

1453

Freitag, 27. August 1965

Ansprüche und Begehren Ungarns
betreffend Vermögen verschwundener
Staatsangehöriger dieses Staates.

Politisches Departement. Anträge vom 30. Oktober 1964 und
16. November 1964 (Beilage siehe BRB
vom 17. November 1964).

Politisches Departement. Vernehmlassung vom 24. März 1965 (Beilage).

Finanz- und Zolldepartement. Stellungnahme vom 27. April 1965
(Beilage).

Justiz- und Polizeidepartement. Antwort vom 19. August 1965
(Beilage).

Politisches Departement. Stellungnahme vom 25. August 1965 (Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Dem Schweizerischen Delegierten werden für die bevorstehenden
Verhandlungen mit Ungarn folgende Weisungen erteilt:

1. Das von den Delegationschefs der Schweiz und Ungarns unterzeichnete Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 stellt keine staatsvertragliche Vereinbarung verpflichtenden Charakters gemäss Art. 15 des Bundesbeschlusses vom 20. Dezember 1962 dar.
2. Das Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 und die Notiz vom 11. Dezember 1963 beziehen sich nur auf erblose Vermögen in der Schweiz von verschwundenen ungarischen Staatsangehörigen, die als Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgung im Sinne des Bundesbeschlusses zu betrachten sind.
3. Für die Ermittlung der erblosen Vermögen ist das im Beschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen. Die Anwendung der Bestimmungen des Beschlusses steht nicht im Widerspruch zu den von Ungarn geltend gemachten wohlerworbenen Rechten.
4. Solange die erblosen Vermögen nicht definitiv festgestellt sind, können über deren Höhe an Ungarn keine Auskünfte erteilt werden. Aber auch während der Durchführung des Verfahrens gemäss Bundesbeschluss sind den ungarischen Behörden keine Informationen zu erteilen. Insbesondere werden keine Listen über ungarische Staatsbürger und deren Vermögen in der Schweiz bekanntgegeben (vgl. Art. 5, Abs. 2 und Art. 7, Abs. 2, BB). Nur soweit der ungarische Staat

- 2 -

im Einzelfall ein Erbrecht gemäss der im Jahre 1945 bestehenden Rechtslage glaubhaft zu machen vermag, können im Sinne von Art. 7, Abs. 2, BB, summarische Auskünfte über das Vorhandensein von Vermögenswerten erteilt werden.

5. Nach durchgeführtem Verfahren werden die erblosen Vermögen dem Fonds laut Art. 12, Abs. 1, BB, überwiesen.
6. Das Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 enthält schweizerische Zusicherungen bzw. Versprechungen, die eingehalten werden müssen. Da der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 17. November 1964 das Politische Departement ermächtigt hat, gegenüber Ungarn erklären zu lassen, dass die Schweiz die Gegenforderung Ungarns aus der Einverleibung der Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger in den Fonds anerkennt, soweit der ungarische Staat nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche auf diese Vermögen besitzt, wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit eine Vorlage betreffend die Abgeltung dieser Gegenforderung unterbreiten.

Protokollauszug an das Politische Departement (10), an das Justiz- und Polizeidepartement (3), an das Finanz- und Zolldepartement und an das Volkswirtschaftsdepartement (5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



s.B.42.13. - Z0/ly

Bern, den 24. März 1965

AusgeteiltV e r n e h m l a s s u n g

zum Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements vom 17. Dezember 1964 zu den Anträgen des Politischen Departements vom 30. Oktober und 16. November 1964 über Ansprüche und Begehren Polens und Ungarns betreffend Vermögen verschwundener Staatsangehöriger dieser beiden Staaten.

I.

Der Briefwechsel mit Polen vom 25. Juni 1949 ist tatsächlich, wie das Politische Departement bereits im Antrag vom 30. Oktober 1964 erwähnte, weder von den eidgenössischen Räten formell genehmigt noch in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert worden. Wie ebenfalls schon erwähnt, war er jedoch im Nationalrat Gegenstand der Antwort des Vorstehers des Politischen Departements vom 22. März 1950 auf die Interpellation W. Schmid vom 14. März 1950, wobei er im vollen Wortlaut wiedergegeben und ausführlich erläutert wurde. Darüber hinaus war der Briefwechsel, wie in jener Interpellationsbeantwortung ausdrücklich festgestellt wurde, bereits im Genehmigungsverfahren zum schweizerisch-polnischen Abkommen vom 25. Juni 1949 betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Polen allen Mitgliedern der beiden vorberatenden parlamentarischen Kommissionen zur Kenntnis gebracht und sein Inhalt im Verlaufe der Debatten der beiden Räte zusammenfassend erwähnt worden. Somit haben beide Räte schon im Zeitpunkt der Genehmigung des Entschädigungsabkommens und nicht der Nationalrat allein erst nachträglich vom Briefwechsel Kenntnis erhalten und ihm stillschweigend zugestimmt. Wie übrigens auch im Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements anerkannt wird, ist aber auch ohne parlamentarische Genehmigung und Ver-

Öffentlichung des Briefwechsels allein schon infolge seiner Unterzeichnung eine zwischenstaatliche Verpflichtung der Schweiz gegenüber Polen bezüglich der Behandlung der erblosen Vermögen in der Schweiz von polnischen Staatsangehörigen entstanden. In der Tat ist für die Verbindlichkeit einer zwischenstaatlichen Vereinbarung unerheblich, in welche Form (Staatsvertrag, Protokoll, Briefwechsel) sie gekleidet ist und ob - soweit nicht in der Vereinbarung selbst ausdrücklich vorbehalten - ein innerstaatliches Genehmigungsverfahren durchgeführt wird. Im Falle des Briefwechsels mit Polen geht es deshalb um die Berücksichtigung von Verpflichtungen aus Staatsverträgen.

