

S.B. SA.358.110.0

Z u s a m m e n f a s s u n g

30.10.64

Im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 erheben Polen und Ungarn Ansprüche auf Vermögen von ohne Hinterlassung von Privaterben verschwundenen Staatsangehörigen und verlangen eine Mitwirkung ihrer Behörden bei Nachforschungen nach den Eigentümern gemeldeter Vermögenswerte oder ihren Privaterben.

Polen stützt seine Ansprüche auf den schweizerisch-polnischen Briefwechsel vom 25. Juni 1949. Da dieser Briefwechsel als zwischenstaatliche Vereinbarung dem Bundesbeschluss vorgeht, ist das Politische Departement zu ermächtigen, gegenüber Polen zu erklären:

- der Briefwechsel werde weiterhin, aber unter Einhaltung des durch den Bundesbeschluss vorgeschriebenen Verfahrens durchgeführt;
- die Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger erfolge gemäss Bundesbeschluss;
- eine Liste der gemeldeten Guthaben und deren Höhe könne nicht bekanntgegeben werden, da zwei Jahre nach Bestellung des Verwaltungsbeistandes noch das Verfahren zur Verschollenerklärung durchzuführen sei, doch bestehe Bereitschaft zur Prüfung der Möglichkeit gegenseitiger Auskunftserteilung in Einzelfällen im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung;
- für die Feststellung von Raubguthaben könne höchstens eine Auskunftserteilung im Rahmen der allgemeinen schweizerischen Gesetzgebung erwogen werden.

Im Rahmen der 1963 in Budapest begonnenen schweizerisch-ungarischen Besprechungen über verstaatlichte Liegenschaften verlangt Ungarn: Angaben über erblose Vermögen an eine ungarische Abwicklungsstelle; eine Entschädigung für den Entzug der Erbansprüche des ungarischen Staates durch den Bundesbeschluss;



- 2 -

einen Anteil an dem im Bundesbeschluss vorgesehenen Fonds; eine zwischenstaatliche Regelung betreffend die nicht unter den Bundesbeschluss fallenden erblosen Vermögen. Für seine Ansprüche beruft sich Ungarn auf ein Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950. Dieses ist jedoch keine zwischenstaatliche Vereinbarung und verpflichtet deshalb nicht die Schweiz. Die darin enthaltene Feststellung des damaligen Rechtszustandes bezüglich der erbrechtlichen Ansprüche des ungarischen Staates bildete aber eine Voraussetzung für den Abschluss des Entschädigungsabkommens von 1950. Die Nichtmehrnerkennung der gemäss damals geltendem schweizerischen internationalen Privatrecht im Jahre 1945 und früher entstandenen Erbansprüchen des ungarischen Staates durch den späteren Bundesbeschluss von 1962 stellt einen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar, der eine völkerrechtliche Entschädigungspflicht begründet. Die zur Abgeltung dieser Gegenforderung Ungarns erforderlichen Geldmittel sind durch die eidgenössischen Räte entweder dem im Bundesbeschluss vorgesehenen Fonds zu entnehmen oder auf dem Kreditwege bereitzustellen.

Die ungarische Delegation gab zu verstehen, die am 23. November 1964 in Budapest beginnende dritte Verhandlungsphase könne nur zu Ergebnissen führen, wenn den Ansprüchen des ungarischen Staates auf erblose Vermögen entsprochen werde. Das Politische Departement ist deshalb schon jetzt zu ermächtigen, gegenüber Ungarn zu erklären:

- die Schweiz anerkenne die Gegenforderung aus nachgewiesenen erbrechtlichen Ansprüchen des ungarischen Staates, und der Bundesrat sei zur Unterbreitung einer Vorlage an die eidgenössischen Räte betreffend ihrer Abgeltung bereit;
- Angaben über vorhandene Vermögen könnten nur erteilt werden, soweit der ungarische Staat seine eigene zivilrechtliche Erbberechtigung glaubhaft machen könne;
- der Anspruch auf einen Teil des Fonds sei als unberechtigt abzuweisen;

-/-

- 3 -

- hinsichtlich der nicht unter den Bundesbeschluss fallenden erblosen Vermögen könne lediglich eine informelle Verständigung über gegenseitige Auskunfterteilung im Rahmen der ordentlichen schweizerischen Gesetzgebung erwogen werden.

ZO/ly



EIDGENOSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

s.B.42.13. - ZO/ed

Bern, den 30. Oktober 1964

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Ansprüche und Begehren Polens und Ungarns
 betreffend Vermögen verschwundener Ausländer.

Im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 haben Polen und Ungarn teils direkte Ansprüche auf Vermögen von ohne Hinterlassung von Privaterben verschwundenen Staatsangehörigen erhoben, teils das Begehren gestellt, ihren Behörden sei eine Mitwirkung bei den Nachforschungen nach den Eigentümern gemeldeter Vermögenswerte oder ihren Privaterben zu gewähren.

I.

