



14. Feb. 1990

192

Entschädigungsverhandlungen
 mit der Sowjetunion

Aufgrund des Antrags des EDA vom 2. Februar 1990

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Von den Ausführungen des Antrags wird Kenntnis genommen.
2. Das EDA wird beauftragt, im Sinne des Antrags mit der Sowjetunion Verhandlungen über den Abschluss eines Globalentschädigungsabkommens betreffend gegenseitige vermögensrechtliche Ansprüche aus der Zeit nach Beginn des 2. Weltkriegs zu führen.
3. Minister Blaise Godet, Stellvertretender Direktor der Direktion für Völkerrecht, EDA, wird zum Chef der schweizerischen Delegation ernannt. Er wird ermächtigt, ein im Sinne des Antrags und im Lichte der schweizerischen Praxis akzeptables Globalentschädigungsabkommen mit der Sowjetunion zu paraphieren.
4. Der Delegation gehören weiter an:
 - Othmar Bühler, Chef der Sektion Entschädigungsabkommen der Völkerrechtsdirektion, EDA,
 - ein Vertreter der Schweizerischen Botschaft in Moskau.
5. Je nach den zu behandelnden Fragen kann die Delegation verstärkt werden durch Mitarbeiter der Sektion Entschädigungsabkommen und anderer Stellen des EDA (Politische Abteilung I, Finanz- und Wirtschaftsdienst) sowie der Eidg. Finanzverwaltung, EFD, und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, EVD.
6. Der Delegationschef ist ermächtigt, bei Bedarf Experten beizuziehen.
7. Das Taggeld für Moskau ist im Einvernehmen mit dem Personalamt festzusetzen.

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
<input checked="" type="checkbox"/>		EDA	8	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
<input checked="" type="checkbox"/>		EFD	7	-
<input checked="" type="checkbox"/>		EVD	5	-
		EVED		
<input checked="" type="checkbox"/>		BK	1	-
<input checked="" type="checkbox"/>		EFK	1	-
<input checked="" type="checkbox"/>		Fin.Del.	2	-

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

[Handwritten signature]



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

3003 Bern, den 2. Februar 1990

Vertraulich

An den Bundesrat

**Entschädigungsverhandlungen
mit der Sowjetunion**

1. Während mit den Oststaaten Jugoslawien, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien zwischen 1948 und 1973 Abkommen über eine Globalentschädigung der Verluste abgeschlossen werden konnten, die Schweizer Bürger und Unternehmen durch Nationalisierungs- und andere staatliche Massnahmen nach dem 2. Weltkrieg erlitten hatten, blieben die schweizerischen Entschädigungsansprüche gegenüber der DDR und der Sowjetunion bis heute ungerregelt. Seit Anerkennung der DDR Ende 1972 laufen entsprechende Verhandlungen, die bekanntlich noch nicht beendet sind. Was allfällige Verhandlungen mit der UdSSR betrifft, stellen wir Ihnen im folgenden erstmals Antrag.
2. Seit Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken am 18. März 1946 bemühte sich das Departement jahrelang erfolglos um Verhandlungen über unsere offenen Entschädigungsansprüche.
Diese bestehen einerseits aus den wertmässig weit bedeutenderen sog. Revolutionsschäden aus der Zeit nach 1917 (Schulden des ehemaligen Zarenreichs und Nationalisierungen) von ca. 1,5 Milliarden Fr., welche abzugelten die Sowjetunion bis heute stets abgelehnt hat. Ungeregelt sind andererseits ebenfalls die Nationalisierungsschäden in den

nach 1939 im Zuge des 2. Weltkriegs sowjetisch gewordenen Gebieten, nämlich der baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, weiter Ostpolens, Ostpreussens und Bessarabiens (heute SSR Estland, SSR Lettland, SSR Litauen, Teile der SSR Ukraine und der SSR Weisssrussland, westliches oder Kaliningradgebiet der Russischen Föderativen SSR, SSR Moldavien) von ca. 50 Mio. Fr. In einem Aide-mémoire vom 29. September 1970 erklärte sich die Sowjetunion erstmals zu Vorgesprächen über gegenseitige in diesen Gebieten entstandene Schäden unter der Bedingung bereit, dass schweizerischerseits eine Schadenersatzforderung infolge der Sperre der Guthaben der sowjetischen Staatsbank (Gosbank) in der Schweiz während des 2. Weltkriegs mitgeprüft würde. In der Folge fanden 1972, 1976 und 1980 erste Expertengespräche statt, die angesichts wenig erfolgversprechender Resultate und unter dem Eindruck der Afghanistankrise zunächst unterbrochen blieben.