II.

Während der Vorarbeiten zum Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser hat das Politische Departement gleich von Anfang an auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Briefwechsel mit Polen vom 25. Juni 1949 aufmerksam gemacht, wodurch das Erbrecht des polnischen Staates anerkannt worden ist. Zum ersten Mal geschah dies im Mitbericht vom 20. Juni 1957 zum Antrag des Justiz- und Polizeidepartements vom 15. April 1957, der dann allerdings im gleichen Jahr zurückgezogen wurde. Ein neuer Hinweis erfolgte im Mitbericht vom 5. Oktober 1960 zum Antrag des Justiz- und Polizeidepartements vom 17. Juli 1959. Als daraufhin, gemäss neuem Auftrag des Bundesrates vom 14. Februar 1961, das Justiz- und Polizeidepartement mit Antrag vom 27. Juni 1961 einen neuen Entwurf zu einem Bundesbeschluss vorlegte, machte das Politische Departement in seinem Mitbericht vom 29. Juni 1961 keine weiteren Bemerkungen zu diesem Punkt, da nach herrschender schweizerischer Praxis Gesetzeserlasse auch ohne ausdrücklichen Vorbehalt des Völkerrechts in Übereinstimmung mit demselben ausgelegt werden, solange sie nicht eindeutig entgegengesetzte Bestimmungen enthalten. Der Entwurf von 1961 sah aber einerseits entsprechend den internationalprivatrechtlichen

- 3 -

Regeln der geltenden schweizerischen Gesetzgebung vor, für die Erbfolge seien die erbrechtlichen Sachnormen des letzten bekannten Wohnsitzes des Erblassers, bzw. bei Fehlen eines nachweisbaren Wohnsitzes das Heimatrecht des Erblassers, massgebend. Andererseits konnte die Bestimmung über den Ausschluss des Erbrechts von Staaten - die mit Absicht möglichst unauffällig in den Artikel betreffend die Ueberweisung der erblosen Vermögen in den vom Bundesrat zu schaffenden Fonds eingefügt war - nicht in dem Sinne verstanden werden, dass dadurch bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen zur Anerkennung des Erbrechts eines ausländischen Staates missachtet werden sollten.

Der dann vom Justiz- und Polizeidepartement nach Umfrage bei den Kantonen und interessierten Kreisen neu ausgearbeitete Entwurf zum Bundesbeschluss, der zunächst mit Schreiben vom 4. Januar 1962 dem Politischen Departement, dem Finanz- und Zolldepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet wurde, enthielt jedoch einen Vorbehalt der Staatsverträge. Dies nahm das Politische Departement zum Anlass, um mit Brief vom 30. Januar 1962 hervorzuheben, ein solcher Vorbehalt müsste, um seinen einzigen Zweck zu erfüllen, dem ohnehin bestehenden Vorrang der Staatsverträge eindeutigen Ausdruck zu geben, umfassend gestaltet werden. Gleichzeitig verwies das Politische Departement ausdrücklich auf den Briefwechsel mit Polen vom 25. Juni 1949 und die im Protokoll der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsverhandlungen vom 19. Juli 1950 gegebenen Zusicherungen.

Zum endgültigen Botschaftsentwurf samt Entwurf zu einem Bundesbeschluss, den das Justiz- und Polizeidepartement mit Antrag vom 17. April 1962 vorlegte, äusserte sich das Politische Departement in seinem Mitbericht vom 3. Mai 1962 wie folgt:

"Die Bemerkung, der vorgeschlagene Bundesbeschluss lasse sich wegen des Vorbehalts von Staatsverträgen völkerrechtlich nicht beanstanden, erscheint in ihrer Allgemeinheit nicht hinreichend begründet. Abgesehen vom Vorbehalt der Staatsverträge ist es denkbar, dass auch beim Fehlen von Staatsverträgen der in Art. 11 des Bundesbeschlusses statuierte Ausschluss der

-/-

Gemeinwesen von der Erbfolge von interessierten ausländischen Staaten als Völkerrechtsverletzung betrachtet wird, da die Verschollenerklärung des ursprünglichen Berechtigten rückwirkend auf einen Zeitpunkt vor dem 9. Mai 1945 erfolgen wird und deshalb der Ausschluss eines fremden Staates als Entzug eines wohl erworbenen Rechts gewertet werden könnte. Aus diesem Grund erscheint es empfehlenswert, diesen Satz zu streichen.

....

