 8f.

[194] *Sten. Bull.*, NR 1952, S. 497.

ten die Abkommen unterzeichnet werden[195], und in der Herbstsession des gleichen Jahres wurden sie durch die eidgenössischen Räte genehmigt. Freilich mußten die Eigentümer deutscher Werte in der Schweiz nun der Deutschen Bundesrepublik eine Abgabe in der Höhe von einem Drittel ihres Guthabens in der Schweiz entrichten. Das war aber eine rein innerdeutsche Angelegenheit, denn die Schweiz hat gleichzeitig auf den seinerzeit ausgehandelten Anteil von 50 Prozent des Werts deutscher Guthaben verzichtet. Auf jeden Fall, und das haben gerade deutsche Kreise lobend hervorgehoben, hatte sich die Schweiz durch ihr Beharren auf einem wertmäßigen Umrechnungskurs bei der Entschädigung liquidierter Guthaben kompromißlos um die Wahrung der Rechtsgrundsätze gewehrt.

So durfte sie jetzt, wie im Nationalrat gesagt wurde, «den Rückzug von Marignano erhobenen Hauptes antreten»[196]. Das Ziel der schweizerischen Nachkriegspolitik war erreicht: Nicht nur mit den Siegern des Zweiten Weltkriegs waren jetzt die Beziehungen normalisiert, sondern auch das, was das Verhältnis zu den Unterlegenen belastete, war jetzt weggeräumt. Diese Entwicklung bildete, wie hier zu zeigen versucht wurde, teils eine Folge eigenen Bemühens, teils war sie bedingt durch die allgemeine Umstrukturierung des internationalen Systems vom Bezugsrahmen des Zweiten Weltkrieges zum neuen Bezugsrahmen des Kalten Kriegs.

---

[195] Text in *Botschaft 1952*, S. 19–32; vgl. dazu PAUL GUGGENHEIM, «Liquidation des biens allemands en Suisse», *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 10 (1953), S. 250f.

[196] NR BRETSCHER am 17.9.1952, *Sten. Bull.*, NR 1952, S. 507.