Das mit Gorbatschows Perestroika erwachte sowjetische Interesse nach vermehrten westlichen Investitionen legte sodann der Sowjetunion ebenfalls eine Bereinigung der offenen Vermögensfragen nahe. So erklärte sie sich nach den Besuchen von Bundesrat Aubert (1986) und Staatssekretär Brunner (1987) in Moskau und im Hinblick auf die erstmalige Emission einer sowjetischen öffentlichen Anleihe auf dem schweizerischen Finanzplatz bereit, die Vorgespräche wiederaufzunehmen, obwohl die Schweiz die von Moskau abgelehnten Ansprüche bezüglich Schäden in Ostpreussen sowie Grund und Boden generell aufrechterhalten hatte. Nach zwei weiteren im März 1988 und im Mai 1989 durchgeführten Runden kann die Präliminarphase heute als beendet bezeichnet werden.

Zu Beginn dieses Jahres hat sich nun die Sowjetunion, wie angekündigt, einverstanden erklärt, parallel zu den im kommenden Februar fortzusetzenden Verhandlungen über den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens eigentliche Verhandlungen über ein Globalentschädigungsabkommen aufzunehmen. Die Ausgangslage stellt sich im wesentlichen wie folgt dar.

3. Wir haben den sowjetischen Behörden 1977 und 1988 insgesamt rund 950 zumeist mangelhaft oder überhaupt nicht belegte Entschädigungsfälle unterbreitet, welche auf eine Enquête der ehemaligen Schweizerischen Verrechnungsstelle aus den Jahren 1940 - 1942 zurückgehen. Die ohne Berücksichtigung der unbekanntenen Kriegsschäden auf ca. 50 Mio. geschätzten Verluste (Kurse von 1939/40), die offensichtlich durch staatliche Massnahmen (Nationalisierungen u.ä.) verursacht worden sind, verteilen sich auf Vermögen im Baltikum (12 Mio. Fr.), in Ostpolen (10 Mio. Fr.), in Ostpreussen (25 Mio. Fr.), und Bessarabien (3 Mio. Fr.). Davon entfallen rund 40 Mio. Fr. auf Liegenschaften und Betriebe sowie rund 10 Mio. Fr. auf Forderungen aller Art inkl. Bankguthaben.

Die Sowjetunion erhebt ihrerseits Gegenforderungen im Betrag von 6,7 Mio. Fr., nämlich ca. 100 privatrechtlich verjährte kommerzielle Forderungen baltischer Gläubiger gegen schweizerische Firmen (2,2 Mio. Fr.) sowie die erwähnte Forderung der Gosbank (4,5 Mio. Fr.). Auch diese ist zwar aus schweizerischer Sicht rechtlich nicht begründet, doch wird ihr sowjetischerseits erhebliches politisches Gewicht beigemessen (angebliche Diskriminierung durch die Schweiz nach dem Ueberfall Deutschlands auf die UdSSR). 1948 hatte die Schweiz einer Anrechnung derselben bereits schriftlich zugestimmt; doch ging es damals um eine Regelung des gesamten 'Contentieux' inklusive Revolutionsschäden.

4. Die offen und pragmatisch geführten Vorgespräche ergaben folgendes Resultat:

Aus der Sicht der Sowjetunion halten sich die unterbreiteten schweizerischen Entschädigungsansprüche, die sich zu einem beträchtlichen Teil als Kriegsschäden erwiesen, in dem von ihr akzeptierten Mass mit den sowjetischen Gegenforderungen ungefähr die Waage (je ca. 5 Mio. Fr.). Ihre Delegation schlug deshalb ein Abkommen "mit geschlossener Börse" ("mutual waiver") vor.