Der Vorbehalt der Staatsverträge ist nach unserer Auffassung in Art. 8, Abs. 2 nicht am richtigen Platz, da er nicht nur gegenüber der in dieser Bestimmung aufgestellten Regel über das auf die Erbfolge anwendbare Recht, sondern auch für die in Art. 11 statuierte Ausnahme von dieser Regel, nämlich den Ausschluss der Gemeinwesen von der Erbfolge, gilt. Dies wird gerade deutlich im Kommentar zu Art. 11, der bezüglich dieses Ausschlusses der Gemeinwesen auf den vorhergehenden Art. 8, Abs. 2 verweist. Es erscheint uns daher angezeigt, den Vorbehalt der Staatsverträge in einen Schlussartikel einzufügen, auf den dann im Kommentar der Botschaft sowohl zu Art. 8 wie zu Art. 11 verwiesen werden kann."

Diese Aenderungsvorschläge wurden in dem vom Bundesrat genehmigten Text der Botschaft vom 4. Mai 1962 (BBl. 1962, I, 933) voll berücksichtigt. Der Entwurf zum Bundesbeschluss erhielt in Art. 14, Abs. 2 einen ganz allgemeinen Vorbehalt:

"² Staatsvertragliche Bestimmungen bleiben vorbehalten."

Dementsprechend lautet in der Botschaft der Kommentar zu Art. 8, Abs. 2 über das massgebende materielle Recht für die Erbfolge:

"... Da sich aus dieser Ordnung Kollisionen mit einzelnen Staatsverträgen ergeben könnten, werden abweichende staatsvertragliche Regelungen ganz allgemein in Art. 14, Abs. 2 ausdrücklich vorbehalten."

Ebenso hebt der Kommentar zu Art. 11 im Zusammenhang mit dem Fehlen von Privaterben von Eigentümern angemeldeter Vermögen ausdrücklich hervor, dass der allgemeine Vorbehalt der Staatsverträge auch mit Bezug auf das Erbrecht von Staaten gilt:

"... - das Gemeinwesen scheidet hier, vorbehaltlich der in Artikel 14 [Druckfehler: 18], Absatz 2, genannten abweichenden staatsvertraglichen Abmachungen, als Erbe aus - ..."

- 5 -

In der Botschaft vom 4. Mai 1962 wurde also eindeutig auf die Möglichkeit hingewiesen, dass staatsvertragliche Bestimmungen über das Erbrecht ausländischer Staaten bestehen könnten, die von der Regelung des Bundesbeschlusses abweichen. Dass dabei nicht ausdrücklich der Briefwechsel mit Polen vom 25. Juni 1949 und noch weniger das schweizerisch-ungarische Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 erwähnt wurden, geschah absichtlich aus einem leicht verständlichen politischen Grund. Es erschien in der Tat als höchst unerwünscht, die gegenüber Polen bestehenden staatsvertraglichen Verpflichtungen und die gegenüber Ungarn abgegebenen Zusicherungen zu betonen und dadurch einerseits die Ansprüche dieser zwei Staaten zu stärken sowie andererseits Begehrlichkeiten anderer Staaten zu wecken. Dies ändert aber nichts daran, dass die Verpflichtungen gegenüber Polen oder Ungarn eingehalten werden müssen.

III.

Die in den parlamentarischen Beratungen von beiden Räten vorgenommenen Aenderungen im Text des Entwurfes zum Bundesbeschluss haben den allgemeinen und absoluten Charakter des Vorbehalts staatsvertraglicher Bestimmungen nicht berührt.

Im Nationalrat äusserte sich der Berichterstatter deutscher Sprache, Nationalrat Harald Huber, zur ursprünglichen Fassung des Entwurfes wie folgt (Sten. Bull. des Nationalrates, Herbstsession 1962, S. 556):

"Nach internationalem Privatrecht und Völkerrecht ist jeder Staat berechtigt, durch positive Rechtsordnung über solches Vermögen erbrechtlich zu disponieren, soweit nicht staatsvertragliche Bindungen bestehen. Das geschieht nun mit der Vorlage; wenn erbloses Vermögen festgestellt ist, dann fällt es, wie gesagt, in den besonderen Fonds. Der Vorbehalt von Staatsverträgen findet sich in dieser Vorlage in Artikel 14, Absatz 2."

Im Ständerat beantragte namens der vorberatenden Kommission der Berichterstatter Ständerat Gautier, den zweiten Absatz von Art. 8, der als massgebendes Recht für die Erbfol-

ge die erbrechtlichen Sachnormen des letzten bekannten Wohnsitzes des Erblassers bzw., wenn kein Wohnsitz nachweisbar war, das Heimatrecht des Erblassers vorsah, aufzuheben und ihn durch eine allgemeine Bestimmung in Art. 14 über die Anwendung des schweizerischen Rechts bei der Durchführung des Bundesbeschlusses zu ersetzen. (Sten. Bull. des Ständerates, Wintersession 1962, S. 331). Anschliessend daran, bei der Erläuterung der Abänderung des Art. 14 schlug dann Ständerat Gautier die Verschmelzung der beiden Absätze dieses Artikels in einen einzigen Satz vor; dabei sagte er wörtlich (a.a.O., S. 332):

"Cette disposition doit être modifiée à la suite de notre décision de biffer l'article 8, chiffre 2. L'article 14, chiffre 1, stipulait: 'Sauf disposition contraire du présent arrêté, les règles du Code civil sont applicables à la dévolution successorale et à la déclaration d'absence.' Il n'est plus nécessaire de dire 'Sauf disposition contraire du présent arrêté' puisque la décision contraire figurant à l'article 8, alinéa 2, a été biffée.

