

s.B.42.13. - 20/j

Den 6. November 1961.

Notiz für Herrn Bundespräsident WahlenErblose Vermögen

Die Eingabe der Schweizerischen Bankiervereinigung an den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements vom 9. Oktober und der von der Vereinigung in ihrem an Sie gerichteten Begleitbrief vom 10. des gleichen Monats ausgedrückte Wunsch, von Ihnen und Herrn Bundesrat von Moos zu einer Besprechung empfangen zu werden, gibt nach Ueberprüfung der Akten und Rücksprache mit der Justizabteilung (Dr. Wenger) zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. Die Eingabe bildet die Antwort auf das Rundschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Juni 1961 an die Kantone und die interessierten schweizerischen Verbände, womit diese eingeladen wurden, zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch oder religiös verfolgter Ausländer oder Staatenloser Stellung zu nehmen.

Nach Angabe der Justizabteilung haben bisher alle Kantone mit Ausnahme von Freiburg, St. Gallen und Wallis geantwortet, ebenso die Mehrzahl der begrüßten Verbände, nämlich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund, die Vereinigung schweizerischer Lebensversicherungsgesellschaften, der Schweizerische Anwaltsverband und die Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte. Noch nicht geantwortet haben der Schweizerische



Notarenverband und die Vereinigung schweizerischer Treuhand- und Revisionsgesellschaften; auf eine Stellungnahme hat verzichtet die Schweizerische Juristenvereinigung. Die Justizabteilung befasst sich gegenwärtig mit der Auswertung der eingegangenen Antworten und wird voraussichtlich vor Mitte November damit zu Ende kommen. Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements würde es deshalb vorziehen, wenn die Besprechung mit der Bankiervereinigung erst nach Abschluss dieser Vorarbeiten stattfinden würde.

2. Die Bankiervereinigung zählt drei Postulate auf, deren Realisierung die wesentliche minimale Voraussetzung für ihre Zustimmung zum Entwurf sei, und stellt verschiedene andere Abänderungsanträge in Aussicht, die sie vorher noch mit Sachbearbeitern des Justiz- und Polizeidepartements besprechen möchte. In der Hauptsache wiederholt sie aber in ihrer Eingabe, unter Hinweis auf das seinerzeit eingereichte Rechtsgutachten der Herren alt Bundesrichter Plinio Bolla und Professor Werner Niederer vom Mai 1953, die grundsätzlichen Bedenken gegen den Erlass einer Sondergesetzgebung; es genüge ein blosses Kreis Schreiben an die Vormundschaftsbehörden, das auf die Möglichkeit und die Vorteile der Errichtung einer Beistandschaft in den Fällen sogenannter erbloser Vermögen aufmerksam machen würde.

Den Wunsch nach einer Besprechung mit den Vorstehern des Politischen Departements und des Justiz- und Polizeidepartements begründet die Bankiervereinigung damit, sie habe bisher immer nur die nackten Gesetzestexte zur Stellungnahme erhalten und sei noch nie über die Motive in zusammenhängender und umfassender Weise informiert worden; die erforderliche Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen, nämlich einerseits der

gewichtigen rechtlichen Bedenken gegen eine Sonderregelung und andererseits der aussenpolitischen Opportunität einer solchen Regelung, sei ihr aber nicht möglich, ohne die Gründe der höheren Staatsraison, die für den Erlass sprechen sollen, näher zu kennen.

3. Die Bankiervereinigung ist von Anfang an über die Vorgeschichte und den Verlauf der Vorarbeiten zu einer Sonderregelung informiert worden. Schon 1946 war sie mit andern interessierten Verbänden, die als Verwahrer erbloser Vermögen in Frage kamen, vom Politischen Departement schriftlich über die Begehren der Alliierten und über die von der schweizerischen Delegation bei Abschluss des Washingtoner Abkommens im vertraulichen Briefwechsel vom 25. Mai 1946 abgegebene Erklärung ins Bild gesetzt worden. 1947, anlässlich einer ersten vom Politischen Departement veranlassten Enquête über die in der Schweiz befindlichen erblosen Vermögenswerte, und wieder 1950, im Hinblick auf eine zweite Enquête im Zusammenhang mit dem schweizerisch-polnischen Briefwechsel vom 25. Juni 1949 über die Behandlung erbloser polnischer Vermögenswerte in der Schweiz, wurde sie an Besprechungen auf dem Politischen Departement eingehend über die ganze Frage unterrichtet. Ueber den Beschluss des Bundesrates vom 22. Januar 1952, der die Ausarbeitung einer Sonderregelung anordnete, wurde die Bankiervereinigung durch Bekanntgabe des Textes der vom Bundesrat gleichzeitig beschlossenen Antwort auf die Kleine Anfrage von Nationalrat Philipp Schmid orientiert. Diese Antwort enthält freilich, nach Erwähnung der Schwierigkeiten der präsumtiven Erben, in den Besitz der bei Banken hinterlegten Vermögenswerte zu gelangen, nur die kurze Feststellung, dass der Bundesrat auf Grund der gemachten Erfahrungen zur Auffassung gelangt sei, es handle sich zur Hauptsache darum, für die erblosen Vermögen eine Meldepflicht einzuführen, und hiefür sei eine besondere Regelung notwendig. Im übrigen verweist diese Antwort auf die vom Bundesrat am 22. März 1950 auf die Interpellation von Nationalrat