Eine solche Lösung wurde jedoch von der schweizerischen Delegation als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Sie hielt

ihrerseits, nach Elimination der unbestreitbaren Kriegsschäden, global ca. 14,6 Mio. Fr. aufrecht, so dass sich bei spiegelbildlicher anteilmässiger Berücksichtigung der zwar rechtlich nicht anerkannten sowjetischen Gegenforderungen (ca. 1,1 Mio. Fr.) ein Saldo von etwa 13,5 Mio. Fr. ergeben würde.

Der Kompromiss einer globalen Entschädigungssumme zugunsten der Schweiz würde somit voraussichtlich zwischen Null und 13,5 Mio. Fr. liegen.

5. Obwohl die Sowjetunion in ihrer Praxis erfahrungsgemäss stets Abkommen "mit geschlossener Börse" anstrebt, erscheint zum heutigen Zeitpunkt aus der Interessenlage des Schuldnerstaates heraus der Abschluss eines auch für die Schweiz gemäss ihrer Praxis akzeptierbaren Globalabkommens nicht unmöglich (die letzten beiden Abkommen der Schweiz mit Marokko und Zaire ergaben Entschädigungen von ca. 20 % bzw. unter 10 %). Dazu ist beizufügen, dass die schweizerische Ausgangssumme von ca. 50 Mio. Fr. vom Departement noch 1981 realistischer auf 44 Mio. Fr. geschätzt worden war. Hievon entfallen allein 25 Mio. Fr. auf Verluste in Ostpreussen, die sich - wie nicht unerwartet von den sowjetischen Experten glaubhaft dargelegt - fast durchwegs als Kriegsschäden herausstellten. Aehnliches gilt für den Grossteil der Fälle in Ostpolen und Bessarabien, die vor der sowjetischen Eroberung ebenfalls von deutschen Truppen besetzt waren, während andererseits die sowjetische Anerkennungsquote in den baltischen Staaten weniger tief liegt. Die Reduktion der Summe von 50 Mio. Fr. bzw. 44 Mio. Fr. auf unter 15 Mio. Fr. in der Präliminarphase ist deshalb zu einem wesentlichen Teil nicht auf sowjetisches Nichteintretenwollen, sondern auf die Kriegereignisse, aber auch auf Zeitablauf und, damit verbundenen, auf Beweisnotstand zurückzuführen. Es ist kaum damit zu rechnen, dass ein öffentlicher Aufruf, den wir erst im Vollzugsstadium vorsehen möchten, noch viele bisher unbekannte Fälle zum Vorschein bringen wird.

Im weiteren hat sich der Bundesrat stets dazu bekannt, die

Interessen der im Ausland geschädigten Mitbürger und schweizerischen Unternehmen wahren zu wollen, wo immer die völkerrechtlichen und politischen Voraussetzungen für eine Regelung mit den verantwortlichen Staaten gegeben sind.

Die Verhandlungen haben sodann auch ihre Bedeutung im Zusammenhang mit den Bestrebungen interessierter Kreise, auf dem Gesetzgebungsweg eine Abgeltung durch den Bund einzuführen, was der Bundesrat bisher immer abgelehnt hat. Ferner steht der in Beantwortung der Kleinen Anfrage Eisenring vom 23. März 1966 zu gegebener Zeit in Aussicht gestellte Bericht über die Angelegenheit an die eidgenössischen Räte immer noch aus.

Wir schlagen Ihnen demzufolge hiermit vor, in Fortsetzung der schweizerischen Praxis auf den sowjetischen Vorschlag zur Aufnahme eigentlicher Verhandlungen zum Abschluss eines Globalentschädigungsabkommens in bezug auf gegenseitige vermögensrechtliche Ansprüche aus der Zeit nach 1939 einzutreten.