On peut donc fondre les deux alinéas en un seul et dire: 'Sauf disposition spéciale des conventions internationales, la loi suisse est applicable à l'exécution du présent arrêté.' "

Aus dieser Begründung des Berichterstatters im Ständerat geht eindeutig hervor, dass die nachträgliche Einfügung des Vorbehaltes staatsvertraglicher Bestimmungen in den Satz über die Anwendung schweizerischen Rechts bei der Durchführung des Bundesbeschlusses aus rein redaktionellen Gründen erfolgte und in keiner Weise bezweckte, den allgemeinen Charakter dieses Vorbehalts - wie ihn zu Anfang der parlamentarischen Beratung der Berichterstatter deutscher Sprache im Nationalrat umschrieben hatte - einzuschränken.

Im Differenzbereinigungsverfahren beider Räte (Sten. Bull. des Nationalrates, Wintersession 1962, S. 822, bzw. des Ständerates, Wintersession 1962, 339) wurde dann nur noch auf Antrag des Sprechers des Bundesrates der Ausdruck "schweizerisches Recht" ("la loi suisse") durch "das interne schweizerische Recht" ("le droit interne suisse") ersetzt, um zu ver-

deutlichen, dass die internationalprivatrechtlichen Normen des schweizerischen Rechts ausgeschlossen seien. Auch dadurch wurde der umfassende Charakter des Vorbehalts staatsvertraglicher Bestimmungen nicht berührt.

Aus dieser Entstehungsgeschichte des Bundesbeschlusses geht eindeutig hervor, dass der Ausdruck "Staatsverträge" in Art. 15 (Art. 14 des Entwurfes) nicht in dem Sinne einschränkend ausgelegt werden kann, er erfasse nur Staatsverträge auf dem Gebiet des Erbrechts und nicht auch den Briefwechsel mit Polen oder beziehe sich nur auf die "Durchführung" des Beschlusses und nicht auch auf die materiellen Bestimmungen desselben.

IV.

Aus der dargelegten Rechtslage ergibt sich hinsichtlich des Briefwechsels mit Polen vom 25. Juni 1949 folgendes:

Als zwischenstaatliche Vereinbarung geht der Briefwechsel auf Grund des allgemeinen Vorbehaltes staatsvertraglicher Bestimmungen in Art. 15 des Bundesbeschlusses der Bestimmung von Art. 12, Abs. 1 wodurch das Erbrecht von Staaten ausgeschlossen wird, vor. Die Vermögenswerte, die Gegenstand des Briefwechsels bilden, sind folglich nicht dem nach diesem Artikel vom Bundesrat zu schaffenden Fonds zu überweisen und unterstehen daher auch nicht der Beschlussfassung der Bundesversammlung über die Verwendung dieses Fonds. Vielmehr ist der Gegenwert dieser Vermögenswerte an die Schweizerische Nationalbank zugunsten der Polnischen Nationalbank zu überweisen. Dies gilt aber nur für diejenigen Vermögenswerte, auf die sich der Briefwechsel bezieht, also nur auf die erblosen Vermögen in der Schweiz von polnischen Staatsangehörigen.

Der Briefwechsel enthält aber auch keine Bestimmung darüber, wie diese Vermögen zu ermitteln sind. Für die Ermittlung der betreffenden Vermögen und der Erbberechtigung des polnischen Staates ist das im Bundesbeschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen. In diesem Verfahren hat der polni-

sche Staat die gleiche Stellung wie ein privater Ansprecher. Daraus ergibt sich insbesondere, dass, solange er seine Erbberechtigung nicht streng nachweisen, sondern nur glaubhaft machen kann, ihm nur summarische Auskünfte gemäss Art. 7, Abs. 2 des Bundesbeschlusses erteilt werden dürfen.

Polen hat aber - wie im Antrag vom 30. Oktober 1964 (S. 1/2) dargelegt ist - mit Note vom 26. Februar 1964 über den Briefwechsel hinausgehende Begehren 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."

Diese Begehren sind, wie im genannten Antrag (S. 14/5) näher ausgeführt ist, abzulehnen, indem auf die Bestimmungen des Bundesbeschlusses oder, soweit diese nicht Anwendung finden, auf die allgemeine schweizerische Gesetzgebung hingewiesen wird.

V.

Das schweizerisch-ungarische Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950, das am gleichen Tag wie das Abkommen über die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Ungarn unterzeichnet worden ist, stellt - wie bereits im Antrag des Politischen Departements vom 30. Oktober 1964 dargelegt - nicht eine zwischenstaatliche Vereinbarung dar, die staatsvertragliche Verpflichtungen gegenüber Ungarn hinsichtlich der Be-

handlung der erblosen Vermögen in der Schweiz von ungarischen Staatsangehörigen geschaffen hätte. Wie aber in jenem Antrag hervorgehoben und auch im Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements festgestellt wird, enthält das Verhandlungsprotokoll schweizerischerseits Zusicherungen bzw. Versprechungen, die eingehalten werden müssen.