- a. Polen hat durch eine vom Aussenministerium an die Schweizerische Botschaft in Warschau gerichtete Note vom 26. Februar 1964 unter Anrufung des Bundesbeschlusses von 1962 folgende Ersuchen gestellt:
1. Sicherstellung der Rechte polnischer juristischer und natürlicher Personen sowie ihrer Rechtsnachfolger in Bezug auf das in der Schweiz befindliche Vermögen, unter Vorbehalt späterer Geltendmachung der Ansprüche um Rückgabe dieser Vermögen an die rechtmässigen Eigentümer auf Grund der Bestimmungen des Bundesbeschlusses von 1962;

./.

2. Uebermittlung einer Liste der in der Schweiz gemeldeten polnischen Guthaben an die polnischen Behörden;
3. genaue Prüfung und Feststellung der in der Schweiz befindlichen Guthaben aus Plünderungen polnischer Vermögen durch ehemalige Funktionäre des nationalsozialistischen Zivil- und Militärapparates in Polen während des Zweiten Weltkrieges.

Ferner hat anlässlich der schweizerisch-polnischen Wirtschafts- und Entschädigungsverhandlungen, die im Juni 1964 in Warschau stattfanden und unter anderem zum Abschluss einer Zusatzvereinbarung vom 26. Juni 1964 zum Abkommen betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Polen vom 25. Juni 1949 führten, die polnische Delegation die Ansprüche des polnischen Staates auf erblose Vermögen gemäss dem schweizerisch-polnischen Briefwechsel vom 25. Juni 1949 in Erinnerung gerufen und um Auskunft darüber ersucht, welche Ergebnisse seit Inkrafttreten des Bundesbeschlusses von 1962 hinsichtlich der Durchführung dieses Briefwechsels zu erwarten seien.

Der schweizerisch-polnische Briefwechsel vom 25. Juni 1949, der von den beiden Delegationschefs gleichzeitig mit dem Abkommen betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Polen unterzeichnet wurde, bestimmt folgendes (Uebersetzung des französischen Wortlautes):

"Bezugnehmend auf das Abkommen zwischen der Republik Polen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Polen, und in der Absicht, die Frage der in der Schweiz vorhandenen Konto-Korrente und Hinterlagen bei Banken sowie Lebensversicherungs-Policen zu regeln, die auf den Namen von während des Krieges ohne Erben verstorbenen polnischen Staatsangehörigen lauten, beehre ich mich, Ihnen folgendes vorzuschlagen:

Nach Ablauf einer fünfjährigen Frist seit dem Inkrafttreten des erwähnten Abkommens werden die in der Schweiz domizilierten Banken die Konten polnischer Staatsangehöriger, die am 1. September 1939 in Polen gewohnt und seit dem 9. Mai 1945 kein Lebenszeichen gegeben haben, abschliessen und die ihnen gehörenden Hinterlagen liquidieren. Der Gegenwert dieser Konten und der Erlös aus der Liquidation dieser Hinterlagen wird bei der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Polnischen Nationalbank eingezahlt werden.

Der Gegenwert der Leistungen auf Grund von Versicherungsverträgen, die gemäss schweizerischem Recht bei den schweizerischen Niederlassungen der in der Schweiz domizilierten Lebensversicherungs-Gesellschaften von polnischen Staatsangehörigen abgeschlossen wurden, die am 1. September 1939 in Polen gewohnt und seit dem 9. Mai 1945 kein Lebenszeichen gegeben haben, wird nach Ablauf einer fünfjährigen Frist seit Fälligwerden der Verträge bei der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Polnischen Nationalbank eingezahlt werden.

Die Polnische Regierung verpflichtet sich, den in Betracht kommenden Banken und Versicherungs-Gesellschaften alle Kosten und Schäden zu ersetzen, die ihnen aus allfälligen, nach Vornahme der erwähnten Einzahlungen geltend gemachten Forderungen der Berechtigten erwachsen könnten."

Gestützt auf diese Regelung wurde im Jahr 1960 ein Gesamtbetrag von Fr. 16,347.10 (Fr. 15,498.10 aus Bankkonten und -depots; Fr. 849.- aus Versicherungsleistungen) der Polnischen Nationalbank gutgeschrieben. Weitere Gutschriften sind seither nicht erfolgt.

Anlässlich der Verhandlungen in Warschau im Juni 1964 gab der polnische Delegationschef dem Erstaunen seiner Regierung über die Geringfügigkeit des im Jahr 1960 gutgeschriebenen Betrages Ausdruck, nachdem im Verhandlungsprotokoll zum Entschädigungsabkommen von 1949 ein schätzungsweise Betrag von rund 2 Millionen Franken erbloser Vermögen erwähnt worden sei.

Zur Erzielung eines erfolgreichen Abschlusses der Wirtschafts- und Nationalisierungsentschädigungsverhandlungen vom Juni 1964 sah sich deshalb der schweizerische Delegationschef veranlasst, in einem Briefwechsel dem polnischen Delegationschef die Geltung desjenigen vom 25. Juni 1949 zu bekräftigen sowie Angaben über die Gründe für den gegenüber früheren Schätzungen sehr geringen Betrag der im Jahr 1960 gutgeschriebenen Vermögenswerte und über die Ergebnisse des Meldeverfahrens gemäss Bundesbeschluss von 1962 in Aussicht zu stellen.