6. Allerdings könnten politische Erwägungen heute gegen solche Verhandlungen sprechen: Die Schweiz hat die Annexion der baltischen Staaten durch die UdSSR de jure nie anerkannt. Wie die sowjetische Praxis mit anderen Staaten zeigt (in den 50er und 60er Jahren wurden einige entsprechende Abkommen, z.B. mit Schweden und Grossbritannien, abgeschlossen), wäre zwar ein Abkommen mit einer solchen explizit nicht verbunden. Doch könnte darin graduell doch ein zusätzlicher Schritt in Richtung einer Anerkennung gesehen werden, auch wenn an der bisherigen nur de facto-Wahrung der schweizerischen Interessen über Moskau nichts ändern würde. Angesichts der jüngsten Ereignisse (Nichtigerklärung des Hitler-Stalin-Pakts durch die Sowjetunion, Austritt der litauischen KP aus der KPdSU) und ganz allgemein der Bestrebungen der baltischen Sowjetrepubliken nach mehr Selbständigkeit, wenn nicht Unabhängigkeit, haben diese Bedenken an Bedeutung gewonnen. Ähnliches gilt für Bessarabien (SSR Moldavien), wo sich Bestrebungen zu einem Wiederanschluss an Rumänien regen.

Dem ist andererseits entgegenzuhalten, dass es in diesen Verhandlungen nicht um die Souveränität der baltischen Staaten gehen wird, sondern um Entschädigungsansprüche aufgrund von Eingriffen, für die völkerrechtlich ohnehin nur die Sowjetunion verantwortlich ist, mögen diese ihren formellen Rechtsgrund auch in (aufgezwungenen) baltischen Erlassen haben. So wäre es rechtlich und v.a. politisch kaum denkbar, dass die Schweiz diesen Staaten gegenüber nach einem allfälligen Unabhängigwerden dieselben Forderungen geltend machen würde.

Im weiteren ist zu berücksichtigen, dass das angestrebte Abkommen nicht nur Verluste in den baltischen Staaten, sondern auch in den ehemals ostpreussischen, ostpolnischen und bessarabischen Gebieten global abdecken soll. Insbesondere aber würde ein erfolgreicher Abschluss dieser Verhandlungen - auch wenn für die Sowjets damit eine gewisse temporäre finanzielle Belastung verbunden wäre - zur Verbesserung des Investitionsklimas wesentlich beitragen und damit eine Unterstützung von Gorbatschows Perestroika darstellen. Von deren Erfolg aber hängen auch die Chancen der baltischen Staaten ab, mehr Selbständigkeit zu erreichen. Die Verhandlungen liegen somit auch und gerade im Interessen dieser Staaten.

7. Ein für beide Seiten wichtiges Element stellt der Komplex der Revolutionsschäden dar (gemäss Statistik der 1952 aufgelösten Schweizerischen Hilfs- und Kreditorengenossenschaft für Russland "SECRUSSE" rund 1,5 Milliarden Fr.). Die Sowjetunion hat eine Uebernahme der Schulden des Zarenreichs und eine Abgeltung der nach 1917 eingetretenen Nationalisierungsschäden, wie einleitend erwähnt, allen Staaten gegenüber stets generell abgelehnt. Die diesbezüglichen Abkommen mit den USA (1933) und Grossbritannien (1986) verdanken ihr Zustandekommen dem Verzicht der UdSSR auf gesperrte Guthaben in den Gläubigerstaaten; bezahlt hat sie nichts.

Solange aber dieses Problem ungelöst ist, besteht für die Sowjetunion bei der Emission öffentlicher Anleihen auf dem schweizerischen Finanzplatz ein Residualrisiko von Arrestierungsmassnahmen seitens von Gläubigern notleidender Za-

renanleihen. Allerdings hat sich dieses bei der ersten solchen Ausgabe im Jahr 1988 als theoretisch erwiesen. Eine zweite Emission steht bevor.

Nachdem die schweizerische Delegation an der letzten Präliminarrunde mit Nachdruck darauf hingewiesen hatte, dass ohne Regelung auch dieser offenen Frage von einer endgültigen Bereinigung des 'Contentieux' nicht gesprochen werden kann, schloss die sowjetische Delegation erstmals nicht mehr aus, nach dem Abschluss eines Abkommens über die Schäden nach 1939 auch über die Revolutionsschäden zunächst Vorgespräche über eine globale Lösung aufzunehmen. Die schweizerische Delegation wird versuchen, ein entsprechendes "pactum de negotiando" mit einem Abkommen zu verbinden, z.B. in Form eines Briefwechsels.

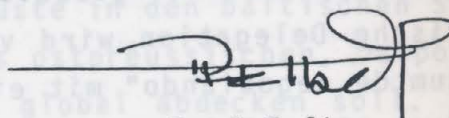
Allerdings darf dabei die präjudizielle Bedeutung dieses Problems für die Sowjetunion gerade heute nicht unterschätzt werden. Eine Abgeltung der gewichtigen Revolutionsschäden nicht nur der Schweiz, sondern auch anderer Staaten wie Frankreichs würde angesichts der gegenwärtigen grossen innenpolitischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten Moskaus eine schwere finanzielle Belastung darstellen. Solche Verhandlungen würden demzufolge sowjetischerseits kaum als wirtschaftsfördernd betrachtet. Sie dürften zudem einige Zeit beanspruchen und wären schweizerischerseits mit einigem administrativem und personellem Aufwand verbunden.

8. Es wird sich bei den in Aussicht stehenden Verhandlungen um reine Globalverhandlungen handeln, die - der politische Willen der Parteien vorausgesetzt - relativ rasch zum Abschluss eines Abkommens führen können. Nachdem die Behandlung der Einzelfälle bereits durchgeführt ist, wird die Aufnahme der Verhandlungen keine personellen Auswirkungen haben. Dagegen wird, falls ein Abkommen zustandekommt, das Sekretariat der Kommission für ausländische Entschädigungen (KAE) zu besetzen sein, wobei das Departement soweit möglich Personal aus seinem vorhandenen Bestand beiziehen wird.

9. Die Eidg. Finanzverwaltung, EFD, und das Bundesamt für Aus-
senwirtschaft, EVD, erklären sich mit unserem Antrag ein-
verstanden.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zu-
zustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

Beilage: Entwurf des Beschlussesdispositivs

Zum Mitbericht an: - EFD

- EVD

Protokollauszug an: - EDA

- EFD

- EVD

- Bundeskanzlei

Entschädigungsverhandlungen
 mit der Sowjetunion

Aufgrund des Antrags des EDA vom 2. Februar 1990

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

Zusatzprotokoll und Gesamt beschlossen: abkommens aus dem Jahre 1968

1. Von den Ausführungen des Antrags wird Kenntnis genommen.
2. Das EDA wird beauftragt, im Sinne des Antrags mit der Sowjetunion Verhandlungen über den Abschluss eines Globalentschädigungsabkommens betreffend gegenseitige vermögensrechtliche Ansprüche aus der Zeit nach Beginn des 2. Weltkriegs zu führen.
3. Minister Blaise Godet, Stellvertretender Direktor der Direktion für Völkerrecht, EDA, wird zum Chef der schweizerischen Delegation ernannt. Er wird ermächtigt, ein im Sinne des Antrags und im Lichte der schweizerischen Praxis akzeptables Globalentschädigungsabkommen mit der Sowjetunion zu paraphieren.
4. Der Delegation gehören weiter an:
 - Othmar Bühler, Chef der Sektion Entschädigungsabkommen der Völkerrechtsdirektion, EDA,
 - ein Vertreter der Schweizerischen Botschaft in Moskau.
5. Je nach den zu behandelnden Fragen kann die Delegation verstärkt werden durch Mitarbeiter der Sektion Entschädigungsabkommen und anderer Stellen des EDA (Politische Abteilung I, Finanz- und Wirtschaftsdienst) sowie der Eidg. Finanzverwaltung, EFD, und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, EVD.
6. Der Delegationschef ist ermächtigt, bei Bedarf Experten beizuziehen.
7. Das Taggeld für Moskau ist im Einvernehmen mit dem Personalamt festzusetzen.

3. Die Bundeskanzlei veröffentlicht im Einvernehmen mit dem EDA das Zusatzprotokoll (ohne Briefwechsel) nach dem Inhalt des Protokollführers in der Amtlichen Sammlung.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer: