

SCHWEIZERISCHE BANKIERVEREINIGUNG
 ASSOCIATION SUISSE DES BANQUIERS
 ASSOCIAZIONE SVIZZERA DEI BANCHIERI

JUSTIZABTEILUNG
Faszi...
16. OKT. 1961
9.6
Aktenstück-No. 357

Sekretariat

~~Basel, Aeschengraben 1~~

Basel, Aeschenvorstadt 4

~~Telephon 34 02 20~~

Telegramm-Adresse
 ASSOCIATIO BASEL

Briefadresse:
 Postfach BASEL 2

Neue Ø Nr. 24 58 88

An die Justizabteilung

16. 10. 61

L. v. Moos.

Basel, 9. Oktober 1961

Herrn Bundesrat L. von Moos
 Vorsteher des Eidgenössischen
 Justiz- und Polizeidepartements

B e r n

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
12. OKT. 1961
N ^o 64

Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die in der Schweiz
 befindlichen Vermögen rassisch oder religiös verfolgter
 Ausländer oder Staatenloser

Hochgeachteter Herr Bundesrat,

Mit Ihrem Schreiben vom 30. Juni 1961 unterbreiteten Sie
 uns den oben erwähnten Beschlussesentwurf zur Stellungnahme, zu
 dessen Ausarbeitung Ihr Departement durch den Bundesrat beauf-
 tragt worden ist. Da die in diesem Entwurf aufgeworfenen Fragen
 den Interessenbereich des Bankgewerbes in direkter Weise berühren,
 danken wir Ihnen für die uns gebotene Gelegenheit zur Meinungs-
 äusserung verbindlich.

Nachdem im Zusammenhang mit Ihrem neuen Gesetzesentwurf
 in interessierten Kreisen darüber diskutiert und auch Zweifel
 geäussert wurden, legen wir einleitend sehr Wert auf die Fest-
 stellung, dass es die Schweizerbanken als ihre erste und selbst-
 verständliche Pflicht erachten, fortwährend dafür besorgt zu sein,
 dass die von ihnen verwalteten Vermögenswerte den rechtmässigen
 Eigentümern zukommen und ihnen unter keinen Umständen entzogen
 werden. Dem schweizerischen Bankwesen wird in der ganzen Welt
 ein besonders ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein und eine
 hochstehende Geschäftsethik nachgerühmt. Es erfreut sich daher
 eines hohen Ansehens. Was im besondern die in der Schweiz von
 rassisch oder religiös verfolgten Ausländern oder Staatenlosen
 während des letzten Krieges hinterlegten Vermögenswerte anbe-
 trifft, hilft unser Sekretariat seit Einstellung der Feindselig-
 keiten im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten mit, die Ansprecher



- 2 -

mit der Depotbank in Verbindung zu bringen. Auch unsere Mitgliedbanken erhalten fortwährend derartige Anfragen, die sie immer in möglichst entgegenkommender Weise behandeln. Unsere während langer Jahre und in umfangreichen Korrespondenzen gesammelten Erfahrungen zeigen allerdings, dass in der Regel weniger auf Grund zuverlässiger Unterlagen als vielmehr auf gut Glück versucht wird, in der Schweiz nach Vermögenswerten zu forschen, weshalb unsere Bemühungen in der Mehrzahl der Fälle ergebnislos verlaufen. Zu unserer Genugtuung ist es uns immerhin schon verschiedentlich gelungen, die Gesuchsteller mit der schweizerischen Depotbank in Verbindung zu bringen. Obwohl unsere Suchaktionen sowohl unserem Sekretariat als namentlich auch den Banken erhebliche Umtriebe und Kosten verursachen, haben wir zu diesen Recherchen bisher immer Hand geboten und werden dies auch in Zukunft tun, obschon man sich bei diesem Vorgehen in vielen Fällen über formale Bedenken hinwegsetzen muss.

In Fällen, in denen sich nicht sofort Erben melden, besteht keine Gefahr, dass die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte von verschollenen Ausländern durch Verjährung oder Ersitzung ihren tatsächlichen Eigentümern entzogen werden könnten. In dieser Frage gelangt das Ihnen bekannte Rechtsgutachten der Herren alt-Bundesrichter Dr. Plinio Bolla und Prof. Werner Niederer zu folgendem Ergebnis :

"Der ausländische Eigentümer von in der Schweiz hinterlegten Vermögenswerten verliert sein Recht auf Herausgabe der hinterlegten Sache weder durch Verjährung noch durch Ersitzung. Dass der ausländische Gläubiger oder sein Rechtsnachfolger (Erbe) einem schweizerischen Schuldner gegenüber seine Rechte auch nach Ablauf der Verjährungsfrist noch geltend machen kann, falls er durch höhere Gewalt an der früheren Geltendmachung verhindert war, ist ebenfalls anzunehmen."