Der schweizerisch-polnische Briefwechsel vom 25. Juni 1949, der von zu Verhandlungen und zur Vertragsunterzeichnung bevollmächtigten Delegationschefs vorgenommen wurde, stellt sowohl seinem formellen Wortlaut als auch seinem Inhalt nach eindeutig eine zwischenstaatliche Vereinbarung dar, durch die die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet wurde. Zwar wurde er seinerzeit nicht mit dem Entschädigungsabkommen den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet. Doch war er Gegenstand einer am 14. März 1950 von Nationalrat Werner Schmid eingereichten Interpellation und wurde vom Bundesrat in dessen Antwort auf diese vom 22. März 1950 im Wortlaut bekanntgegeben und eingehend erläutert.

b. Ungarn hat im Anschluss an die im Juni 1963 in Budapest geführten schweizerisch-ungarischen Besprechungen über vermögensrechtliche Fragen (insbesondere über verstaatlichte Liegenschaften in Ungarn) durch eine auf diplomatischem Wege übermittelte Notiz der ungarischen Verhandlungsdelegation vom 11. Dezember 1963 unter Bezugnahme auf den Bundesbeschluss von 1962 folgende Ansprüche und Wünsche vorgebracht:

1. Sämtliche Angaben betreffend Vermögen, deren Eigentümer ihren letzten Wohnsitz in Ungarn hatten oder vermutlich hatten, sind an eine ungarische Abwicklungsstelle zwecks Nachforschungen nach möglichen Erben weiterzuleiten.
2. Der ungarische Staat ist für den aus der Anwendung von Artikel 12, Absatz 1 des Bundesbeschlusses (Beschränkung der Anspruchsberechtigten auf Privaterben) ihm entstandenen Ausfall zu entschädigen.
3. Ungarn hat mit Rücksicht darauf, dass infolge des in der Schweiz üblichen Systems der Nummerndepots und -konten auf Banken gewisse Vermögen, deren Eigentümer nicht festgestellt werden können, dem Fonds zufließen werden, einen "entsprechenden Teil des Fonds" zu erhalten.
4. Ferner wünscht Ungarn eine zwischenstaatliche Regelung für alle Fälle von erblosen Vermögen, die nicht unter den Bundesbeschluss fallen.

Zur Begründung dieser Ansprüche und Wünsche berufen sich die Ungarn auf ein Verhandlungsprotokoll, das am 19. Juli 1950 in Budapest vom schweizerischen und vom ungarischen

Delegationschef anlässlich der Verhandlungen unterzeichnet wurde, die zum Abschluss des Abkommens über den Waren- und Zahlungsverkehr vom 27. Juni 1950 und des Abkommens über die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Ungarn vom 19. Juli 1950 führten. Dieses Protokoll behandelt unter Ziffer 1 des Abschnittes III "Verschiedene Fragen" das Problem der in der Schweiz gelegenen erblosen Vermögen ungarischer Staatsbürger mit letztem Wohnsitz in Ungarn, auf die seit dem 20. Januar 1945 (Datum des Waffenstillstandes mit Ungarn) niemand Anspruch erhoben hat. Von schweizerischer Seite wurde dabei dargelegt, dass nach schweizerischem internationalem Privatrecht die Erbfolge sich nach dem Recht des letzten Wohnsitzes des Verstorbenen richtet. Sei dieser in Ungarn gelegen gewesen, so gelange mangels einer Rückverweisung auf schweizerisches Recht das ungarische Erbrecht zur Anwendung, das beim Fehlen von blutsverwandten Erben einen erbrechtlichen Anspruch des Staates vorsehe. Auf Grund dieser Rechtslage erklärte die schweizerische Delegation, dass "in allen Fällen, in welchen ungarischerseits nachgewiesen wird, dass ein ungarischer Staatsbürger, der in Ungarn seinen letzten zivilrechtlichen Wohnsitz hatte, ohne Erben gestorben ist", die zuständigen schweizerischen Stellen den ungarischen Behörden "im Rahmen des Möglichen behilflich sein werden, nachzuforschen, ob er bei schweizerischen Banken oder Versicherungs-Gesellschaften Guthaben hinterlassen hat". Die beiden Delegationen kamen ferner überein, auf Grund des Ergebnisses solcher Nachforschungen zu prüfen, was sich gegebenenfalls zur Lösung dieses Problems weiter vorkehren lasse.

Anlässlich der zweiten Phase der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über verschiedene Vermögensfragen und Nationalisierungsentschädigungen, die im Februar 1964 in Bern stattfanden, gab die ungarische Delegation eindeutig zu verstehen, die am 23. November in Budapest beginnende dritte Verhandlungsphase könne nur dann zu Ergebnissen führen, wenn

./.

unter den ungarischen Gegenforderungen insbesondere den Ansprüchen des ungarischen Staates auf erblose Vermögen in befriedigender Weise entsprochen werde. Diese Haltung wurde von ungarischer Seite nachträglich noch mehrfach bekräftigt.

