

E 2001(E)1969/121/122
[DoDiS-7701]

Interne Notiz des Politischen Departements¹

SCHWEIZERISCHE FORDERUNGEN UND ERSATZANSPRÜCHE
GEGENÜBER DER SOWJETUNION

LB/EM

Bern, 3. August 1951

I.

Nachdem seit den letzten Bemühungen zur Geltendmachung der verschiedenen schweizerischen Forderungen und Ersatzansprüche gegenüber der Sowjetunion bereits einige Zeit verstrichen ist und es sich nicht darum handeln kann, diese Angelegenheit endgültig auf sich beruhen zu lassen, hielten wir es für angezeigt bezüglich aller in dieser Sache unternommenen Schritte eine Bilanz zu ziehen und gleichzeitig Klarheit zu schaffen über die Frage eines allfälligen weitem Vorgehens. Dies rechtfertigte sich umso mehr, als im Verlaufe der letzten Jahre mit fast allen Oststaaten Verhandlungen über die Entschädigung der in diesen Ländern durch Enteignungsmassnahmen betroffenen schweizerischen Vermögenswerte durchgeführt werden konnten.

II.

Im folgenden geben wir zunächst eine kurze Übersicht über den wertmässigen Umfang der in Rede stehenden Ansprüche (Ziffer 1) sowie über die bisher unternommenen Bemühungen zu deren Geltendmachung (Ziffer 2).

1. *Diese an A. Zehnder gerichtete Notiz wurde von M. König unterzeichnet.*



1. *Wertmässiger Umfang der Ansprüche.*

a) *Revolutionsschäden 1917/1918.*

Was zunächst die sogenannten Revolutionsschäden 1917/1918 anbelangt, so beläuft sich die Gesamtsumme der bei der «Secrusse»² angemeldeten Forderungen auf rund 1,5 Milliarden Schweizerfranken. In diesem Betrag ist der durch die Plünderung der Schweizerischen Gesandtschaft in Petrograd erwachsene Schaden in Höhe von ca. 11 Mio. Franken inbegriffen.

b) *In der Folge des zweiten Weltkriegs entstandene Ansprüche.*

Die im Zusammenhang und in der Folge des zweiten Weltkriegs entstandenen Ansprüche können auf rund 200 Mio. Schweizerfranken geschätzt werden. Davon entfallen rund 40 Mio. auf das zurückgelassene Eigentum (Liegenschaften und Betriebe) im ehemaligen Ostpreussen und Ostpolen, in den annektierten russischen Gebieten sowie im Baltikum. Die restlichen rund 160 Mio. Schweizerfranken betreffen Entschädigungsforderungen für Expropriationen, Requisitionen, Plünderungen, Schäden an Leib und Leben, Zerstörungen usw., denen unsere Landsleute im Kriegsgebiet zum Opfer gefallen sind. Eingeschlossen sind hier auch die Ansprüche für die durch die Eingriffe sowjetischer Truppen verursachten Beschädigungen und Plünderungen der Schweizerischen Gesandtschaften in Berlin und Budapest.

c) *Notleidende Finanzforderungen usw.*

Schliesslich bestehen weitere Forderungen im Gesamtbetrag von rund 100 Mio. Schweizerfranken. Hierunter fallen zunächst die notleidenden Finanzforderungen gegenüber Schuldern, die in den durch die Sowjetunion annektierten, ehemals baltischen und polnischen Gebieten wohnhaft waren. Im weitern umfasst diese Gruppe Ansprüche aus dem am 24. Februar 1941 mit der Sowjetunion abgeschlossenen Abkommen über den Warenaustausch³. Ferner eine der Eidgenossenschaft zustehende Forderung für im Verlaufe der letzten Kriegsjahre durch Beherbergung russischer Kriegsgefangener entstandene Kosten⁴, sowie Forderungen der PTT gegenüber der sowjetischen Postverwaltung⁵.

Es sei hier ausdrücklich hervorgehoben, dass es sich bei den erwähnten Zahlen um vorläufige Berechnungen handelt, die teilweise auf Schätzungen beruhen. In zahlreichen Fällen nämlich, insbesondere dort, wo Schädigungen Privater zur Diskussion stehen, liegen keine spezifizierten Schadensanmeldungen vor. Auf der andern Seite aber sind in denjenigen Fällen, wo die Interessenten dem Departement zwar ziffermässig bestimmte Ersatzansprüche unterbreitet haben, diese laut unsern Erfahrungen häufig erheblich übersetzt berechnet worden. Endgültige Zahlen liessen sich daher nur auf Grund einer eingehenden Überprüfung jedes einzelnen Schadensfalles

2. *Zur Secrusse vgl. J.II.79(-)1971/143 sowie E 2001(E)1969/121/238.*

3. *Vgl. DDS, Bd. 14, Nr. 21.*

4. *Vgl. E 2001(E)-/1/104.*

5. *Vgl. die Notiz von M. Gelzer Zusammenstellung der schweizerischen Forderungen und Ersatzansprüche gegenüber der Sowjetunion vom 29. Januar 1951. Nicht abgedruckt.*

ermitteln. Selbst wenn aber die oben erwähnten Zahlen, gestützt auf eine einlässliche Untersuchung, eine gewisse Reduktion erfahren sollten, so ist aus dem bisher Gesagten doch ersichtlich, dass es sich bei den in Rede stehenden Ansprüchen gegenüber der Sowjetunion um ganz beträchtliche Summen handelt.

2. Bisher zur Geltendmachung der verschiedenen Forderungskomplexe unternommene Schritte.

Überblickt man die bisher zur Geltendmachung der verschiedenen Forderungskategorien unternommenen Vorstösse bei den sowjetischen Behörden, so können Demarchen genereller und spezieller Natur unterschieden werden. (Für Einzelheiten sei auf die beiliegende Dokumentation zur Interventionsgeschichte verwiesen).

Die letzten *Schritte allgemeiner Art* wurden durch unsere Gesandtschaft in Moskau im Frühjahr 1951 beim sowjetischen Aussenministerium unternommen. Diese Sondierungen zeitigten jedoch ein völlig negatives Resultat. So wurde Herrn Minister Gorgé, als er den zuständigen Chefbeamten im sowjetischen Aussenministerium im Monat März⁶ auf die verschiedenen schweizerischen Ansprüche hinwies, erklärt, die eidgenössischen Behörden gingen fehl, wenn sie sich noch der trügerischen Hoffnung hingäben, dass seitens der sowjetischen Regierung in dieser Hinsicht auch nur das Geringste erhältlich zu machen sei. Anlässlich einer weitem am 8. Mai 1951 stattgehabten Unterredung⁷ wurde unserem Gesandten diese Stellungnahme bestätigt und mitgeteilt, es könnten, wie das sowjetische Aussenministerium bereits in seiner Note vom 7. Mai 1947⁸ ausgeführt habe, für die anlässlich der Revolution von 1917/1918 durch Nationalisierungsmassnahmen betroffenen schweizerischen Interessen keinerlei Entschädigungen entrichtet werden. Was im weitem die im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg stehenden Schäden anbelange, so insbesondere diejenigen, von welchen unsere Landsleute in Ostpreussen anlässlich des Vormarsches der sowjetischen Armee betroffen worden seien, so könne die Sowjetunion keine Entschädigungen ausrichten, nachdem sie selbst im Verlaufe dieses Krieges Millionen an Menschenleben verloren habe, ganz abgesehen von den erlittenen und sich auf Milliarden belaufenden Sachschäden.

Wenn es sich schweizerischerseits auch nur darum handeln kann, solche Ersatzansprüche vorzubringen, für die auf Grund völkerrechtlicher Regeln eine Ersatzpflicht des Verursacherstaates gegeben ist, so ergibt sich doch aus den oben wiedergegebenen Ausführungen eines berufenen Sprechers des russischen Aussenministeriums eindeutig, dass die Sowjets nach wie vor nicht bereit sind, auf Verhandlungen einzutreten.

Was weiter zurückliegende allgemeine Vorstösse anbelangt, so boten Ende Mai 1948 Verhandlungen zwischen einer schweizerischen und einer sowje-

6. Vgl. das Schreiben von C. Gorgé an A. Zehnder vom 20. März 1951, E 2001(D)1968/154/374.

7. Vgl. das Schreiben von C. Gorgé an A. Zehnder vom 9. Mai 1951. Nicht abgedruckt.

8. Vgl. E 2001(E)1967/113/523.

tischen Regierungsdelegation Gelegenheit, auf die verschiedenen schweizerischen Forderungen hinzuweisen. Anlass zu diesen Verhandlungen bildete seinerzeit ein Begehren der Regierung der UdSSR auf Schadensersatz wegen der durch Bundesratsbeschluss vom 25. Juni 1941⁹ verfügten Blockierung der Guthaben der staatlichen russischen GOS Bank in Höhe von 21 Mio. Franken¹⁰. Die schweizerische Verhandlungsdelegation wies damals die sowjetischen Forderungen als unbegründet zurück, machte jedoch gleichzeitig den Vorschlag, die Frage der russischen Forderungen mit den schweizerischen Ansprüchen gegenüber der Sowjetunion in Verbindung zu bringen. Diese schweizerische Stellungnahme wurde auch in einem der sowjetischen Delegation am 28. März¹¹ übergebenen Aide-Mémoire festgehalten, welches bezüglich der schweizerischen Ansprüche Wiedergutmachung folgender Schäden verlangte:

Schäden, die durch Nationalisierungsmassnahmen der sowjetischen Behörden entstanden sind; (Revolutionsschäden)

Verluste schweizerischer natürlicher oder juristischer Personen infolge von Enteignungen, Nationalisierungen usw. in früher selbständigen, heute unter sowjetischer Oberhoheit stehenden Gebieten; (Baltikum, Ostpreussen, Polen, Bukowina und Bessarabien)

Kriegsschäden, soweit die Sowjetunion dafür verantwortlich und soweit gemäss Völkerrecht eine Entschädigungspflicht besteht; (Requisitionen, Plünderungen)

Schäden, die anlässlich der Besetzung fremder Staaten durch die sowjetischen Truppen verursacht wurden;

Schäden an Leib und Leben, die Schweizerbürgern anlässlich der Besetzung fremder Staaten durch die sowjetischen Truppen zugefügt wurden (Tötungen, Verletzungen, Deportationen).

Es sei beigefügt, dass im fraglichen Aide-Mémoire ausdrücklich hervorgehoben wurde, es handle sich bei den aufgezählten Schäden lediglich um eine vorläufige Zusammenstellung, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebe.

Schliesslich benützte Herr Minister Troendle als Chef der schweizerischen Delegation anlässlich der ebenfalls im Frühjahr 1948 erfolgten Wirtschaftsverhandlungen in Moskau¹² die Gelegenheit, um einen allgemeinen Vorbehalt anzubringen.

Zu diesen Schritten allgemeiner Natur traten nun eine Reihe *spezieller Demarchen*, die bezüglich einzelner der oben aufgeführten Schadenskategorien in die Wege geleitet wurden. In dieser Hinsicht kann folgendes festgestellt werden:

9. Vgl. DDS, Bd. 14, Nr. 65.

10. Vgl. DDS, Bd. 16, Nr. 34 (DoDiS-57), das Aide-mémoire der schweizerischen Handelsdelegation vom 12. März 1948, E 2001(E)1967/113/151 (DoDiS-4212) sowie das Schreiben von R. Faessler an H. Flückiger vom 8. Juni 1948, ebd. (DoDiS-4213).

11. Es handelte sich dabei um den 28. Mai 1948, vgl. E 2001(D)1968/154/374.

12. Vgl. das Wirtschaftsabkommen vom 17. März 1948, E 7110(-)1976/16/53 sowie DDS, Bd. 17, Nr. 65 (DoDiS-4021).

a) *Revolutionsschäden.*

Was die Revolutionsschäden 1917/1918 anbelangt, so hat die Schweizerische Gesandtschaft in Moskau mit Note vom 15. April 1947¹³ beim sowjetischen Aussenministerium um Wiedergutmachung derselben ersucht. Auf die negative Beantwortung dieses Begehrens hin brachte unsere Gesandtschaft der Sowjetregierung mit Note vom 28. Juni 1947¹⁴ zur Kenntnis, dass die schweizerischen Behörden die Angelegenheit einer neuen Prüfung unterzögen und sich vorbehalten, in einem spätern Zeitpunkte darauf zurückzukommen.

b) *In der Folge des zweiten Weltkriegs entstandene Ansprüche.*

Unter den im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg entstandenen Ansprüchen bildete die Frage des zurückgelassenen Eigentums im ehemaligen Ostpreussen sowie der gleichgelagerten Interessen in den übrigen unter sowjetische Kontrolle gestellten Gebieten Gegenstand verschiedener gesonderter Demarchen. So wurde dieses Problem dem sowjetischen Aussenministerium mit Noten der Schweizerischen Gesandtschaft vom 14. November 1946¹⁵, 25. Juli 1947¹⁶ und 25. September 1948¹⁷ unterbreitet, wobei die Respektierung des in Rede stehenden schweizerischen Eigentums durch die sowjetische Regierung verlangt wurde. In der gleichen Sache wurden überdies auch mündliche Demarchen unternommen, so am 14. Juli 1947¹⁸ durch Herrn Minister Flückiger beim stellvertretenden Chef der ersten Europäischen Sektion des Aussenministeriums (Pochidajew) sowie am 25. September 1948¹⁹ durch Herrn Legationsrat Schnyder beim stellvertretenden Chef der ersten Europäischen Abteilung des sowjetischen Aussenministeriums (Michailow).

Eine besondere Demarche ferner betraf die Frage der durch russische Truppen beschädigten und geplünderten schweizerischen Gesandtschaften in Berlin und Budapest. Mit Note des Politischen Departements vom 12. Januar 1948²⁰ nämlich wurde der hiesigen sowjetischen Gesandtschaft eine Zusammenfassung der auf den erwähnten Gesandtschaften entstandenen Schäden übermittelt.

c) *Andere Forderungen.*

Bezüglich der oben unter Ziff. 1 c) zusammengefassten Forderungen schliesslich ist von speziellen Demarchen seitens des Departements oder unserer Gesandtschaft in Moskau bisher Umgang genommen worden. Es sei hier indessen auf den Vorbehalt verwiesen, den Herr Minister Troendle im

13. Vgl. E 2001(E)1967/113/523 (DoDiS-52).

14. Vgl. das Schreiben von H. Flückiger an R. Hohl vom 28. Juni 1947, ebd.

15. Vgl. E 2001(E)-/1/50.

16. Nicht abgedruckt.

17. Nicht abgedruckt.

18. Vgl. das Schreiben von H. Flückiger an A. Zehnder vom 14. Juli 1947, E 2001(E)-/1/50.

19. Nicht abgedruckt.

20. Nicht abgedruckt.

Frühjahr 1948 anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion anbrachte, und der auch diese Forderungen einschloss²¹.

III.

1. Auf Grund einer ersten Prüfung der Frage des weitern Vorgehens gelangen wir zum Schluss, dass von einer erneuten allgemeinen Demarche zur Geltendmachung der schweizerischen Entschädigungsforderungen abzusehen ist. Einmal ist unter den gegebenen Umständen ohnehin mit einer vollständig negativen Antwort der sowjetrussischen Regierung zu rechnen; sodann dürfte der gegenwärtige Zeitpunkt, der durch die besonderen Spannungen zwischen Ost und West gekennzeichnet ist, für ein Wiederaufrollen des gesamten Fragenkomplexes alles andere als geeignet sein.

Allerdings fragt es sich, ob nicht Überlegungen völkerrechtlicher Natur die Vornahme neuer Schritte erheischen. Könnten die Russen bei der jetzigen Sachlage der schweizerischen Regierung nicht entgegenhalten, die schweizerischen Schadenersatzforderungen seien nie rechtsgültig geltend gemacht worden?

Soweit die einzelnen Ansprüche nicht durch formelle Noten unterbreitet wurden, bildeten sie zum mindesten Gegenstand mündlicher Demarchen. Hinsichtlich der Geltendmachung völkerrechtlicher Ansprüche bestehen keinerlei Vorschriften bezüglich der Form der völkerrechtlichen Akte; auch eine mündliche Erklärung wird in der Völkerrechtspraxis als rechtsverbindlich angesehen²².

Einer russischen Einrede der nicht rechtsgenügenden Geltendmachung der schweizerischen Ansprüche käme übrigens nur dann praktische Bedeutung zu, wenn diese Ansprüche der Verjährung unterliegen würden. Die Frage, ob völkerrechtliche Ansprüche überhaupt verjähren können, ist indessen kontrovers. So bestehen auf internationalem Gebiet insbesondere keine einheitlichen Verjährungsfristen²³. Völkerrechtlich gesehen können deshalb die bisher unternommenen Schritte als genügend betrachtet werden; eine neue «rechts-erhaltende» Demarche drängt sich auf jeden Fall nicht auf.

2. Auch spezielle Demarchen, d. h. solche mit Angaben über jeden einzelnen Fall, zu unternehmen, erscheint uns im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt zu sein. Neben den soeben angeführten Gründen sprechen die folgenden Überlegungen gegen ein derartiges Vorgehen:

Einmal würde sich in einem solchen Fall in Anbetracht der Unvollständigkeit der vorhandenen Unterlagen, namentlich soweit es sich um die Schä-

21. Vgl. das Schreiben von M. Troendle an A. I. Mikojan vom 17. März 1948, E 2001(E)1967/113/151.

22. Fussnote im Originaltext: ¹⁾ Guggenheim Lehrbuch des Völkerrechts I, S. 60: Der Ständige Internationale Gerichtshof hat in einem Streit über Ostgrönland erklärt, dass die vom norwegischen Aussenminister im Namen seiner Regierung durch ihn ihm Rahmen seiner Zuständigkeit dem dänischen Gesandten abgegebene Erklärung Norwegen verpflichtet.

23. Fussnote im Originaltext: ²⁾ Vgl. Guggenheim a. a. O., S. 146 und die dortige Anmerkung 296.

digungen Privater handelt, eine neue Enquête als unerlässlich erweisen. Angesichts der vorauszusehenden ablehnenden Haltung der sowjetischen Behörden wäre es schon aus psychologischen Überlegungen nicht tragbar, dieses Problem, was sich als unabwendbar erweisen würde, in eine weitere Öffentlichkeit zu tragen. Es sollte dies nicht zuletzt auch deshalb vermieden werden, weil man aus verhandlungstaktischen Gründen wohl kaum darum herumkäme, von der Geltendmachung der Revolutionsschäden 1917/1918 zunächst abzusehen. Deren Realisierung in Verhandlungen müsste nämlich von vorne herein als aussichtslos erachtet werden.

Andererseits ist aber gerade den durch die Revolution Geschädigten noch jüngst im Zusammenhang mit der Entbindung der «Schweiz. Hilfs- und Kreditorengenossenschaft für Russland» von der Rückzahlungspflicht der dieser und ihren Mitgliedern vom Bund gewährten Kredite, die Bereitwilligkeit erklärt worden, ihre Ansprüche gegenüber der Sowjetunion auch weiterhin zu vertreten.

Wie aus dem Gesagten hervorgeht, kommen zur Zeit weder erneute allgemeine noch spezielle Demarchen in Frage; vielmehr ist offensichtlich, dass das ganze Problem in einer hoffnungslosen Sackgasse befangen ist. Diese Erkenntnis schliesst indessen keineswegs aus, heute schon festzustellen, dass der ganze Fragenkomplex bei der nächsten Gelegenheit, wo wirtschaftliche Probleme mit der Sowjetunion zur Diskussion stehen, (z. B. bei Handelsvertragsverhandlungen) einer erneuten Prüfung zu unterziehen sein wird. In einem solchen Fall nämlich dürften genügend wirtschaftliche Anknüpfungspunkte bestehen, die es erlauben würden, auch die Frage der schweizerischen Ersatzforderungen wieder aufzugreifen. Da wir indessen über keine Druckmittel gegenüber der Sowjetunion verfügen, wird man sich allerdings in Bezug auf die Aussichten, unter solchen Umständen eine annehmbare Regelung der Frage zu finden, keinen Illusionen hingeben dürfen. Abgesehen davon, wäre bis anhin auch gar kein Weg ersichtlich, auf welchem allfällige Zahlungen der Sowjetunion praktisch abgewickelt werden könnten.

Angesichts der Tragweite des geschilderten Problems stellt sich schliesslich die Frage, ob es nicht angezeigt erschiene, den Bundesrat im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im Sinne der obigen Ausführungen zu unterrichten.