

Se 11. Apr. 69 - 16.

Bern, den 10. April 1969.

s.B.52.31.Am.O. - DI/ze

An die
Schweizerische BotschaftW a s h i n g t o nKonfiszierte schweizerische
Vermögenswerte in den USA

Herr Botschafter,

Mit Schreiben vom 18. März v.J. unterbreiteten Sie uns ein ausführliches Gutachten der Rechtsberaterin Ihrer Botschaft, Fräulein Dr. H.H. Meyer, zur Frage der sequestrierten schweizerischen Vermögenswerte in den USA. Am 21. Januar 1969 übermittelten Sie uns sodann eine Aktennotiz, in der Sie die seither eingetretene Entwicklung in der Angelegenheit zusammenfassten; gleichzeitig ersuchten Sie uns, Ihnen unsere Weisungen über das weitere Vorgehen zu erteilen.

Nach eingehender Prüfung der uns zugestellten Unterlagen möchten wir Ihnen dazu im Einvernehmen mit Herrn Minister Bindschedler und dem Rechtsdienst folgendes mitteilen.

1. Die Ausführungen von Dr. Hermine H. Meyer im erwähnten Memorandum waren für uns namentlich im Hinblick auf das interne amerikanische Recht aufschlussreich. Wir haben ihnen im wesentlichen entnommen,
 - dass nach den geltenden Vorschriften des "Trading with the Enemy Act" offenbar weder auf dem Verwaltungs- noch auf dem Gerichtsweg eine Rückgabe der sequestrierten Vermögen erhofft werden kann (S. 7 - 13 des Memorandums) und dass auch eine verfassungsrechtliche Klage angesichts der Praxis des obersten Bundesgerichtes aussichtslos wäre (ebenda, S. 13 - 15);
 - dass 1954 ein allgemeines Rückgabegesetz im Repräsentantenhaus gescheitert ist, und eine Wiederaufnahme der Frage für die nächste Zeit nicht erwartet werden kann (ebenda S. 16 - 19);
 - dass die dem "War Claims Fund" verbleibenden Mittel kaum mehr Spielraum für die Gewährung neuer Rückerstattungs- oder Entschädigungsansprüche durch den Kongress zu bieten scheinen (Ihr Schreiben vom 21.1.1969);



- und dass zwar schliesslich im Kongress einige Spezialgesetze für Einzelfälle durchgegangen sind, sich unter den schweizerischen Fällen jedoch höchstens zwei dafür eignen dürften, ein "private bill" zu erreichen, was aber ein mühsames Vorgehen mit Lobby-Unterstützung erfordern würde.

Fräulein Dr. Meyer kommt daher zum Schluss, dass die Angelegenheit auf völkerrechtlicher Basis behandelt werden sollte.

2. Das völkerrechtliche Hauptargument des Memorandums, der Verweis auf Art. 46, Abs. 2 der Haager Landkriegsordnung, erscheint allerdings unbehelflich, da der dritte Abschnitt dieser Ordnung nur die militärische Gewalt auf besetztem feindlichem Gebiet betrifft, wie das aus dem Titel des Abschnittes und den Art. 42 und 43 hervorgeht. Art. 46, Abs. 2 HLKO könnte höchstens als Indiz für die Tendenz zum Schutz des Privateigentums gelten, wobei aber gerade die angelsächsischen Staaten in den beiden Weltkriegen ihre diesbezügliche Praxis geändert haben.

Eher wäre schon Art. 16 des Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18.10.1907 heranzuziehen, wonach die Angehörigen eines an dem Kriege nicht beteiligten Staates als Neutrale anzusehen sind. Ferner könnte - jedenfalls mit Bezug auf die erste Kategorie der Fälle - argumentiert werden, dass der Wohnsitz im Feindgebiet keine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts für die Bestimmung des Feindcharakters einer Person darstellt, eine Argumentation, die bereits in Ihrer Note vom 25.2.1966 an das Staatsdepartement enthalten ist.

Mit Bezug auf die dritte Kategorie der Fälle könnte unter Umständen auch Art. II, Abs. 3 des schweizerisch-amerikanischen Vertrages vom 25.11.1850 anwendbar sein, unter der Voraussetzung allerdings, dass es sich bei den Eigentümern der konfiszierten amerikanischen Aktien um Schweizer mit Domizil in den Vereinigten Staaten handelt.

3. Zu überlegen wäre schliesslich, ob die Sequesterangelegenheit als solche realistischweise für die Durchsetzung des Prinzips der Respektierung des privaten Eigentums geeignet ist. Die Frage der Beschlagnahme feindlichen Privateigentums im Kriege ist, wie Sie wissen, kontrovers. Der "Volkskrieg"-Auffassung Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten entsprach es, das Privateigentum nicht nur zu beschlagnahmen sondern auch zu konfiszieren. Der Erlös aus der entschädigungslosen Enteignung wurde, wie dies auch Fräulein Dr. Meyer erwähnt hat, nach den beiden Weltkriegen mit Reparationsforderungen verrechnet, obwohl

in der Zwischenzeit auch in den USA selbst erhebliche Bedenken gegen die rechtliche Zulässigkeit derartiger Massnahmen laut wurden. Wir haben demgegenüber von der kontinental-europäischen "Staaten-Kriegs"-Auffassung auszugehen, die sich gegen die Beschlagnahmung und Konfiskation feindlichen Privateigentums ausspricht. Dies gilt a fortiori gegenüber Neutralen.

Auf Grund dieser Rechtslage darf mit einer gewissen Chance gerechnet werden, wenigstens mit Bezug auf die erste Kategorie der Fälle (Schweizer, die während des Krieges in Deutschland wohnhaft waren) mit unserem Standpunkt durchzudringen. Was die zweite Kategorie anbelangt (Schweizerinnen, die durch Heirat Deutsche geworden sind), so ist für deren Durchsetzung formell zwar keine Rechtsgrundlage vorhanden; sie wäre aber, vorbehaltlich einer genaueren Prüfung der einzelnen Fälle, aus Billigkeitserwägungen in eine allgemeine Demarche einzuschliessen. Die dritte Kategorie schliesslich (Schweizer, die blockierte amerikanische Aktien erworben haben) sollte u.E. fallengelassen werden, es sei denn, die Ansprecher wären in der Lage, ihren guten Glauben nachzuweisen.

4. Zum weitem Vorgehen möchten wir folgendes vorschlagen:

Mit der Eingabe einer formellen Rechtsverwahrung sollten wir es nicht bewenden lassen, weil dies praktisch auf eine Abschreibung unserer Entschädigungsansprüche herauskäme. Da Sie jedoch die Erfolgchancen weiterer diplomatischer Schritte zur Erlangung einer Entschädigung - die auch wir vorzugsweise in Form einer Globalsumme abgegolten sähen - für ausserordentlich gering einschätzen (S. 4 Ihres Schreibens vom 18.3.1968), wäre nach unserer Auffassung den Amerikanern als Antwort auf ihre Note vom 29. Juni 1966 die Einleitung eines Vergleichsverfahrens vorzuschlagen, wobei wir gleichzeitig auch unsere Bereitschaft bekunden sollten, die Sache gegebenenfalls vor den Internationalen Gerichtshof im Haag zu bringen. Während das erstere am ehesten gemäss dem schweizerisch-amerikanischen Schiedsvertrag von 1931 erfolgen könnte, hätte die zweite Lösung den Vorteil der Möglichkeit einseitiger Anhängigmachung, wobei allerdings, wie im Interhandel-Fall, mit dem amerikanischen Vorbehalt der "domestic jurisdiction" gerechnet werden müsste.

Wenn wir uns zu diesem Vorgehen entschlossen haben, so taten wir dies vorwiegend aus taktischen Gründen; es könnte sich sehr wohl als richtig erweisen, was Sie am Schlusse Ihres Schreibens vom 21. Januar selbst in Erwägung gezogen haben, dass nämlich die blosser Andeutung unserer Absicht, den internationalen Rechtsweg zu beschreiten, die Amerikaner zum Entgegenkommen und zu einer für uns akzeptablen Geste bewegen könnte.

- 4 -

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie in dem oben skizzierten Sinne einen Notenentwurf vorbereiten und uns diesen sodann zur Prüfung unterbreiten wollten.

Wir versichern Sie, Herr Botschafter, unserer vorzüglichen Hochachtung.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
Politische Angelegenheiten
I. A.

Rüedi