Die im schweizerisch-ungarischen Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 enthaltenen Ausführungen über erblose Vermögen stellen - im Gegensatz zum schweizerisch-polnischen Briefwechsel - keine zwischenstaatliche Vereinbarung verpflichtenden Charakters dar. Dies ergibt sich schon formell daraus, dass das Protokoll in seinem Abschnitt IV die Vereinbarungen aufzählt, zu denen die Verhandlungen geführt hatten, und dabei das im Protokoll selbst festgestellte Einvernehmen über die erblosen Vermögen nicht erwähnt. Aber auch nach dem Wortlaut von Abschnitt III Ziffer 1 des Protokolls handelt es sich nicht um staatsvertragliche Zusicherungen, die im Namen der Regierungen abgegeben worden wären, sondern nur um ein Einvernehmen der beiden Delegationen über den bezüglich dieser Sonderfrage bestehenden Rechtszustand. Diese Meinungsübereinstimmung über den geltenden Rechtszustand enthält insbesondere auch nicht eine Zusicherung auf dessen Beibehaltung in der Zukunft. Des weiteren stellt die an die Feststellung des geltenden Rechtszustandes geknüpfte Zusicherung der behördlichen Mithilfe bei Nachforschungen "im Rahmen des Möglichen" ebenfalls nicht eine völkerrechtliche Verpflichtung, sondern bloss eine Wohlwollenserklärung dar.

Demgegenüber ist allerdings festzuhalten, dass die in den damaligen Verhandlungen erfolgte Abklärung des Rechtszustandes hinsichtlich des schweizerischen internationalen Privatrechts und der erbrechtlichen Ansprüche des ungarischen Staates eine Voraussetzung für den Abschluss des Entschädigungsabkommens bildete und dass dabei die Ungarn von der Annahme ausgehen durften, diese Rechtslage würde nicht nachträglich durch die Schweiz zu Ungunsten ihres Staates wesentlich geändert werden. Dies gilt umsomehr, als im Jahr 1950 nur

solche Vermögen zur Diskussion standen, deren Eigentümer vor dem 20. Januar 1945 verschwunden waren und die deshalb - bei Fehlen von Privaterben - auf Grund künftiger Verschollenerklärungen in der Schweiz, die nach Art. 38 ZGB ihre Wirkung ex tunc entfalten, als vor jenem Zeitpunkt erblos geworden gelten würden.

II.

Unter den dargelegten Umständen ist abzuklären, ob der Bundesbeschluss von 1962 mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Widerspruch steht.

Der Bundesbeschluss schliesst in Art. 12 Abs. 1 Erbansprüche von Staaten eindeutig aus:

"¹ Hinterlässt der Eigentümer eines angemeldeten Vermögens keinen gesetzlichen Privaterben und hat er auch keine Verfügung von Todes wegen getroffen, so fällt seine Erbschaft an einen vom Bundesrat zu schaffenden Fonds ..."

Andererseits bestimmt Art. 15 des Bundesbeschlusses:

"Soweit nicht Staatsverträge besondere Bestimmungen enthalten, findet bei der Durchführung dieses Bundesbeschlusses das interne schweizerische Recht Anwendung."

Diese Regelung weicht vom Entwurf zum Bundesbeschluss ab, der zwar in Art. 11 Abs. 1 ebenfalls Erbansprüche von Staaten ausschloss, aber daneben folgende Bestimmungen enthielt:

Art. 8 Abs. 2 des Entwurfes:

"² Für die Erbfolge sind die erbrechtlichen Sachnormen des letzten bekannten Wohnsitzes des Erblassers massgebend. Ist kein Wohnsitz nachweisbar, so richtet sich die Erbfolge nach dem Heimatrecht des Erblassers, bei Staatenlosen nach schweizerischem Recht."

Art. 14 des Entwurfes:

"¹ Soweit dieser Bundesbeschluss nichts Abweichendes bestimmt, sind auf den Erbgang und die Verschollenerklärung die Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches anwendbar.

² Staatsvertragliche Bestimmungen bleiben vorbehalten."

Aus den Beratungen des Bundesbeschlusses in den eidgenössischen Räten (Stenographisches Bulletin 1962, Nationalrat S. 821/2, Ständerat S. 331-333) geht hervor, dass der Unterschied zwischen Entwurf und endgültigem Text auf dem Wunsche beruht, nicht nur auf die Durchführung des Erbganges und der Verschollenerklärung sondern auch auf die Erbfolge nur das einheimische schweizerische Recht anzuwenden, da eine Anwendung ausländischer Rechtsvorschriften gemäss den Regeln des schweizerischen internationalen Privatrechts zu praktischen Schwierigkeiten hätte führen können. In der neuen Formulierung bezieht sich nun der Vorbehalt der Staatsverträge seinem Wortlaut nach bloss auf das bei der Durchführung des Bundesbeschlusses anzuwendende Recht und nicht auch auf die Bestimmungen des Bundesbeschlusses selbst, darunter den Ausschluss von Staaten als Erben gemäss Art. 12 Abs. 1. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass eine solche Einschränkung des grundsätzlichen Vorbehaltes der Staatsverträge gewollt war. Uebrigens geht aus der parlamentarischen Entstehungsgeschichte von Artikel 15 hervor, dass die Neuformulierung vom Sprecher des Bundesrates vorgeschlagen wurde. Es bestand somit keine Absicht, die von der Schweiz gegenüber andern Staaten staatsvertraglich eingegangenen Verpflichtungen nicht zu respektieren.

Eine derartige Interpretation steht im Einklang mit der allgemeinen Regel der Suprematie des Völkerrechts, wonach bei Widerspruch zwischen völkerrechtlichen und innerstaatlichen Regeln diejenigen des Völkerrechts den Vorrang haben (vgl. Guggenheim, *Traité de Droit international public*, I, S. 36/7, wo eine umfangreiche Rechtsprechung des Bundesgerichts zitiert wird). Dies bedeutet insbesondere, dass nach schweizerischer Rechtsordnung der Vorbehalt des Völkerrechts und insbesondere bestehender Staatsverträge stets vorausgesetzt wird und in den internen Gesetzeserlassen nicht ausdrücklich erwähnt zu werden braucht. Folglich kann aus dem

./.

Wortlaut von Artikel 15 des Bundesbeschlusses nicht geschlossen werden, dass dessen Bestimmungen anderslautenden staatsvertraglichen Abmachungen vorgehen. Solche Staatsverträge sind im Gegenteil anzuwenden, während die ihnen widersprechenden Bestimmungen des Bundesbeschlusses vor ihnen zurücktreten. Dies gilt insbesondere vom Briefwechsel mit Polen von 1949.

Demgegenüber enthält der Bundesbeschluss keinen Vorbehalt des Völkergewohnheitsrechts oder der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts. Der Vorrang des Völkerrechts ist aber allgemeiner Natur und beschränkt sich nicht auf Staatsverträge. Den gleichen Vorrang genießt der von der Schweiz stets anerkannte völkerrechtliche Grundsatz der Unverletzlichkeit wohl-erworbener Rechte.

Die vom ungarischen Staat erhobenen erbrechtlichen Ansprüche beziehen sich, wie bereits oben erwähnt, ausschliesslich auf Vermögen, die bei nachträglicher Verschollenerklärung der Eigentümer als vor dem 20. Januar 1945 erblos geworden gelten werden. Zu jener Zeit richtete sich aber auf Grund des damals geltenden schweizerischen internationalen Privatrechts die Erbfolge nach dem Recht des letzten Wohnsitzes des Erblassers, d.h. nach ungarischem Erbrecht, gemäss welchem bei Fehlen von Privaterben der ungarische Staat erbberechtigt war. Diese Regelung entsprach derjenigen des internen schweizerischen Rechts, das in Art. 466 ZGB eine Erbberechtigung der Kantone oder der von ihnen bezeichneten Gemeinden vorsieht. Insofern jedoch eine spätere Gesetzgebung Erbansprüche, die auf Grund einer früheren Gesetzesregelung entstanden sind, nicht mehr anerkennt, greift sie in wohlerworbene Rechte ein. Nach der von der Schweiz ständig vertretenen Auffassung entsteht aber aus der Verletzung wohlerworbener Rechte eine völkerrechtliche Entschädigungspflicht.

Entsprechend dem allgemeinen Vorrang des Völkerrechts sind zwar innerstaatliche Gesetzeserlasse in der Regel auch

ohne ausdrückliche Bestimmung dahin auszulegen, dass sie Völker-
gewohnheitsrecht und allgemeine Grundsätze des Völkerrechts vor-
behalten wollen. Gerade im Falle des Bundesbeschlusses ergibt
sich jedoch sowohl aus seinem Text als auch aus seiner Entste-
hungsgeschichte eindeutig, dass der Ausschluss aller Erbensprü-
che von Staaten ohne Rücksicht auf wohlerworbene Rechte gewollt
war und dass damit eine allfällige Völkerrechtsverletzung be-
wusst in Kauf genommen wurde. Folglich bleibt nur die Möglich-
keit der Gutmachung durch Leistung einer völkerrechtlichen Ent-
schädigung an den in einem wohlerworbenen Recht getroffenen
Staat. Es kann nicht in Frage kommen, dass die Schweiz, die sich
bei der Durchsetzung ihrer Entschädigungsansprüche gegenüber
ausländischen Staaten auf den allgemeinen Grundsatz des Völker-
rechts über die Unverletzlichkeit wohlerworbener Rechte stützt,
sich nicht selbst an diesen Grundsatz hält.

III.

Aus dieser Rechtslage sind nachstehende Folgerungen
zu ziehen:

- a. Im Falle Polens ist dem Briefwechsel vom 25. Juni 1949
weiterhin Nachachtung zu verschaffen. Die in ihm enthaltene Be-
stimmung, wonach die Banken und Lebensversicherungs-Gesellschaf-
ten Guthaben bzw. Versicherungsleistungen nach Ablauf einer
fünfjährigen Frist seit dem Inkrafttreten des Entschädigungs-
abkommens bzw. seit dem Fälligwerden der Versicherungsverträge
bei der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Polnischen
Nationalbank einzuzahlen haben, bedeutet nicht eine Beschränkung
dieser Verpflichtung auf jenen Zeitpunkt. Sind die Banken und
Versicherungs-Gesellschaften damals ihrer Einzahlungspflicht
nicht nachgekommen, so ist bei nachträglichem Auffinden von Ver-
mögen und insbesondere auf Grund der Ergebnisse des Meldever-
fahrens nach dem Bundesbeschluss von 1962 diese Einzahlung nach-
zuholen. Vermögen von ohne Erben verstorbenen polnischen Staats-

./.

angehörigen sind deshalb, soweit sie unter den Briefwechsel fallen, nicht gemäss Art. 12 des Bundesbeschlusses dem Fonds zuzuweisen, sondern dem polnischen Staat zugehen zu lassen. Im Jahre 1960 geschah dies durch Gutschrift auf das Konto N (Nationalisierungsentschädigungen) der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank; damit wurden die betreffenden Beträge unmittelbar mit den von Polen geschuldeten Nationalisierungsentschädigungen verrechnet. Dieses Vorgehen wurde seinerzeit in einem vertraulichen Protokoll zum Entschädigungsabkommen mit Polen vereinbart und wird deshalb in Zukunft beizubehalten sein.

Seinerzeit, 1960, wurden keine Nachforschungen nach den polnischen Vermögenseigentümern oder ihren allfälligen Privaterben vorgenommen, bevor der Gegenwert der betreffenden Vermögenswerte bei der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Polnischen Nationalbank eingezahlt wurde. Tatsächlich enthält der Briefwechsel von 1949 keine Bestimmung über derartige Nachforschungen. Doch beschränkt er, dem eindeutigen Wortlaut seiner Präambel nach, die von ihm getroffene Regelung auf polnische Staatsangehörige, die ohne Erben verstorben sind.

Es ist also mit dem Sinn des Briefwechsels vereinbar, dass die nach 1960 und insbesondere im Rahmen des Meldeverfahrens zum Vorschein gekommenen Vermögenswerte verschwundener polnischer Staatsangehöriger den Nachforschungs- und Verschollenerklärungs-Verfahren gemäss Bundesbeschluss von 1962 unterstellt werden. Dem trägt auch die polnische Note vom 26. Februar 1964 Rechnung, indem sie vorderhand nur die Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger verlangt und erst für später die Geltendmachung der Ansprüche auf Rückgabe der Vermögen an die in Durchführung des Bundesbeschlusses ermittelten rechtmässigen Eigentümer vorbehält.

- b. Im Falle Ungarns sind mangels einer staatsvertraglichen Regelung die Vermögenswerte verschwundener ungarischer Staatsangehöriger entsprechend den Bestimmungen des Bundesbeschlusses zu behandeln. Soweit sich aber daraus gegenüber dem ungarischen Staat eine völkerrechtliche Entschädigungspflicht der Schweiz ergibt, erhebt sich die weitere Frage, in welcher Weise die erforderlichen Geldmittel bereitzustellen wären. Dabei kommen zwei Möglichkeiten in Betracht:

Eine Lösungsmöglichkeit bestände darin, die betreffenden Beträge dem Fonds zu entnehmen. Dies liesse sich damit begründen, dass bei einer völkerrechtskonformen Ausgestaltung des Bundesbeschlusses von 1962 dem Fonds entsprechend weniger Mittel zugeflossen wären. Ein weiterer Vorteil wäre, dass diese Lösung im Rahmen des einfachen Bundesbeschlusses getroffen werden könnte, durch den gemäss Artikel 12 des Bundesbeschlusses von 1962 die Verwendung des Fonds geregelt werden soll.

Die andere Lösungsmöglichkeit bestände darin, dass die Schweiz zwar an der vollständigen Durchführung des Bundesbeschlusses, einschliesslich der Verwendung des Fonds, festhält, aber die verletzten wohlerworbenen Rechte mit Bundesmitteln entschädigt, die auf dem Kreditweg beschafft werden. Es ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Verhandlungen in Budapest die Ungarn zumindest diejenigen Ansprüche, die ihnen aus einer völkerrechtswidrigen Verletzung wohlerworbener Rechte zustehen, im Sinne einer Gegenforderung geltend machen werden, wobei zu erwarten ist, dass diese vom schweizerischen Entschädigungsanspruch in Abzug gebracht wird. Da es den durch ungarische Nationalisierungsmassnahmen betroffenen schweizerischen Hausbesitzern nicht zugemutet werden könnte, dass die Begleichung der ungarischen Gegenforderung zu ihren Lasten geregelt wird, wird letztlich der Bund dafür aufzukommen haben, sofern der dem ungarischen Staat geschuldete Entschädigungsbetrag nicht aus dem Fonds geleistet werden kann.

./.

Sowohl die Beschlussfassung über die Verwendung des Fonds wie auch die Erteilung eines Kredites für die Abgeltung der ungarischen Gegenforderung fallen in die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte. Da aber eine Ablehnung der ungarischen Gegenforderung, soweit sie völkerrechtlich begründet ist, sicher zum Scheitern der bevorstehenden Verhandlungen in Budapest führen würde, erscheint als einziger Ausweg, dass die schweizerische Verhandlungsdelegation vom Bundesrat ermächtigt wird, die ungarische Gegenforderung im völkerrechtlich begründeten Umfang grundsätzlich anzuerkennen, jedoch selbstverständlich unter Vorbehalt der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung. Dies ist nur dann möglich, wenn der Bundesrat sich schon heute bereit erklärt, den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit die eine oder andere Lösung zur Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel vorzuschlagen. Bei der heutigen Sachlage ist allerdings damit zu rechnen, dass ein endgültiger Abschluss der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen erst möglich sein wird, wenn die eidgenössischen Räte einer der beiden Modalitäten der Abgeltung der Gegenforderung zugestimmt haben werden.

IV.

- a. Zu den polnischen Ersuchen ist im einzelnen wie folgt Stellung zu nehmen:

- ad 1.

Dem Begehren um Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger wurde bereits mit den bis zum Jahr 1960 gemäss dem Briefwechsel von 1949 getroffenen Massnahmen entsprochen und ist weiterhin mit der Durchführung des Meldeverfahrens gemäss Bundesbeschluss von 1962 zu entsprechen. Sowohl der Briefwechsel als auch der Bundesbeschluss betreffen jedoch nur Vermögen natürlicher Personen, während das Begehren gemäss polnischer Note vom 26. Februar 1964 sich auch auf

Vermögen juristischer Personen bezieht. Diese letzteren sind deshalb gemäss dem ordentlichen schweizerischen Recht zu behandeln. Der Briefwechsel geht anderseits gegenüber dem Bundesbeschluss insofern weiter, als er Guthaben aller seit dem 9. Mai 1945 verschwundenen Personen und nicht nur der Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgungen erfasst. Dagegen bezieht sich der Briefwechsel nur auf Guthaben bei Banken und Lebensversicherungs-Gesellschaften, nicht aber auch auf Guthaben bei andern Verwahrern. Das Begehren ist deshalb dahin zu beantworten, die Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger erfolge gemäss dem Bundesbeschluss von 1962, soweit es sich um Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgungen handelt; auf Vermögen anderer polnischer Staatsangehöriger und polnischer juristischer Personen finde hingegen das ordentliche schweizerische Recht Anwendung.

- ad 2.

Das Begehren um Uebermittlung einer Liste der gemeldeten Guthaben ist weder durch den Briefwechsel von 1949 noch durch den Bundesbeschluss von 1962 begründet. Es ist deshalb abzulehnen mit der Erklärung, solange die im Bundesbeschluss vorgeschriebenen Verfahren über die Nachforschung nach den Vermögenseigentümern und ihren allfälligen Privaterben sowie über die Verschollenerklärung noch nicht abgeschlossen seien, sei noch nicht bekannt, welche Vermögen keinen privaten Berechtigten zustehen und deshalb unter den Briefwechsel fallen. Das Verfahren zur Verschollenerklärung könne aber gemäss Art. 8 des Bundesbeschlusses erst zwei Jahre nach der in Art. 5 vorgeschriebenen Bestellung eines Verwaltungsbeistandes für die angemeldeten Vermögenswerte eingeleitet werden. Aus dem gleichen Grund sei es vorderhand auch nicht möglich, irgendwelche Angaben über die allfällige Höhe der unter den Briefwechsel fallenden Vermögenswerte zu machen. Dagegen bestehe die Bereitschaft, die Möglichkeiten gegenseitiger

./.

Auskunfterteilung in Einzelfällen innerhalb des Rahmens der schweizerischen Gesetzgebung zu prüfen.

- ad 3.

Das Begehren um Feststellung allfälliger Guthaben in der Schweiz, die aus Plünderungen des nationalsozialistischen Regimes in Polen stammen, hat weder im Briefwechsel von 1949 noch im Bundesbeschluss von 1962 eine Stütze. Es ist folglich abzulehnen mit der Begründung, dass das ordentliche schweizerische Recht massgebend sei; deshalb könne höchstens eine Auskunfterteilung im Rahmen der allgemeinen schweizerischen Gesetzgebung in Erwägung gezogen werden.

b. Zu den ungarischen Forderungen und Vorschlägen ist im einzelnen wie folgt Stellung zu nehmen:

- ad 1.

Gemäss Artikel 7, Absatz 2, des Bundesbeschlusses dürfen Auskünfte über die Verhältnisse des verschwundenen Eigentümers nur seinen Rechtsnachfolgern oder deren Bevollmächtigten erteilt werden. Das Verhandlungsprotokoll von 1950 hat eine Mithilfe schweizerischer Amtsstellen bei Nachforschungen darüber, ob der betreffende Staatsangehörige in der Schweiz Vermögen hinterlassen habe, nur unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt, dass die ungarischen Behörden den Nachweis erbringen, dass ein ungarischer Staatsangehöriger, der seinen letzten zivilrechtlichen Wohnsitz in Ungarn hatte, ohne Erben zu hinterlassen verstorben ist. Weder auf Grund des Bundesbeschlusses noch gemäss der beschränkten und nicht verbindlichen Zusage im Protokoll können bzw. müssen den ungarischen Behörden Angaben in der von diesen gewünschten allgemeinen Form über die in der Schweiz befindlichen Vermögen verstorbener oder verschollener ungarischer Staatsbürger gemacht werden. Sofern allerdings der ungarische Staat im Einzelfall seine zivilrechtliche Erbberechtigung glaubhaft zu machen vermag, kann er auf Grund der genannten Be-

./.

stimmung des Bundesbeschlusses summarische Auskünfte über das Vorhandensein von Vermögenswerten verlangen.

- ad 2.

Eine Entschädigungspflicht der Schweiz kann gemäss den vorstehenden Darlegungen unter Ziffer III b. nicht bestritten werden, sofern der ungarische Staat einen Erbenspruch nach früherem schweizerischem Recht hätte geltend machen können, aber durch die Einschränkung von Artikel 12 des Bundesbeschlusses daran verhindert wird und damit eine Verletzung wohlervorbener Rechte vorliegt. Deshalb ist unter den oben umschriebenen Voraussetzungen die Entschädigungspflicht der Schweiz gegenüber Ungarn grundsätzlich anzuerkennen.

- ad 3.

Der ungarischerseits erhobene Anspruch auf einen Teil des Fonds in der Höhe der Vermögenswerte ungarischer Staatsangehöriger, die angeblich wegen des schweizerischen Systems der Nummernkonti und -depots nicht ausfindig gemacht werden können, geht von unrichtigen Voraussetzungen in Bezug auf das Bankgeheimnis aus und ist daher abzuweisen. Dabei ist klarzustellen, dass der Bundesbeschluss von 1962 seinem Zweck entsprechend das Bankgeheimnis im Zusammenhang mit der Nachforschung nach Anspruchsberechtigten auf die vom Bundesbeschluss erfassten Vermögen eingeschränkt hat. Soweit für Vermögenswerte deshalb überhaupt keine Anspruchsberechtigten ausfindig gemacht werden können, weil die Namen der ursprünglichen Eigentümer nicht ermittelt werden können, ist dies weder eine Folge des Bundesbeschlusses von 1962 noch der ordentlichen schweizerischen Gesetzgebung. Es lässt sich daher überhaupt kein rechtlicher Anspruch auf solche Vermögenswerte konstruieren.

- ad 4.

Für erblose Vermögen, die nicht unter den Bundesbeschluss fallen, gilt weiterhin die Regelung gemäss dem ordentlichen

schweizerischen Recht (ZGB und NAG), wie sie im Protokoll von 1950 kurz umschrieben wurde. Die Antwort hat deshalb zu lauten, es bestehe kein Anlass, über das geltende Recht hinaus eine staatsvertragliche Regelung zugunsten Ungarns zu treffen; dagegen könne wohl in Erwägung gezogen werden, sich informell über die Möglichkeiten gegenseitiger Auskunfterteilung innerhalb des Rahmens der bestehenden Gesetzgebung zu verständigen.

V.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehrt sich das Politische Departement zu

b e a n t r a g e n :

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt, gegenüber Polen die Erklärung abzugeben, dass der schweizerisch-polnische Briefwechsel betreffend Vermögen von ohne Erben verstorbenen polnischen Staatsangehörigen vom 25. Juni 1949 durch den Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 nicht berührt und in Uebereinstimmung mit den in diesem Bundesbeschluss vorgesehenen Verfahren weiter durchgeführt wird.
3. Das Politische Departement wird ermächtigt, gegenüber Ungarn im Hinblick auf die auf Ende November 1964 in Budapest angesetzten schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen (insbesondere über verstaatlichte Liegenschaften in Ungarn) erklären zu lassen, dass die Schweiz die Gegenforderung Ungarns aus der Einverleibung von Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger in den gemäss Artikel 12 des Bundesbeschlusses

über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 zu schaffenden Fonds anerkennt, soweit der ungarische Staat gehörig nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche auf diese Vermögen besitzt und soweit die Gegenforderung völkerrechtlich begründet ist, sowie dass der Bundesrat bereit ist, den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit eine Vorlage betreffend die Abgeltung dieser Gegenforderung zu unterbreiten.

4. Das Politische Departement wird ermächtigt, die übrigen Begehren und Wünsche Polens und Ungarns entsprechend den Erwägungen im vorliegenden Bericht zu beantworten.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Zum Mitbericht an das Justiz- und Polizeidepartement (Justizabteilung), das Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung) und das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung).

Protokollauszug an das Politische Departement (in 10 Exemplaren) zum Vollzug, an das Justiz- und Polizeidepartement (Justizabteilung), das Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung) und das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung) (je in drei Exemplaren) zur Kenntnisnahme.