- 4 -

Werner Schmid erteilte Antwort, welche die ganze Frage eingehend beleuchtet und insbesondere auch die Tragweite der von der schweizerischen Delegation im vertraulichen Briefwechsel anlässlich des Abschlusses des Washingtoner Abkommens vom 25. Mai 1946 abgegebenen Erklärung dargelegt hatte. Von jener früheren Äusserung des Bundesrates ist aber die Bankiervereinigung nicht direkt informiert worden, doch wurde darüber in der Presse berichtet.

Im Verlauf der Gesetzgebungsvorarbeiten des Justiz- und Polizeidepartements wurde die Bankiervereinigung mehrmals zu Besprechungen unter dem Vorsitz von Herrn Bundesrat Feldmann zugezogen. Bei der ersten Unterredung vom 17. November 1952, zu der neben der Bankiervereinigung auch der Schweizerische Israelitische Gemeindebund eingeladen war, erwähnte Bundesrat Feldmann die von verschiedener Seite gestellten Begehren um gesetzgeberische Massnahmen und wies auf den Beschluss des Bundesrates vom 22. Januar 1952 hin, durch den das Justiz- und Polizeidepartement zur Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem Gesetzeserlass beauftragt worden sei. Dies besagt aber nicht, dass damals der Bankiervereinigung auch die Erwägungen jenes Beschlusses im einzelnen bekanntgegeben worden wären. Im übrigen wurden an jener Besprechung hauptsächlich Einzelheiten der in Aussicht genommenen Sonderregelung erörtert. Das gleiche gilt für die zweite Unterredung unter Bundesrat Feldmann vom 8. März 1954, an der neben der Bankiervereinigung und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund überdies der Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften teilnahm. Bei einer dritten Besprechung am 11. Mai 1956, zu der die Bankiervereinigung und der Verband der Versicherungsgesellschaften im Hinblick auf

- 5 -

die Durchführung einer neuen Enquête über die erblosen Vermögenswerte eingeladen waren, soll Bundesrat Feldmann erklärt haben - was zwar mangels Protokoll nicht schriftlich niedergelegt aber von der Bankiervereinigung in der an Sie als Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements gerichteten Eingabe vom 11. April 1959 in Erinnerung gerufen worden ist - dass er dem Gesamtbundesrat beantragen werde, die Gesetzgebungsmaschinerie auf jeden Fall nicht in Bewegung zu setzen, wenn diese Umfrage nicht zur Feststellung von Vermögenswerten im Umfang von mindestens 4 bis 5 Millionen Franken führe. Durch diesen Ausspruch konnte die Bankiervereinigung zur ungenauen Ansicht gebracht werden, dass die Bedürfnisfrage eine wesentliche Voraussetzung für die Sonderregelung bilde.

Als später nach dem geringen Ergebnis der zweiten Enquête - die nur Vermögenswerte von insgesamt etwa 900.000 Franken ermittelte - das Justiz- und Polizeidepartement mit Antrag vom 15. April 1957 den Verzicht auf die Ausarbeitung eines Sondererlasses empfahl und das Politische Departement sich in seinem Mitbericht vom 20. Juni 1957 aus Gründen politischer und moralischer Natur für die Fortführung der Arbeiten einsetzte, erhielt die Bankiervereinigung davon nur auf indirektem Wege Kenntnis. Nachdem in der Folge das Justiz- und Polizeidepartement am 18. Dezember 1957 einen ersten Vorentwurf vorgelegt hatte und die Vorarbeiten gestützt darauf weitergegangen waren, wurde die Bankiervereinigung am 5. März 1959 durch eine Abordnung bei Ihnen als Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements erneut vorstellig und legte ihren Standpunkt nochmals in einer Eingabe vom 11. April 1959 schriftlich dar.

Inzwischen hatten Sie in gleicher Eigenschaft bereits am 18. März 1959 im Nationalrat bei der Behandlung der Motion Huber vom 20. März 1957 über Vermögenswerte verschollener Ausländer Erklärungen abgegeben, in der die in Aussicht genommene Regelung skizziert und auch die Unabgeklärtheit der Bedürfnisfrage erwähnt, aber nicht die Beweggründe für die Sonderregelung dargestellt wurden. Der Text dieser Erklärungen ist nicht gedruckt worden.

Das Rundschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom 30. Juni 1961, womit die Kantone und die interessierten Verbände zur Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesbeschlusses eingeladen wurden, enthält ebenfalls keine Begründung der vorgesehenen Beschreitung des Gesetzgebungsweges.

4. Die Gründe, die für eine Sonderregelung sprechen, sind vom Politischen Departement zuerst in seinem Antrag vom 4. Januar 1952 und dann in seinen Mitberichten vom 20. Juni 1957 und vom 5. Oktober 1960 dargelegt worden.

Im letztgenannten Mitbericht wurde betont, allein schon aus aussenpolitischen Gründen könne nicht verantwortet werden, das Problem heute als gegenstandslos abzuschreiben; das lebhafteste Interesse, welches das Ausland seit Kriegsende bis in die jüngste Zeit dem Schicksal der erblosen Vermögen gewidmet habe - anfänglich und dann vor allem durch Anfragen im Dezember 1949 die Alliierten und die Internationale Flüchtlingsorganisation, später und bis heute der Staat Israel; neuerdings wieder die Vereinigten Staaten von Amerika mit Anfrage vom 1. Juni 1960 - zeige, dass von der Schweiz eine materielle Lösung dieses Problems erwartet werde.

Im früheren Mitbericht vom 20. Juni 1957 wurde hervorgehoben, die Erklärung der schweizerischen Delegation im vertraulichen Briefwechsel vom 25. Mai 1946 anlässlich des Abschlusses des Washingtoner Abkommens erscheine als Ausdruck einer allgemeinen moralischen Verpflichtung der Schweiz, zugunsten der Glaubensgenossen der Opfer der nationalsozialistischen Gewalttaten gewisse Vorkehren zu treffen. Ferner wurde darauf hingewiesen, mit den interessierten Verbänden, vor allem dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund, sei stets im Hinblick auf eine Sonderregelung verhandelt worden; es sei diesen Verbänden nie grundsätzlich entgegengehalten worden, dass eine solche Regelung rechtlich nicht möglich sei; in der Antwort des Bundesrates vom 22. Januar 1952 auf die Kleine Anfrage von Nationalrat Philipp Schmid sei die Absicht des Bundesrates ausgesprochen worden, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, sobald die Prüfung der Angelegenheit abgeschlossen sei.

Neben diesen Erwägungen wurde im Mitbericht vom 20. Juni 1957, wie schon im Antrag vom 4. Januar 1952, betont, es lasse sich nicht rechtfertigen, dass gewisse Erben keine Kenntnis von den ihnen zustehenden Vermögenswerten zu erlangen vermöchten und dass erblose Vermögen endgültig in die Hände der Verwahrer übergehen könnten.

5. Zu den Auffassungen der Bankiervereinigung über die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs hat im allgemeinen zuständigkeitshalber das Justiz- und Polizeidepartement Stellung zu nehmen.

Ein Punkt betrifft jedoch das Politische Departement: die Anrufung des völkerrechtlichen Grundsatzes des Verbots der entschädigungslosen Enteignung

ausländischer Vermögenswerte. Der Entwurf sieht tatsächlich den Ausschluss des Erbrechts ausländischer Staaten vor. Das Politische Departement hat zu dieser Frage immer, insbesondere in seinem Mitbericht vom 5. Oktober 1960, den Standpunkt vertreten, dass bei Fehlen besonderer staatsvertraglicher Abmachungen die Schweiz frei ist, dieses Erbrecht auszuschliessen. Dies ist gewiss richtig, soweit das bisher geltende schweizerische internationale Privatrecht, das mit Bezug auf die Erbfolge die erbrechtlichen Sachnormen des letztbekannten Wohnsitzes/
/des Erblassers für massgebend erklärt, für die Zukunft eine abweichende Regelung trifft. Soweit aber durch diese Abweichung rückwirkend auf die Vergangenheit, wie gerade bei der Verschollenerklärung von Opfern rassischer oder religiöser Verfolgungen, von denen seit dem 9. Mai 1945 Nachrichten fehlen, ein bereits bestehendes Erbrecht ausländischer Staaten ausgeschlossen wird, könnte darin von den betroffenen Staaten eine entschädigungslose Enteignung gesehen werden.

hij.