Was die Coupons von Aktien und Obligationen der Banken und deren sonstigen Verbindlichkeiten anbetrifft, sind unsere Mitgliedinstitute - wie wir schon früher verschiedentlich ausführten - bereit, auf die Geltendmachung der Verjährungseinrede zu verzichten.

- 3 -

Wir dürfen daher einleitend wohl feststellen, dass die durch Ihren Beschlussesentwurf anvisierten Vermögenswerte bei den Banken jedenfalls in jeder Beziehung gut aufgehoben sind; es besteht namentlich kein Risiko, dass sie den rechtmässigen Besitzern entzogen werden könnten.

I.

Unsere Juristische Kommission, die Ihren neuen Entwurf einer einlässlichen Prüfung unterzogen hat, kommt leider um die Feststellung nicht herum, dass gegenüber einer gesetzgeberischen Lösung, wie Sie sie in Aussicht nehmen möchten, verschiedene rechtliche Bedenken vorzubringen sind, die nicht leicht genommen werden dürfen. Wenn der Entwurf von Vermögenswerten rassisch oder religiös verfolgter Ausländer oder Staatenloser spricht, die der Meldepflicht unterstellt werden sollen, so geht er dabei offensichtlich von der Existenz sog. "erbloser" oder "herrenloser" Güter aus, wie dies in der öffentlichen Diskussion und namentlich von den Verfechtern des Spezialgesetzes immer wieder offen gesagt wird. "Herrenlos" können jedoch Vermögen, welche dem Gesetz zu unterstellen wären, nur dann sein, wenn ihr Eigentümer nachweislich verstorben oder verschollen wäre, ohne Erben zu hinterlassen und ohne dass an ihnen Ansprüche irgend einer öffentlichen Körperschaft beständen. Diese Voraussetzungen liegen aber regelmässig nicht vor. In dieser wichtigen Frage kommt das Gutachten Bolla/Niederer zur folgenden klaren Schlussfolgerung, die sich u.E. nicht widerlegen lässt :

"Die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte von Erblassern ausländischer Staatsangehörigkeit, die ihren letzten Wohnsitz im Ausland hatten, sind nicht "erblos", wenn das internationalprivatrechtlich zuständige ausländische Recht dem (Wohnsitz-, Heimat- oder Territorial)-Staate einen Anspruch darauf gewährt, was regelmässig zutrifft. Dann ist nach schweizerischem Recht ein "Erbe" vorhanden, dessen Rechtstitel nicht bestritten werden kann. In der Regel ist der Erbe ein ausländischer Staat. - ausnahmsweise ein schweizerischer Kanton. Die angestrebte Sondergesetzgebung, durch die alle in Frage stehenden Vermögenswerte zu Gunsten bestimmter Fürsorgezwecke konfisziert werden sollen, müsste sich über die bestehenden Erbrechte des ausländischen Staates einfach hinwegsetzen. Die Frage stellt sich, ob dies völkerrechtlich zulässig wäre."

- 4 -

Die Erfahrungen der Schweizerbanken und auch unseres Sekretariates zeigen immer wieder, dass sich die Eigentümer von den Banken anvertrauten Werten oft jahrelang nicht melden, im vollen Vertrauen darauf, dass diese Werte bei unsern Banken gut und sicher aufgehoben sind. Dies gilt besonders für Vermögens-eigentümer in Ländern mit Devisenbewirtschaftung, für welche eine Kontaktnahme mit der Schweizerbank die Gefahr der Konfiskation und sogar der Bestrafung nach sich zieht. Der vorgesehene Erlass birgt daher in einzelnen Fällen die Gefahr von Enteignungen in sich. Das Gutachten Bolla/Niederer fasst die einlässlichen Untersuchungen dieser Frage wie folgt zusammen:

- " a) Das Verbot der entschädigungslosen Enteignung ausländischer Vermögenswerte ist ein Satz des geltenden Völkerrechts, der insbesondere in der Schweiz seit je ohne Einschränkung anerkannt wird.
- b) Die Beschlagnahme der sogenannten erblosen Güter verstösst nach zwei Richtungen gegen diesen Satz des Völkerrechts: Sowohl der entschädigungslose Entzug von Erbrechten ausländischer natürlicher Personen wie auch die entschädigungslose Enteignung von Vermögenswerten, die nach der zuständigen Privatrechtsordnung einem fremden Staate zustehen, sind völkerrechtlich unstatthaft."

Diese Feststellung lässt auch die Verfassungsmässigkeit Ihres Gesetzesentwurfes als fragwürdig erscheinen. Die Abstützung des Bundesbeschlusses auf Art. 64 und 64 bis der Bundesverfassung, welche den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivil- und Strafrechts ermächtigen, sind ungenügend, da auch öffentlich-rechtliche Fragen, wie allfällige Expropriationen, tangiert werden. Schliesslich sehen wir uns veranlasst, Bedenken wegen der erneut vorgesehenen Verletzung der gesetzlich verankerten Geheimhaltungspflicht der Banken vorzubringen. Diese Massnahme würde zu einer erneuten Beunruhigung eines Teils der Kundschaft des schweizerischen Vermögensverwaltungsgewerbes mit den aus früheren Beispielen bekannten nachteiligen Wirkungen führen.

Wenn trotz dieser erheblichen rechtlichen Bedenken die Bundesbehörden den vorgesehenen Bundesbeschluss aus andern, mehr politischen Gründen gleichwohl erlassen möchten, so ge-

- 5 -

staatet sich unsere Juristische Kommission die drei folgenden Postulate vorzubringen, deren Realisierung sie als wesentliche minimale Voraussetzung bezeichnen muss :

- a) In Art. 1 erstrecken Sie die Meldepflicht auf Vermögenswerte, von deren Eigentümer seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten fehlen und von denen man weiss oder vermutet, dass sie Opfer rassischer oder religiöser Verfolgungen wurden. Diese Formulierung entspricht im wesentlichen der Anregung, die wir in unserer Eingabe vom 11. April 1959 bezüglich des früheren Entwurfes vorgebracht haben. Wir müssen sehr darauf drängen, dass der nun gewählte Text beim Erlass eines Beschlusses beibehalten wird, und nicht - wie dies von interessierter Seite bereits verlangt wurde - wieder auf den frühern Wortlaut zurückgegriffen wird.
- b) Wenn ein Ansprecher sein Erbrecht nicht beweisen, sondern nur glaubhaft machen kann, so soll nach Art. 9 die Erbschaft nur auf Grund eines Beschlusses der Vormundschaftsbehörde hin ausgehändigt werden. Da es sich bei diesem Beschluss in der Regel um einen schwerwiegenden Entscheid mit einem entsprechenden vorangehenden Beweisverfahren handelt, muss nach unserer Auffassung ein Richter und nicht eine administrative Behörde als zuständig erklärt werden. Ferner sollte der Weiterzug an das Bundesgericht vorbehalten bleiben.
- c) Wegen der erwähnten Gefahr von Enteignungen und der daraus für die Banken entstehenden Haftung müssten wir beim Erlass des Gesetzes darauf insistieren, dass dem Art. 10 - wie wir es schon in unserer Eingabe vom 11. April 1959 postulierten - folgender Wortlaut gegeben wird:

"Alle Leistungen gemäss diesem Gesetz erfolgen für den Meldepflichtigen mit befreiender Wirkung. Der Bund haftet dem Meldepflichtigen und einem unverschuldet sich später meldenden Besserberechtigten gegenüber für jeglichen aus diesen Leistungen entstehenden Schaden. "

- 6 -

Neben diesen drei wesentlichen Postulaten hat unsere Juristische Kommission noch verschiedene andere Abänderungsanträge zu unterbreiten, die wir, wenn Sie den Entwurf wirklich an die eidgenössischen Räte weiterleiten möchten, vorher mit den Sachbearbeitern Ihres Departements noch besprechen möchten.

II.

Wenn wir die Gedankengänge Ihres Departements und des Politischen Departements in den bisherigen Besprechungen richtig verstanden haben, glaubt der Bundesrat namentlich aus Gründen der internationalen Solidarität das vorliegende Sondergesetz erlassen zu müssen. Die Schweiz könne nicht das Odium auf sich nehmen, die fraglichen Vermögenswerte, die von interessierter Seite auf ansehnliche Summen geschätzt würden, bei den Banken und andern Stellen einfrieren zu lassen. Da die jüdischen Bevölkerungsteile während des letzten Krieges besonders schweren Verfolgungen ausgesetzt gewesen seien, könne ihrem Anliegen, die Vermögenswerte ihrer umgekommenen Rassenangehörigen dem Aufbau des Staates Israel zur Verfügung zu stellen, eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Unser Verwaltungsrat, der sich an seiner letzten Sitzung ebenfalls in einlässlicher Weise mit der Sache beschäftigt hat, bringt diesen Ueberlegungen durchaus Verständnis entgegen und möchte der Sondergesetzgebung als solcher nicht weiter opponieren, wenn der Bundesrat glaubt, sie mit hinreichenden Gründen rechtfertigen zu können. Unser Verwaltungsrat empfindet aber das Bedürfnis, über die Beweggründe, welche zum Gesetz Anlass geben, in etwas eingehenderer Weise orientiert zu werden, als dies bis anhin der Fall war. Wir haben in der Tat bis heute von Seiten der Bundesverwaltung immer nur die nackten Gesetzestexte zur Stellungnahme erhalten und sind nie über die Motive in zusammenhängender und etwas umfassender Weise informiert worden. Der in dieser für unser Land wichtigen Frage zu treffende Entscheid bedingt eine sorgfältige Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen, nämlich einerseits der gewichtigen rechtlichen Bedenken, die

- 7 -

gegen das Sondergesetz sprechen, und anderseits der politischen oder vielmehr aussenpolitischen Opportunität. Diese Interessenabwägung vorzunehmen ist unserer Vereinigung nicht möglich, ohne die Gründe der höhern Staatsräson, die für den Erlass sprechen sollen, näher zu kennen. Wir dürfen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, daher vielleicht bitten, eine Abordnung unserer Vereinigung zu einer Besprechung mit Ihnen zu empfangen. Da offensichtlich auch wichtige aussenpolitische Interessen mitspielen, wäre es wohl von Vorteil, wenn die Aussprache im Beisein des Vorstehers des Politischen Departements erfolgen könnte. Wir gestatten uns daher, ein Exemplar dieser Eingabe auch an Herrn Bundespräsident Wahlen zu senden. An dieser Zusammenkunft kann in gemeinsamer Prüfung der verschiedenen Aspekte und in sorgfältiger Abwägung aller Belange am ehesten der im wohlverstandenen Interesse unseres Landes liegende richtige Entscheid getroffen werden.

Im Hinblick auf eine solche Besprechung möchten wir Ihnen aber folgendes zu bedenken geben. In dem den Sachbearbeitern der Bundesverwaltung bekannten Rechtsgutachten kommen die Herren alt-Bundesrichter Bolla und Prof. Niederer auf Grund einlässlicher, sorgfältiger und überzeugender Beweisführung zum Ergebnis, dass ein Sondergesetz aus verschiedenen Gründen verfehlt sei und dass sich das stellende Problem im Rahmen des ordentlichen Rechtes lösen lasse. Wenn die Gutachter von einem kriegsbedingten Ausnahmegesetz, dem die heutige Zeit ohnehin nicht mehr hold sei, abraten, so sind sie andererseits nicht etwa der Meinung, dass die Behörden untätig sein sollen. Die Gutachter vertreten vielmehr die Auffassung, dass die zuständigen Bundesinstanzen die Vormundschaftsbehörden in einem Zirkularschreiben darauf hinweisen könnten, (wir möchten diese Vorschläge wegen ihrer Wichtigkeit hier wiedergeben)

"a) dass eine Beistandschaft nach Art. 393, Ziffer 1 und 3 ZGB auch angeordnet werden kann in Bezug auf die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte eines Ausländers, selbst wenn dieser nie in der Schweiz Wohnsitz hatte,

- 8 -

b) dass einem Vermögen die nötige Verwaltung auch dann fehlen kann, wenn es aus Guthaben gegenüber einem schweizerischen Schuldner besteht, oder wenn die in Frage stehenden Vermögenswerte hinterlegt sind; - ja, dass die nötige Verwaltung im Sinne des Gesetzes sogar dann fehlen kann, wenn ein Verwalter bestellt ist, sobald Massnahmen zur Erhaltung dieses Vermögens notwendig sind, die der bestellte Verwalter aus irgend einem Grunde nicht selbst vorkehren kann,

c) dass sich die Depositare von sog. "erblosen" Vermögen gegen eine allfällige zukünftige Inanspruchnahme ihrer Verantwortlichkeit am besten dadurch schützen, dass sie - soweit die Voraussetzungen gemäss lit. b) vorhanden sind - die Errichtung einer Beistandschaft veranlassen."

Leider haben wir von Seiten der Verwaltung bis heute nie vernehmen können, aus welchen Gründen der Bund die Vorschläge der Herren Bolla und Niederer, die doch zu den in diesen Fragen kompetentesten Rechtsgelehrten unseres Landes gehören, nicht zu realisieren gedenkt, bzw. welche Gründe dagegen sprechen. Wenn ohne Sondergesetz eine sachgerechte Regelung getroffen werden kann, so würde dies eine Lösung darstellen, die ohne Zweifel sowohl innen- wie aussenpolitisch dem Interesse unseres Landes besser entsprechen würde. Wir haben unsererseits immer einderartiges Vorgehen befürwortet. Die Präzedenzfälle des Washingtoner Abkommens, der deutschen Enquête und des sog. Raubgutbeschlusses sollten für uns eine ernsthafte Mahnung dafür sein, keine weiteren Rechtsverletzungen mehr vorzunehmen, haben sich diese doch gerade für unsern Berufsstand sehr nachteilig ausgewirkt, eine Tatsache, die Ihnen unsere Abneigung gegen die vorgesehene Zwangslösung vielleicht verständlich macht. Das Bankgewerbe kann seine Tätigkeit zum Nutzen unserer Wirtschaft und zum Wohl unseres Volkes nur auf der Grundlage einer stabilen Rechtsordnung erfolgreich ausüben. Mussten die genannten Sondergesetze seinerzeit unter starkem aussenpolitischen Druck erlassen werden und haben sie daher in einem gewissen Umfange gerechtfertigt werden können, so können heute 16 Jahre nach Kriegsende derartige Ueberlegungen keine Rolle mehr spielen.

- 9 -

Wir dürfen Sie daher vielleicht doch bitten, im Bundeshaus die Möglichkeit der Verwirklichung der Vorschläge Bolla/Niederer nochmals ernsthaft prüfen zu lassen. Für alle Fälle legen wir ein Exemplar des Gutachtens bei. Dabei muss auch immer berücksichtigt werden, dass der äussere Anlass für das neue Sondergesetz, d.h. der Umfang der in Frage stehenden Vermögenswerte ohne grosse Bedeutung sein kann. Die von uns im Sommer 1956 auf Ersuchen und in engem Einvernehmen mit Herrn Bundesrat Feldmann unter den Schweizerbanken durchgeführte Enquête, der die Begriffsumschreibung des Art. 1 Ihres neuen Entwurfes zugrunde lag, hat Werte von nicht einmal 900'000 Franken erbracht. Es besteht kaum ein Grund anzunehmen, dass mit einem Gesetz bei den Banken in grösserem Umfange zusätzliche Vermögenswerte gefunden werden können. Auf jeden Fall sind die von interessierter Seite immerwieder genannten Summen arge Uebertreibungen und die Verwirklichung einer Zwangslösung geeignet, ihr grosse Enttäuschungen zu bereiten. Vermögenswerte, die allenfalls beim nichtorganisierten Gewerbe hinterlegt, d.h. Privatpersonen anvertraut worden sind, würden wohl auch mit einer gesetzlichen Meldepflicht nur schwerlich ausfindig gemacht werden können.

Abschliessend dürfen wir festhalten, dass nach wie vor gewichtige rechtliche Bedenken gegen das vorgesehene Sondergesetz bestehen, die nicht leichthin übergangen werden dürfen. Die Gründe der höhern Staatsräson, die trotz der juristischen Einwendungen allenfalls für den Erlass des Sondergesetzes sprechen könnten, sind uns nicht genügend bekannt, sodass wir unsererseits die Abwägung der Interessen nicht in der notwendigen sorgfältigen Weise vornehmen können. Bevor der Bundesrat die Weiterleitung des Entwurfes an die eidgenössischen Räte beschliesst, wären wir Ihnen, hochgeachteter Herr Bundesrat, dankbar, wenn Sie und Herr Bundespräsident Wahlen eine Abordnung unserer Vereinigung zu einer Aus-

- 10 -

sprache empfangen würden. Gleichzeitig sollte die Bundesverwaltung aber doch prüfen, ob sich nicht eine Lösung ohne Ausnahme-gesetz und ohne Rechtsverletzung im Sinn der Vorschläge im Gutachten Bolla/Niederer finden lässt.

Wir empfehlen unsere Ausführungen Ihrer wohlwollenden Aufmerksamkeit und begrüßen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, mit der Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

SCHWEIZERISCHE BANKIERVEREINIGUNG

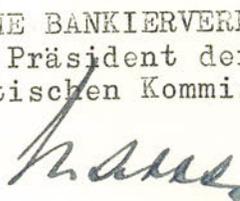
Der Präsident:

Der Präsident der
Juristischen Kommission:

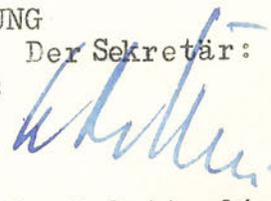
Der Sekretär:



Dr. C. de Loës



Dr. A. Matter



Dr. M. Oetterli

Beilage erwähnt