Aus dem Fehlen staatsvertraglicher Verpflichtungen der Schweiz gegenüber Ungarn ergibt sich, dass der Vorbehalt von Art. 15 des Bundesbeschlusses im Falle Ungarns nicht zur Anwendung gelangt und dass deshalb auch die erblosen Vermögen in der Schweiz von ungarischen Staatsangehörigen unter die Bestimmung des Art. 12, Abs. 1 des Bundesbeschlusses fallen, d.h. in den vom Bundesrat zu schaffenden Fonds zu überweisen sind.

Doch hat mit Rücksicht auf die im Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 schweizerischerseits gemachten Zusicherungen der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 17. November 1964 das Politische Departement ermächtigt, gegenüber Ungarn im Hinblick auf die am 23. November 1964 in Budapest beginnenden 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 Art. 12 des Bundesbeschlusses 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.

Im gleichen Beschluss hat der Bundesrat überdies das Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, die Frage, ob Art. 12 des Bundesbeschlusses in völkerrechtswidriger Weise in wohl-erworbene Rechte eingreift, zu überprüfen und dem Bundesrat im Einvernehmen mit dem Politischen Departement Bericht zu erstatten.

Dieser Auftrag hatte seinen Grund vor allem darin, dass im Falle Ungarns im Hinblick auf die künftige Antragstellung des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verwendung des aus erblosen Vermögen gebildeten Fonds näher abzuklären ist, in welchem Umfang die ungarische Gegenforderung begründet ist. Andererseits erfolgte der Auftrag auch zur Abklärung der allgemeinen Frage, inwieweit andere Staaten eine völkerrechtliche Entschädigung beanspruchen können, weil der Bundesbeschluss eine Erbberechtigung entzogen hat, die ihnen gemäss den früher geltenden internationalprivatrechtlichen Bestimmungen des schweizerischen Rechts zugestanden hatte.

Die Frage einer Verletzung wohlerworbener Rechte stellt sich nach völkerrechtlicher Lehre und Praxis gerade in den Fällen, in welchen ein Staat nicht staatsvertraglich festgelegte Ansprüche besitzt. Dieses Problem ist im Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements vom 17. Dezember 1964 noch nicht behandelt.

Diese Abklärung ist von umso grösserer Bedeutung, als der Abschluss der immer noch schwebenden Nationalisierungsentschädigungsverhandlungen mit Ungarn weitgehend davon abhängen dürfte, welche zusätzlichen Erklärungen schweizerischerseits über die kommende Antragstellung des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Verwendung des Fonds gemacht werden können. In den Verhandlungen, die Ende November/Anfang Dezember 1964 in Budapest stattfanden, vermochte die notwendigerweise eher unbestimmt gehaltene Erklärung, die die schweizerische Delegation gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 17. November 1964 abgegeben hat, die ungarische Seite nur in sehr beschränktem Masse zu befriedigen. Es wäre deshalb wichtig, in der nächsten Verhandlungsphase, die im Juni 1965 in Bern stattfinden soll, bestimmtere Angaben über die Bereitschaft des Bundesrates zur Antragstellung an die Bundesversammlung über die Abgeltung der ungarischen Gegenforderung machen zu können. Da die Vorbereitungen zu diesen Verhandlungen spätestens anfangs Mai abgeschlossen werden müssen, sollte dieser Punkt bis Ende April 1965 geklärt sein.

Ueber die weiteren Begehren Ungarns, die durch Ueberreichung der Notiz vom 11. Dezember 1963 gestellt wurden, hat der Bundesrat bereits mit seinem Beschluss vom 17. November 1964 entschieden.

VI.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beehrt sich das Politische Departement zu beantragen:

1) Das Politische Departement wird ermächtigt, gegenüber P o l e n folgende Erklärungen abzugeben:

- Der schweizerisch-polnische Briefwechsel betreffend Vermögen von ohne Erben verstorbenen polnischen Staatsangehörigen vom 25. Juni 1949 wird durch den Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 auch in seiner innerstaatlichen Wirksamkeit nicht berührt und daher auch auf innerstaatlicher Ebene weiterhin angewendet.
- Dieser Briefwechsel bezieht sich jedoch nur auf e r b l o s e Vermögen in der Schweiz von polnischen Staatsangehörigen.
- Für die Ermittlung dieser erblosen Vermögen ist das im Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 vorgesehene Verfahren durchzuführen.
- Die nach Durchführung des Verfahrens gemäss Bundesbeschluss festgestellten erblosen Vermögen in der Schweiz von polnischen Staatsangehörigen werden n i c h t dem nach Art. 12, Abs. 1 BB vom Bundesrat zu schaffenden Fonds überwiesen, sondern ihr Gegenwert wird gemäss Briefwechsel direkt an die Schweizerische Nationalbank zugunsten der Polnischen Nationalbank überwiesen.
- Dem Begehren um Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger wird, soweit es sich um Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung handelt, bereits mit der

Durchführung des Bundesbeschlusses von 1962 entsprochen; auf Vermögen anderer polnischer Staatsangehöriger und polnischer juristischer Personen findet hingegen das ordentliche schweizerische Recht Anwendung.

- Das Begehren um Uebermittlung einer Liste der gemeldeten Guthaben ist weder durch den Briefwechsel von 1949 noch durch den Bundesbeschluss von 1962 begründet. Solange die im Bundesbeschluss vorgeschriebenen Verfahren über die Nachforschung nach den Vermögenseigentümern und ihren allfälligen Privaterben sowie über die Verschollenerklärung noch nicht abgeschlossen sind, ist noch nicht bekannt, welche Vermögen keinen privaten Berechtigten zustehen und deshalb unter den Briefwechsel fallen. Das Verfahren zur Verschollenerklärung kann 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 ist es vorderhand auch nicht möglich, irgendwelche Angaben über die allfällige Höhe der unter den Briefwechsel fallenden Vermögenswerte zu machen. Dagegen können dem polnischen Staat, soweit er seine eigene Erbberechtigung glaubhaft zu machen vermag, summarische Auskünfte gemäss Art. 7, Abs. 2 des Bundesbeschlusses von 1962 erteilt werden. Im übrigen besteht die Bereitschaft, die Möglichkeiten gegenseitiger Auskunfterteilung in Einzelfällen innerhalb des Rahmens der schweizerischen Gesetzgebung zu prüfen.
- 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. Massgebend ist das ordentliche schweizerische Recht und deshalb kann höchstens eine Auskunfterteilung im Rahmen der allgemeinen schweizerischen Gesetzgebung in Erwägung gezogen werden.

2) Hinsichtlich des Verhandlungsprotokolls mit

U n g a r n vom 19. Juli 1950 gilt der Beschluss des Bundes-

rates vom 17. November 1964.

3) Das Justiz- und Polizeidepartement wird beauftragt, entsprechend dem Beschluss vom 17. November 1964 und im Hinblick auf die im Juni 1965 erneut stattfindenden Verhandlungen mit Ungarn über Nationalisierungsentschädigungen die Prüfung der Frage, ob Art. 12 des Bundesbeschlusses von 1962 durch nachträglichen Entzug der Erbberechtigung von Staaten, die sich im Gegensatz zu Polen nicht auf eine staatsvertragliche Sonderregelung berufen können, in völkerrechtswidriger Weise in wohlerworbene Rechte eingreift, zu vertiefen und darüber bis Ende April 1965 dem Bundesrat im Einvernehmen mit dem Politischen Departement Bericht zu erstatten.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Bern, den 27. April 1965

An den B u n d e s r a t .

Ausgeteilt.

Stellungnahme

zum Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 17. Dezember 1964 und zur Vernehmlassung des Eidg. Politischen Departementes vom 24. März 1965 über Ansprüche und Begehren Polens und Ungarns betreffend Vermögen verschwundener Staatsangehöriger dieser beiden Staaten.

I. Polen.

Wir schliessen uns der Stellungnahme des Politischen Departementes, wie sie in der Vernehmlassung vom 24. März 1965 dargelegt ist, an. Auch wir sind der Auffassung, dass die gemäss dem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiöser oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 ermittelten Vermögen polnischer Staatsangehöriger, die weder gesetzliche Privat-erben hinterliessen noch eine Verfügung von Todes wegen getroffen hatten, gestützt auf den Briefwechsel mit Polen vom 25. Juni 1949 zu Gunsten der Polnischen Nationalbank zu überweisen seien. Sie fallen damit nicht an den gemäss Art. 12 des Bundesbeschlusses zu schaffenden Fonds.

II. Ungarn.

Es besteht Einigkeit darüber, dass das schweizerisch-ungarische Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 keine zwischenstaatliche Vereinbarung darstellt, die staatsvertragliche Verpflichtungen gegenüber Ungarn hinsichtlich der Behandlung der erblosen Vermögen in der Schweiz von ungarischen Staatsangehörigen geschaf-

- 2 -

fen hätte. Dagegen bildete die im Verhandlungsprotokoll festgehaltene Darlegung der schweizerischen Rechtslage für Ungarn eine Voraussetzung zum Abschluss des Entschädigungsabkommens. Mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Politischen Departement sind wir der Auffassung, diese Rechtslage dürfe nicht nachträglich zu Ungunsten Ungarns geändert werden. Da gemäss dem Bericht des Politischen Departementes in den Verhandlungen, die Ende November/anfangs Dezember 1964 in Budapest stattfanden, die Erklärung, welche die schweizerische Delegation gestützt auf den BRB vom 17. November 1964 abgegeben hat, die ungarische Seite nur in sehr beschränktem Masse zu befriedigen vermochte, liesse sich erwägen, ob der Bund nicht in dem vorgesehenen Abkommen über Nationalisierungsentschädigungen sich direkt verpflichten will, das Erbrecht Ungarns an den festgestellten erblosen Vermögen ungarischer Staatsangehöriger, welche unter den Bundesbeschluss vom 20.12.1962 fallen, anzuerkennen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT:



Roger Bonvin

Ansprüche und Begehren Ungarns
betreffend Vermögen verschwun-
dener Staatsangehöriger dieses
Landes; Anträge des Politischen
Departements vom 30. Oktober und
16. November 1964

Bern, den 19. August 1965

Wb/g

An den Bundesrat

Ausgeteilt

A n t w o r t

auf die Vernehmlassung des Politischen Departements vom 24. März 1965 und auf die Stellungnahme des Finanz- und Zolldepartements vom 27. April 1965.

I.

Das Protokoll vom 19. Juli 1950, das die Delegationschefs der Schweiz und Ungarns im Anschluss an Verhandlungen über Nationalisierungsentschädigungen unterzeichneten, bezieht sich in Abschnitt III "Verschiedene Fragen" auf die Behandlung der in der Schweiz liegenden e r b l o s e n Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 28. Juli 1950 vom Abkommen und vom Verhandlungsprotokoll Kenntnis genommen. Das Protokoll vom 19. Juli 1950 bildet nicht einen integrierenden Bestandteil des Vertragswerks und stellt somit keine zwischenstaatliche Vereinbarung verpflichtenden Charakters im Sinne von Art. 15 des Bundesbeschlusses vom 20. Dezember 1962 dar. Mangels einer staatsvertraglichen Regelung sind die Vermögenswerte ungarischer Staatsbürger entsprechend den Bestimmungen des Bundesbeschlusses zu behandeln. Daraus ergibt sich, dass diese erblosen Vermögen in den gemäss Art. 12, Abs. 1 BB vom Bundesrat zu schaffenden Fonds fallen.

- 2 -

Es ist jedoch in Betracht zu ziehen, dass die in den damaligen Verhandlungen erfolgte Abklärung des Rechtszustandes hinsichtlich des schweizerischen internationalen Privatrechts und der früher entstandenen Erbensprüche des ungarischen Staates eine Voraussetzung für den Abschluss des Abkommens über Nationalisierungsentschädigungen bildete. Die Ungarn durften hierbei von der Annahme ausgehen, diese Rechtslage würde nicht nachträglich durch die Schweiz zu ihren Ungunsten wesentlich geändert werden. Ungarn beruft sich daher auf `w o h l e r w o r b e n e R e c h t e`, die bereits zur Zeit der Verhandlungen von 1950 entstanden seien, deren Entzug durch spätere Gesetzgebungserlasse auch beim Fehlen besonderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen völkerrechtswidrig wären. Unter Hinweis auf das Protokoll vom 19. Juli 1950 hat Ungarn seine Ansprüche und Wünsche hinsichtlich der erblosen Vermögen in der Schweiz von verschwundenen Staatsangehörigen dieses Landes in der Notiz (Aide-mémoire) vom 11. Dezember 1963 erneut geltend gemacht.

II.

Es ist unbestritten, dass zwischen der Schweiz und Ungarn keine staatsvertragliche Vereinbarung wegen der Regelung erbloser Vermögen von verschwundenen ungarischen Staatsangehörigen im Sinne von Art. 15 BB besteht. Daraus folgt, dass bei der Durchführung der Massnahmen zur Feststellung der erblosen Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger das interne schweizerische Recht Anwendung findet. Die Anwendung der Bestimmungen des Bundesbeschlusses steht zu den von Ungarn geltend gemachten wohlerworbenen Rechten nicht im Widerspruch.

Dagegen ist festzuhalten, dass schweizerischerseits gegenüber Ungarn im Verhandlungsprotokoll vom 19. Juli 1950 Zusicherungen bzw. Versprechungen gemacht wurden, die eingehalten werden müssen. Dieses Protokoll bezieht sich nur auf die `e r b l o s e n` Vermögen in der Schweiz von verschwundenen ungarischen Staatsangehörigen, die als Opfer rassischer, religiöser oder politischer Ver-

- 3 -

folgung im Sinne des Bundesbeschlusses zu betrachten sind. Diese erblosen Vermögen können erst nach Durchführung des im Beschluss vorgesehenen Verfahrens festgestellt werden. Bis zur endgültigen Ermittlung der sich als erblos erweisenden Guthaben kann über deren Höhe keine Auskunft an Ungarn erteilt werden.

Nach Abschluss des Verfahrens und Feststellung des Ausmasses der erblosen Vermögen in der Schweiz von verschwundenen ungarischen Staatsangehörigen werden diese Vermögen in den Fonds gemäss Art.12, Abs.1 BB überwiesen. Vorbehalten bleibt die Abgeltung der Gegenforderung Ungarns aus der Einverleibung dieser Vermögen in den Fonds auf Grund der von der Schweiz gemachten Zusicherungen bzw. Versprechungen.

III.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt das Justiz- und Polizeidepartement, den schweizerischen Delegierten für die bevorstehenden Verhandlungen mit Ungarn folgende Weisungen zu geben:

1. Das von den Delegationschefs der Schweiz und Ungarns unterzeichnete Verhandlungsprotokoll vom 19.Juli 1950 stellt keine staatsvertragliche Vereinbarung verpflichtenden Charakters gemäss Art.15 des Bundesbeschlusses vom 20.Dezember 1962 dar.

2. Das Verhandlungsprotokoll vom 19.Juli 1950 und die Notiz vom 11.Dezember 1963 beziehen sich nur auf e r b l o s e Vermögen in der Schweiz von verschwundenen ungarischen Staatsangehörigen, die als Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgung im Sinne des Bundesbeschlusses zu betrachten sind.

3. Für die Ermittlung der erblosen Vermögen ist das im Beschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen. Die Anwendung der Bestimmungen des Beschlusses steht nicht im Widerspruch zu den von Ungarn geltend gemachten wohlerworbenen Rechten.

4. Solange die erblosen Vermögen nicht definitiv festgestellt sind, können über deren Höhe an Ungarn keine Auskünfte erteilt

- 4 -

werden. Aber auch während der Durchführung des Verfahrens gemäss Bundesbeschluss sind den ungarischen Behörden keine Informationen zu erteilen. Insbesondere werden keine Listen über ungarische Staatsbürger und deren Vermögen in der Schweiz bekanntgegeben (vgl. Art.5, Abs.2 und Art.7, Abs.2 BB). Nur soweit der ungarische Staat im Einzelfall ein Erbrecht gemäss der im Jahre 1945 bestehenden Rechtslage glaubhaft zu machen vermag, können im Sinne von Art.7, Abs.2 BB summarische Auskünfte über das Vorhandensein von Vermögenswerten erteilt werden.

5. Nach durchgeführtem Verfahren werden die erblosen Vermögen dem Fonds laut Art.12, Abs.1 BB überwiesen.

6. Das Verhandlungsprotokoll vom 19.Juli 1950 enthält schweizerischerseits Zusicherungen bzw. Versprechungen, die eingehalten werden müssen. Da der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 17. November 1964 das Politische Departement ermächtigt hat, gegenüber Ungarn erklären zu lassen, dass die Schweiz die Gegenforderung Ungarns aus der Einverleibung der Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger in den Fonds anerkennt, soweit der ungarische Staat nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche auf diese Vermögen besitzt, wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit eine Vorlage betreffend die Abgeltung dieser Gegenforderung unterbreiten.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von K...

Beilage:

Vernehmlassung EPD
vom 24.3.1965

Bern, den 25. August 1965.

s.B.42.13.- DZ/gb

Ausgeteilt

Ansprüche und Begehren Ungarns
betreffend Vermögen verschwundener
Staatsangehöriger dieses Staates.

S t e l l u n g n a h m e

zur Antwort des Justiz- und Polizeidepartements vom 19. August 1965 auf die Vernehmlassung des Politischen Departements vom 24. März 1965 und auf die Stellungnahme des Finanz- und Zolldepartements vom 27. April 1965.

Zur Zeit steht nur noch die Beschlussfassung hinsichtlich der endgültigen Beantwortung der ungarischen Begehren betreffend die in der Schweiz liegenden erblosen Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger aus. Wenn auch in der rechtlichen Beurteilung die Meinungen in Einzelfragen noch nicht völlig übereinstimmen, so kann nunmehr doch festgestellt werden, dass in allen wesentlichen Punkten Einigkeit erzielt werden konnte. In diesem Sinne kann das Politische Departement den vom Justiz- und Polizeidepartement beantragten Weisungen an die schweizerischen Delegierten für die bevorstehenden Verhandlungen mit Ungarn zustimmen.

Diese Antwort steht zwar mit der schweizerischen Gesetzgebung im Einklang und verstösst auch nicht gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz. Trotzdem ist mit Bestimmtheit damit zu rechnen, dass sich die ungarischen Behörden damit nicht zufrieden geben werden. Obwohl die schweizerische Delegation die ungarischen Unterhändler wiederholt vor ungerechtfertigten Hoffnungen bezüglich einer allfälligen schweizerischen Leistung unter dem Titel der erblosen Vermögen gewarnt hat, ist doch auf Grund der Diskussionen anlässlich der letzten Verhandlungsphase

vom November 1964 sowie seitheriger offiziöser Aeusserung Ungarns davon auszugehen, dass die ungarischen Behörden mit einer sofortigen substantiellen Leistung der Schweiz rechnen. Sie haben denn auch kein Hehl daraus gemacht, dass die nunmehr fällige ungarische Offerte einer Entschädigungssumme weitgehend von den schweizerischen Gegenleistungen, vor allem auf dem Gebiete der erblosen Vermögen, abhängt. Insofern besteht heute faktisch ein Junktim zwischen dem Nationalisierungskomplex und den erblosen Vermögen. Die schweizerische Delegation wird selbstverständlich auch weiterhin mit allen Mitteln versuchen, dieses Junktim zu lösen. Da aber in der vorgesehenen Antwort weder die Höhe der ungarischen Ansprüche festgesetzt, noch ihre baldige Auszahlung in Aussicht gestellt wird, dürften die ungarischen Behörden auch nicht bereit sein, einen angemessenen Vorschlag für eine ungarische Entschädigungssumme zu machen; die Verhandlungen werden deshalb voraussichtlich in eine Sackgasse geraten. Der Abbruch der Verhandlungen, an dem die Schweiz mindestens im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht interessiert ist, wird sich wohl nur dadurch verhindern lassen, dass sich die Schweiz damit abfindet, die Weiterführung der Verhandlungen so lange zu vertagen, bis - nach Durchführung des im Bundesbeschluss über die erblosen Vermögen vorgesehenen Verfahrens und Ueberweisung des Ergebnisses an den Fonds - ein Beschluss der eidgenössischen Räte auf Festsetzung einer Abgeltungssumme wegen Verletzung wohlerworbener Rechte vorliegt, was aber noch Jahre dauern dürfte.

Die zu beschliessende Antwort soll den ungarischen Behörden sofort auf diplomatischem Wege übermittelt werden. Es bleibt sodann abzuwarten, ob Ungarn noch gewillt ist, die für Anfang Oktober vorgesehenen Verhandlungen durchzuführen, oder ob es sofort die Vertagung der Besprechungen beantragen wird.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT